

Petteri Paasio

Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla

3/2003

Tiivistelmä

Petteri Paasio: *Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla. (Structure and Option of the Effectiveness Evaluation in the Human Services) Stakes, FinSoc Työpapereita 3/2003. ISBN 951-33-1389-1. ISSN 1455-9064.*

Selvityksessä pyritään kuvaamaan kattavasti ja systemaattisesti, mitä vaikuttavuuden arviointi merkitsee sosiaalialalla. Toisin sanoen selvityksessä kuvataan vaikuttavuuden arvioinnin käsitteellinen ja toiminnallinen rakenne: mihin kysymyksiin haetaan vastausta, kun toiminnan vaikuttavuutta pyritään selvittämään. Tämä rakenne on myös paradigma tai malli vaikuttavuuden aikaansaamiselle: mitä tulee tehdä, jotta interventio tai toiminta olisi vaikuttavaa.

Vaikuttavuuden arvioinnin rakenteen kuvaamisen yhteydessä selvityksessä pyritään osoittamaan viitteellisesti ja epäsystemaattisesti sosiaalialan nykykäytännön kriittisiä pisteitä suhteessa arviointiin ja arvioinnin tarjoamia mahdollisuuksia sosiaalialan kehittämisessä. Selvityksen lähtökohtaus on, että sosiaalialalla ei tulevaisuudessa kyetä toteuttamaan alan yhteiskunnallista tehtävää ilman, että arviointi ja erityisesti vaikuttavuuden arviointi on olennainen osa ammatillista käytäntöä.

Vaikuttavuuden arvioinnin rakenteessa selvityksessä korostetaan arvioinnin paradoksaalista luonnetta: arviointi on olennaisesti muuta kuin mittaamista, se on laaja toiminnallinen paradigma tai organisaatiokulttuuri, joka ei ole mahdollinen ilman luotettavaa ja systemaattista tiedontuotantoa. Selvityksen pääluvut muodostuvat arvioinnin rakenteen ja arvioinnissa tuotettavan tiedon rakenteen käsittelystä.

Selvityksen mukaan vaikuttavuuden arvioinnissa tulee vastata seuraaviin peruskysymyksiin: mikä on ongelman tai ilmiön luonne, miten ja mihin toiminnalla pyritään, kuinka toiminta on toteutettu, mikä on havaittu asiakasmuutos ja kuinka arviointia hyödynnetään.

Varsinainen kysymys vaikuttavuudesta rakentuu kolmen eri kysymyksen ympärille: mikä on havaittu asiakasmuutos, mikä on intervention ja havaitun asiakasmuutoksen välinen kausaalinen suhde ja millainen tämä kausaalinen suhde on? Selvityksessä korostetaan realistisen arvioinnin mullistavaa merkitystä sosiaalialan arvioinnissa. Realistinen arviointi mahdollistaa kenties ensimmäistä kertaa vastauksen saamisen viimeiseen edellä mainituista kolmesta kysymyksestä, joka on ammatillisen käytännön kehittämisen kannalta keskeisin kysymys.

Selvityksen lopussa kuvataan eräitä suuntaviivoja Helsingin sosiaalivierastossa, jossa vaikuttavuuden arviointi on uuden strategian keskeiseksi tavoitteeksi.

Sammandrag

Petteri Paasio: *Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla. (Utvärdering av effekter inom det sociala området - dess struktur och möjligheter)* Stakes, FinSoc Työpapereita 3/2003. ISBN 951-33-1389-1. ISSN 1455-9064.

Denna utredning syftar att på ett omfattande och systematiskt sätt beskriva vad det innebär att utvärdera effekter inom det sociala området. Med andra ord beskriver utredningen effektutvärderingens begreppsliga och funktionella struktur: vilka frågor vill man besvara då man utreder verksamhetens effekt. Denna struktur är också ett paradigm eller en modell för hur effekter kan åstadkommas: vad skall man göra för att en intervention eller verksamhet skall ha effekt.

I samband med att effektutvärderingens struktur beskrivs strävar man att påvisa de kritiska punkterna i de nuvarande arbetsmetoderna, framför allt i förhållande till utvärdering och de möjligheter utvärdering erbjuder för att utveckla det sociala området. Utredningen utgår från antagandet att man i framtiden inte kommer att kunna utföra den samhälleliga uppgift som finns inom det sociala området, utan att utvärdering och särskilt effektutvärdering blir en väsentlig del av den professionella verksamheten.

I utredningen framhävs utvärderingens paradoxala natur: utvärdering är något väsentligen annat än mätning, den är en omfattande verksamhetsparadigm eller organisationskultur som inte är möjlig utan en tillförlitlig och systematisk kunskapsproduktion. Huvudkapitlen i utredningen består av strukturen i utvärderingen och behandlingen av den information som produceras i utvärderingen.

Effektutvärderingen skall besvara följande grundläggande frågor: vad är problemets eller fenomenets natur, vad eftersträvas med verksamheten och hur, hur genomförs verksamheten, vilka förändringar har observerats hos klienterna och hur utnyttjas utvärderingen.

Den egentliga frågan om effekt byggs upp kring tre frågor: vilken förändring har observerats, vilket är det kausala förhållandet mellan interventionen och den observerade förändringen och hurudan är denna kausala relation? Utredningen betonar hur revolutionerande den realistiska utvärderingen är som utvärdering inom det sociala området. Den realistiska utvärderingen gör det, eventuellt för första gången, möjligt att besvara den sista och med tanke på utvecklingen av de professionella arbetsmetoderna viktigaste av de ovan nämnda frågorna, nämligen hurudan är den kausala relationen mellan interventionen och den förändring som observerats hos klienten.

I slutet av utredningen beskrivs vissa riktlinjer inom Helsingfors socialverk, där effektutvärdering är ett centralt mål i den nya strategin.

Abstract

Petteri Paasio. *Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla. (Structure and Option of Effectiveness Evaluation in the Human Services)*. National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES), FinSoc Working Papers 3/2003. ISBN 951-33-1389-1. ISSN 1455-9064.

The study aims at a comprehensive and systematic description of what effectiveness evaluation means in the field of social welfare. In other words, it describes the conceptual and functional structure of effectiveness evaluation: what are the questions evaluation tries to answer when examining the effectiveness of activities. This structure also constitutes a paradigm or model for achieving effectiveness: what must be done so that the intervention or activity is effective.

In conjunction with a structural description of effectiveness evaluation, the study tries to suggest in a nonsystematic way some critical factors of present-day practice in the social sector in relation to evaluation as well as the possibilities offered by evaluation for further development in the field. The initial assumption made in the study is that in the future, the social welfare field will be unable to fulfill its societal mission without evaluation, and effectiveness evaluation in particular, as an integral part of professional practice.

In terms of the structure of effectiveness evaluation, the study emphasises the paradoxical nature of evaluation: evaluation is essentially something else than measurement, it is a broad-scale functional paradigm or organisational culture that cannot exist without reliable and systematic information provision. The study's main chapters discuss the structures of both evaluation and the information provided in the process.

According to the study, effectiveness evaluation should answer the following basic questions: what is the nature of the problem or phenomenon; what is sought with the intervention and how is this done; how is the intervention implemented; what is the observed client change; and how is evaluation utilised?

The actual question of effectiveness is grounded in three separate questions: what is the observed client change; what is the causal relationship between the intervention and this change; and what is the nature of this causal relationship? The study stresses the groundbreaking significance of realistic evaluation for social-sector evaluation. Possibly for the first time, realistic evaluation may supply an answer to the last of the above-mentioned three questions, which is also the most pivotal to the development of professional practice in the field.

The final part discusses certain policies in the City of Helsinki Social Services Department, where effectiveness evaluation has been adopted as a central goal in the new strategy.

SISÄLLYSLUETTELO

1 ARVIOINNIN MERKITYS SOSIAALIALALLA	1
1.1 KANSAINVÄLINEN JA ARVIOINTITIETEEN NÄKÖKULMA	2
1.2. ARVIOINNIN JA SEURANNAN KÄSITTEET	2
Seuranta	3
Arviointi	3
2 ARVIOINNIN OSA-ALUEET	5
2.1 ONGELMAN TAI ILMIÖN ANALYYSI JA TARVEARVIOINTI.....	6
2.2 TOIMINNAN TEORIAN JULKITUOMINEN JA ARVIOINTI.....	12
2.3 TOTEUTUKSEN ARVIOINTI	15
2.4 VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	23
Vaikuttavuuden kaksi kysymystä.....	25
Vaikuttavuuden arviointi ja klassinen koeasetelma	27
Realistisen arvioinnin vallankumous.....	29
2.5 ARVIOINNIN HYÖDYNTÄMINEN.....	31
3 INFORMAATIO, JOLLE VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI RAKENTUU	35
3.1 SEURANTATIEDOT	35
Luotettavuus, vastuullisuus ja uskottavuus	35
Aikaansaannosten seuranta.....	37
3.2 PANOS, PROSESSI, SUORITE, TEHOKKUUS, TUOTTAVUUS.....	38
Panokset.....	38
Prosessi	40
Tehokkuus ja tuottavuus.....	42
Tuotokset, suoritteet	43
Yhteenvedo panosten, prosessien ja suoritteiden mittareista	44
3.3 LAATU.....	47
Laadun tarkastus ja laatujärjestelmä.....	47
Asiakaskeskeinen laatu ja toimintakeskeinen laatu.....	49
3.4 ASIAKASMUUTOS.....	52
Keep it simple!	52
Muutosmittarit	55
Asiakasmuutoksen luonne ja mittareiden luokittelu	58
4 HAHMOTELMA KÄYTÄNNÖN VAIKUTTA-VUUSSTRATEGIAN OSISTA HELSINGIN SOSIAALIVIRASTOSSA.....	63
4.1 SOSIAALIVIRASTON (SOSIAALITOIMEN) YHTEISKUNNALLINEN TEHTÄVÄ, ARVO JA TOIMINTALOGIIKKA SEKÄ SEN MUUTTUMINEN: PARADIGMAT	63
Sosiaalitoimen historialliset paradigmat	65

4.2 VAIKUTTAVUUDEN TASOT JA RAKENNE ORGANISAATIOSSA	67
4.3 HELSINGIN SOSIAALIVIRASTON UUSI STRATEGIA JA ARVIOINTI	71
5 LOPUKSI.....	75
Arvofobian määritelmä, Michel Scriven (1991)	77
KIRJALLISUUS.....	81

TAULUKOT

Taulukko 1. Klassiset arvioinnin määritelmät.....	4
Taulukko 2. Tarvearvioinnin menetelmiä	11
Taulukko 3. Empiirinen ammatillisen käytännön mallin (empirical practice model, EPM) periaatteet	26
Taulukko 4. Vaikuttavuuden arvioinnin koeasetelmia.....	28
Taulukko 5. Palveluihin keskittyvä vs. asiakasvaikutuksiin keskittyvä arviointi: esimerkkejä perheiden palveluista	33
Taulukko 6. Kolme versiota vaikutuksiin keskittyvästä viitekehuksesta	34
Taulukko 7. Keskeiset panosten, prosessien ja tuotosten hallinnan välineet	45
Taulukko 8. Laadun seuranta ja mittaaminen.....	51
Taulukko 9. Nykyisen kansainvälisen arviointitieteen mukaan tapauskohtaisessa ammatillisessa käytännössä on systemaattisesti toteuduttava seuraavat asiat, jotta vaikuttavuus voitaisiin tietää.....	55
Taulukko 10. Yhteenveto nykyisistä sosiaaliviraston käytössä olevista tiedoista vaikuttavuuden kannalta.....	58
Taulukko 11. Asiakasmuutoksen tyypit ja esimerkkejä.....	59
Taulukko 12. Esimerkkejä toimintakyvyn tasojen mittareista	61
Taulukko 13. Esimerkkejä lasten kanssa työskenteyyn tarkoitetuista standardoiduista mittareista.....	62

KUVIOT

Kuvio 1. Tarvearvioinnin tasot, järjestelmä ja järjestelmän ulkoiset tekijät	9
Kuvio 2. Tarvearvioinnin ja ongelma-analyysin yhteenveto	12
Kuvio 3. Intervention, toiminnan teorian osa-alueet	14
Kuvio 4. Toteutuksen arviointi, yhteenveto	19
Kuvio 5. Generatiivinen, mahdollista kausaalisuus	30
Kuvio 6. Seurannan näkökulmat	40
Kuvio 7. Seurantatieto ja mittaaminen (täsmällisempi malli)	46
Kuvio 8. Neljä tasoa laadunhallinnan järjestelmää kehitettäessä	48
Kuvio 9. Sosiaalitoimen paradigmat	66
Kuvio 10. Vaikuttavan toiminnan ja vaikuttavuuden tietämisen tasot ja rakenne organisaatiossa	67
Kuvio 11. Vaikuttavuuden aikaansaamisen ja tietämisen kannalta välttämättömät ammatillisen käytännön loogiset vaiheet	68
Kuvio 12. Ammatillisen käytännön ajallinen prosessin alku	69

LAUSEKKEET

Lauseke 1. Vaikuttavuuden määritelmä	27
Lauseke 2. Nettovaikutuksen määritelmä	27

Esipuhe

Petteri Paasio on innostunut arvioinnin kehittäjä ja Helsingin sosiaaliviraston Kivikon sosiaalipalvelutoimiston toimistopäällikkö. Hän osallistui Tampereen yliopiston täydennyskoulutuskeskuksessa järjestettyyn hyvinvointipalvelujen arvioinnin asiantuntijaohjelmaan (PD) vuosina 1999-2002 ja nyt julkaistava Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla pohjautuu hänen PD-koulutuksen projektityöhönsä.

Arviointi voi olla pelätty asia vieläkin sosiaalialalla, kuten Paasio tekstinsä lopussa kuvailee. Pelkoja voidaan myös poistaa asiallisella tiedolla arvioinnin mahdollisuuksista ja rajoista sekä tuomalla mielekkäitä työvälineitä ja tekstejä sosiaalialan käyttöön. Stakesin sosiaalipalvelujen arviointiryhmän, FinSocin tehtävänä on tukea suomalaisten sosiaalipalvelujen arvioinnin kehittämistä. Voimme tehdä sitä monin tavoin. Osallistumme koulutuksen suunnitteluun ja toteutukseen, kuten yllä mainittuun PD-koulutukseen. Tuomme Suomeen ulkomaisia evaluaation asiantuntijoita, kuten tässä raportissa esiintyvän Huddersfieldin yliopiston evaluaatioyksikön johtajan Mansoor Kazin. Olemme olleet mukana tukemassa käytännön työntekijöitä arviointihankkeiden aloitusvaiheessa. Sekin kuvataan tässä raportissa. Ja, ennen kaikkea, välitämme uutta ja ajankohtaista tietoa arviointitutkimuksen kentältä eri julkaisujemme kautta, joista osaa käytetään oppimateriaalina.

Pidämme tärkeänä, että sosiaalialan käyttöön saadaan tietoa arvioinnin erilaisista näkökulmista ja lähtökohdista ja olemme iloisia saadessamme julkaista tämän kiinnostavan, mutta samalla provokatiivisen raportin FinSocin työpapereita -sarjassa. Toivomme sen kiinnostavan ja haastavan sekä hallinnon että ns. kentän ihmisiä. Arviointi on niin tärkeää, että sitä ei ole enää mahdollista olla tekemättä. Petteri Paasio visioi, että arviointi ja erityisesti vaikuttavuuden arviointi tulee olemaan sosiaaliviraston tulevaisuuden ja menestyksen keskeinen edellytys ja toteuttaja. Tämä raportti voi olla myös todellinen lähtölaukaus arvioinnin aloittamiseen tahoille, joille aihe on ennestään vieras.

Uuteen asiaan liittyy uusi kieli ja uusia sanoja. Petteri Paasio on erinomaisen sitkeästi hakenut hyviä suomenkielisiä vastineita, ja niissä myös mielestämme aikamoisen hyvin onnistunut. Suurin osa arviointikirjallisuudesta on englanninkielistä. On tärkeä, että löydämme omat suomenkieliset vastineet ja näin luomme yhteisen kielen.

Sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmä (FinSoc)

Alkusanat

Tämä raportti pohjautuu selvitykseen, jonka tein marras-joulukuussa 2002 Helsingin sosiaaliviraston toimitusjohtajan Aulikki Kananojan pyynnöstä. Tuolloin sosiaaliviraston uuden strategian valmistelu oli vaiheessa, jossa oli selvää, että arviointi ja varsinkin vaikuttavuuden arviointi tulee olemaan keskeinen teema uudessa strategiassa. Siinä tilanteessa oli tärkeää luoda vaikuttavuuden käsitteelliselle haltuun ottamiselle jonkinlainen rakenne tai arkkitehtuuri.

Paljon on tapahtunut vuoden aikana sosiaalivirastossa mutta se kaikki on vain vahvistanut alkuperäistä strategista ajatusta: arviointi ja erityisesti vaikuttavuuden arviointi tulee olemaan meidän tulevaisuutemme ja menestyksemme keskeinen edellytys ja toteuttaja. Uuden strategian lisäksi taloudellisten resurssien supistuminen ja perusteellinen organisaatiomuutos ovat luoneet sosiaalivirastoon aivan ainutlaatuisen muutoksen mahdollisuuksien tiivistymän. Meillä on todelliset mahdollisuudet onnistua kansainvälisestikin katsoen kunnianhimoisten strategisten päämäärien toteuttamisessa.

Tässä raportissa tarkastelun keskipisteessä ei kuitenkaan ole Helsingin sosiaalivirasto, vaan arvioinnin ja vaikuttavuuden arvioinnin merkitys sosiaalitoimessa yleensä. Helsinki on tässä vain esimerkki.

Keskeisin väittämä ja lähtökohtani on, että suomalaisen sosiaalialan tulevaisuus nivoutuu ratkaisevalla tavalla kysymykseen, muodostuuko arvioinnista keskeinen osa ammatillista käytäntöä, kehittämistä ja johtamista.

Toinen julkilausumaton lähtökohtani on, että vastataksemme tulevaisuuden haasteisiin ja mahdollisuuksiin, meidän on arvioinnin lisäksi omaksuttava uudenlainen suhde oppimiseen ja tulevaisuuteen. Otto Scharmerin (2003) käsittein meidän tulee siirtyä pois selkä tulevaisuuteen matkaavasta reagoivasta *downloading*-orientaatiosta (jossa eteen tulevia uusia asioita yritetään tallentaa menneisyyden rakennetta kantavalle 'kovalevyllä') kohti kykyä nähdä, kokea ja ymmärtää nykyhetkessä olevat tulevaisuuden mahdollisuudet ja näin ryhtyä aktiivisesti *luomaan* tulevaisuutta.

Olen erityisen kiitollinen Stakesin FinSoc ryhmälle jo pitkään jatkuneesta erinomaisesta yhteistyöstä ja aidosta innosta arvioinnin suhteen. Viimeistellessäni tätä raporttia minut tavoitti suruviesti Maisa Maaniitun poismenosta. Monet keskustelut Maisan kanssa arvioinnin vallankumouksesta ja tämän mahdollisuuden levittämisestä ovat minulle pysyvä arvo.

Kaikki tässä raportissa esitetyt näkemykset ja tulkinnat ovat tietenkin vain minun omiani.

1 ARVIOINNIN MERKITYS SOSIAALIALALLA

Miksi seurannan, arvioinnin ja erityisesti vaikuttavuuden haltuunottoaminen on keskeinen haaste sosiaalialan kannalta?

Seurannan ja arvioinnin kehittäminen ja vaikuttavuuden haltuunotto ovat hyvin suuria haasteita. Toisaalta vaikuttavuuden ja arvioinnin *jäsentäminen* on hyvin selkeä ja jopa eksakti tehtävä. Tällaisessa kokonaisjäsennyksessä ei voida mennä kovin yksityiskohtaisiin kysymyksiin, koska kunkin alan ja toiminnan asiantuntijoiden on ratkaistava nämä asiat yksityiskohdissaan. Mutta jos kokonaisjäsenitys on selkeä, ei yksityiskohtainenkaan jäsentäminen ole vaikeaa.

Todellinen haaste on arvioinnin ja vaikuttavuuden *haltuunotto*. Haltuunotolla tarkoitan, että ensinnäkin jokaisen ammatillisen toimijan on *ymmärrettävä*, mitä arviointi ja vaikuttavuus tarkoittavat konkreettisesti hänen ammatillisessa käytännössään. Toiseksi kaikkien työyhteisöjen ja organisaatioiden on kyettävä *toteuttamaan* sellaiset ammatilliset käytännöt, joissa arviointi on osa arjen toimintaa ja jotka ovat vaikuttavia ja joiden vaikuttavuus tiedetään.

Tässä raportissa esitellään liikkeellelähden elementtejä Helsingin sosiaalivirastossa. Virastossa on henkilöstöä 13.000 ihmistä. Helsinki on tässä raportissa esimerkkikunta, koska työ on siellä jo hyvässä alussa. Helsinki on Suomessa ainoa todella suuri kunta ja haastekin on näin ollen suuri. Haaste on ennen muuta johtamiseen ja organisointiin liittyvä.

Arvioinnin ja vaikuttavuuden haltuunotto ammatillisessa käytännössä edellyttää uusien käsitteiden omaksumista ja uusia toimintatapojen oppimista. Tämä ei todennäköisesti tule olemaan kuitenkaan vaikein osa haastetta, koska näitä käsitteitä ja toimintatapoja on monissa tapauksessa vuosia tai vuosikymmeniä kaivattu osaksi ammatillista käytäntöä. Mutta uuden oppiminen merkitsee myös vanhasta pois oppimista. Meillä on monia toimintatapoja ja -rakenteita, jotka estävät tai vaikeuttavat vaikuttavuuden haltuunottoa ja niiden muuttaminen ja joistain luopuminen tulee todennäköisesti olemaan paljon suurempi haaste.

Yksi haasteista on se, että vaikuttavuuden arviointi jokapäiväisenä käytäntönä edellyttää toteutuakseen erityistä toimintakulttuuria. Toimintakulttuurin muuttaminen on aina suuri haaste mutta tämän haasteen edessä voi olla helpottavaa oivaltaa, että toimintakulttuuri rakentuu ymmärryksen, arvojen, toimintatapojen ja rakenteiden kautta.

On aina tärkeää ymmärtää miksi jotain tehdään. Jos haaste ja muutos on suuri, on tämä ymmärrys ratkaisevan tärkeää – jos muutos myös halutaan toteuttaa.

1.1 Kansainvälinen ja arviointitieteen näkökulma

Arviointitutkimuksen voimakas kehittyminen on mahdollistanut yrityksen ottaa haltuun vaikuttavuuden käsite. Kansainvälisesti arvioinnin merkitys on vahvistunut keskeisenä hyvinvointipalvelujen toimintatapana viimeisen 20 vuoden aikana. 1990-luvun puolesta välistä lukien on arviointitieteen alueella yhdeksi merkittäväksi suuntaukseksi noussut niin sanottu *realistinen arviointi*.

Realistinen arviointi on mahdollistanut vaikuttavuuden arvioinnin osana ammatillista käytäntöä, koska siinä kyetään selittämään ja ymmärtämään miksi tietty interventio toimii juuri tietyssä tilanteessa olevien ihmisten osalta ja mitkä ovat keskeiset muutosvoimat. 1960-luvulla suosituksen koeasetelmaan perustuvan arvioinnin merkityksen hiipuminen liittyi osaltaan siihen, että monenkaan intervention ei havaittu olevan kovin vaikuttavaa.

Realistisessa arvioinnissa pidetään selvänä, että ei ole olemassa sinänsä vaikuttavia interventioita, vaan olennainen kysymys on mikä toimii, miten ja keiden osalta. Helsingin sosiaaliviraston syksyllä 2002 alkanut yhteistyö Huddersfieldin yliopiston arviointiyksikön johtajan Mansoor Kazin kanssa edustaa osaltaan tämän realistisen arvioinnin ja tapauskohtaisen arvioinnin sovellutusta. Tämän yhteistyön ansioista voimme olla kansainvälisessä arviointitutkimuksen etujoukossa.

1.2. Arvioinnin ja seurannan käsitteet

Arviointitutkimus on kehittynyt kansainvälisesti teoriana ja käytäntönä aimo harppauksin. Voi olla perusteltua puhua oman arviointitieteen olemassaolosta, jota sovelletaan lukuisilla ammatillisen toiminnan ja tieteen kentillä (Scriven 1991, 2002). Samanaikaisesti on kuitenkin syntynyt kuilu arkielämän ammatillisen toiminnan kielen ja tieteen kielen välille. Inhimillisen ja ammatillisen arkielämän olennaisia piirteitä ovat seuranta, arviointi ja vaikutusten ymmärtäminen, mutta näillä käsitteillä emme voi tehdä sosiaalialalla seurantaa ja arviointia, vaikuttavuuden haltuunotosta puhumatta.

Nykyisin käyttämämme seurannan, arvioinnin ja vaikutusten käsitteet ovat aivan eri asioita kuin täsmälliset evaluaation käsitteet, jotka on otettava käyttöön, mikäli haluamme strategisessa hankkeessamme onnistua. Nykykäsittein olemme ahkerasti seuranneet ja arvioineet ja miettineet vaikutuksia. Evaluaatiokäsittein olemme kyllä tehneet erittäin ahkerasti massiivista seurantaa, mutta ilman tärkeimpien asioiden seurantaa. Arviointia emme ole tehneet juuri ollenkaan lukuun ottamatta kahta asiaa. Toinen liittyy taloudellisten panosten käytön arviointiin. Toinen on arviointia ammatillisen käytännön yksilöllisellä, kokemuksellisella tasolla (joka ei sanan varsinaisessa

mielessä ole arviointia, koska arviointi on aina menetelmällinen ja kollektiivinen asia).

Seuranta

Sosiaalialalla puhumme rituaalinomaisesti seurannasta ja arvioinnista lähes kaikissa yhteyksissä. Nämä käsitteet esiintyvät aina juuri tässä järjestyksessä: ensin seuranta ja sitten arviointi, joka usein kyllä jää tekemättä. Tämä luontainen puhe- ja ajattelutapa perustuu kuitenkin vakavaan väärinkäsitykseen. Arviointi edeltää sekä ajallisesti että loogisesti aina seurantaa: arviointi vastaa kysymyksiin miksi ja mitä seurataan. Tärkeimpiä syitä siihen, että valtavat määrät sinänsä käyttökelpoista seuranta-aineistoa makaa hyödynämättä, johtuu siitä, ettei ole ymmärretty mitä arviointi on.

Seuranta ei ole muuta kuin informaation tuottamista toiminnan eri puolilta. Nykyisen informaatioaikakauden on vakava ja yleinen väärinkäsitys ajatella, että tällä informaatiotulvalla ja sen varastoinnilla ja käsittelyllä olisi suurtakin merkitystä sinänsä. Ilman arviointia seurannasta ei ole hyötyä, koska vasta arviointi tuo informaation merkityksen ja tekee siitä tietoa. Pelkässä seurannassa ei tiedetä, mitä tulisi seurata, ei tiedetä mitä johtopäätöksiä toiminnan tasolla pitäisi informaation perusteella tehdä, tai ovatko mahdolliset toimenpiteet olleet oikeaan osuneita. Sen sijaan, jos seurantaa käytetään osana systemaattista arviointia, on se tehokas väline.

Kaikkein ratkaisevinta tulevaisuutemme kannalta on tuottaa arvioinnin osana systemaattista seurantatietoa asiakkaiden ja asukkaiden hyvinvoinnin muutoksesta.

Arviointi

Arviointi on ehkä suomen kielen väärinkäytetyin käsite. Kutsumme arvioinniksi lähes mitä tahansa arvostelmaa, näkemystä, arvausta tai estimaattia. Arviointi on kuitenkin systemaattiseen, luotettavaan, empiiriseen aineistoon perustuvaa toiminnan tai intervention arvon määrittelyä viimekädessä sillä perusteella, onko interventio ollut edesauttamassa positiivista muutosta asiakkaan elämäntilanteessa. Arviointi on aina viimekädessä vaikuttavuuden arviointia, vaikka se ei kohdistuisikaan suoranaisesti asiakasmuutokseen. Jos arviointi kohdistuu vain asukastarpeiden selvittämiseen, intervention teorian julkituomiseen tai toteutusprosessin arviointiin, tulee aina selittää, miksi arvioinnin kohteena ei ole asiakasmuutokset. Ja näitä syitä on kaikkiaan vain kolme: asiakasmuutoksia tai –vaikutuksia ei ole (esim. uudet suunnitteilla olevat hankkeet), ne ovat tiedossa (hyvin poikkeuksellinen tilanne) tai niitä tutkitaan jossain toisessa yhteydessä.

Taulukko 1: Klassiset arvioinnin määritelmät

Arviointi on

- yhteiskuntatieteellisten tutkimusmenetelmien käyttöä
- vaikuttavuuden systemaattisessa selvittämisessä
- niin, että syntynyttä tietoa käytetään poliittisessa ja organisatorisessa toimintaympäristössä,
- jotta yhteiskunnallinen toiminta voisi parantaa ihmisten sosiaalisia olosuhteita

Rossi & Freeman & Lipsey (1999)

Arviointi on

- systemaattista informaation keräämistä
- toiminnan toteutuksesta, luonteesta ja vaikutuksista,
- jotta toiminnan arvo voidaan määritellä, sen vaikuttavuutta voidaan parantaa tai, jotta saadaan tietoa päätöksentekoon tulevaisuuden ratkaisuja varten.

Hyödyntämiseen keskittyvä arviointi

- tehdään tiettyjen, tarkoitettujen ensisijaisten käyttäjien kanssa yhdessä ja heitä varten
- käytettäväksi tiettyyn määriteltyyn tarkoitukseen.

Patton (1997)

Taulukko 1. Klassiset arvioinnin määritelmät

Arviointi on loppujen lopuksi toimintakulttuuri, jonka oppiminen voi viedä useamman sukupolven ajan. Tämä toimintakulttuuri lepää vahvasti tiedepohjaisten ammatillisten käytäntöjen ja ammatillisen etiikan varassa. Monista syistä sosiaalitoimessa nämä perustat eivät ole kovin vahvoja kansainvälisesti, eivätkä myöskään Suomessa. Eileen Gambrell onkin luonnehtinut esim. sosiaalityötä auktoriteetti-perustaiseksi ammatiksi, tiedeperustaiseksi ammatin sijaan (Gambrell 2001). Hänen keskeisin argumenttinsa on, että sosiaalitoimessa todellisuutta pyritään hallitsemaan pääasiassa retoriikalla ja vakuuttelulla, kun tosiasiaa puheittamme ja todennettujen aikaansaannostemme välillä vallitsee kuilu. Tämä kuilu muodostuu pääasiassa siitä, että meiltä puuttuu empiirisesti vakuuttava näyttö toimintamme vaikuttavuudesta. Ja nyt kaikki energia pitäisi kohdistaa tuon aineiston systemaattiseen keräämiseen.

2 ARVIOINNIN OSA-ALUEET

Arvioinnin perusajatus on siis hyvin yksinkertainen. Arvioinnissa selvitetään tai määritellään (1) jonkin intervention, palvelun tai hankkeen (2) arvo (3) mahdollisimman luotettavilla, systemaattisilla tai tieteellisillä menetelmillä, ja (4) tätä tietoa hyödynnetään päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä, jotta voisimme paremmin edistää hyvinvointia yhteiskunnassa. Arvioinnin olemassaolo edellyttää, että nämä kaikki ehdot toteutuvat. Suomessa sosiaalialalla yleensä vähintään yksi ehto jää toteutumatta. Tyypillisiä väärinkäsityksiä ovat: (1) ihmisten hyvinvoinnin muodostumisen tutkiminen vaikka kuinka tieteellisesti ei ole arviointia, koska arviointi kohdistuu aina interventioon. (2) Vaikka kuinka tarkkaan kuvattaisiin jonkin palvelun ominaisuuksia ja toimintatapoja, kyseessä ei ole arviointi: kuvaus tai deskriptio ilman arvon määrittelyä ei ole arviointi. (3) Suurin osa nykyisestä arviointistamme on tuumailua, eikä arviointia, koska arvon määrittelylle antaa pohjan pääasiassa mutu-tuntuma: tieteellisiä tai tiedepohjaisia menetelmiä tarvitaan juuri siitä syystä, että ihminen on luontaisesti hyvin vaikea karttaa subjektiivisuutta ja yksipuolisuutta kaikessa, joka liittyy arvoon. (4) Jos arviointia ei tehdä siinä tarkoituksessa, että sitä hyödynnetään päätöksenteossa ja kehittämisessä, kyseessä ei ole arviointi.

Näistä neljästä tekijästä vaikeimmin ymmärrettävissä ja suurinta muutosta nykykäytäntöön edellyttää toinen ja neljäs vaatimus. Pitää ymmärtää interventioiden *arvo* ja kuinka se aikaansaadaan, ja pitää ymmärtää mihin arviointia tarvitaan juuri tuossa *arvon* luomisessa. Tämä toinen luku pyrkii antamaan suuntaviivat tälle ymmärrykselle.

Lähtökohta arvioinnille on, että pitää *haluta tietää*, kuinka asiat ovat ja pitää olla *rohkeutta* tunnustaa, ettemme tällä hetkellä tiedä tai emme tiedä ainakaan riittävän tarkasti. Toisin sanoen arvioinnissa pyritään vastaamaan todellisiin kysymyksiin, arviointikysymyksiin. Jos tiedämme kaiken olennaisen, ei arviointiin pidä missään oloissa ryhtyä.

On olemassa viisi arvioinnin peruskysymystä:

- Mikä on intervention kohteena olevan ongelman tai ilmiön luonne?
- Mikä on intervention toiminnan logiikka tai teoria?
- Miten interventio on toteutettu?
- Mitkä ovat intervention vaikutukset?
- Mikä on intervention kustannusvaikuttavuus?

Nämä viisi peruskysymystä vastaavat myös arvioinnin osa-alueita eli arviointitutkimuksen erikoistumisalueita. Arviointitieteessä lähdetään siitä, että näihin kysymyksiin on oltava vastaus, jotta interventiolla olisi arvoa. Toisin sanoen intervention arvo määräytyy viime kädessä sen vaikuttavuus-

den kautta, ja jotta interventiolla voisi olla vaikuttavuutta, näihin viiteen kysymykseen on oltava mahdollisimman luotettava vastaus. Sosiaalialalla hyvin pitkään vallinnut myytti, että toiminta on kyllä vaikuttavaa ja arvokasta, vaikka emme tiedä, tai kykenen sen vaikuttavuutta osoittamaan, on epätosi. Interventio voi olla vaikuttavaa ja sen vaikuttavuus voi parantua vain, mikäli sen vaikuttavuus tiedetään.

Arvioinnin osa-alueet eivät ole vain erilaisia arviointikysymyksiä, vaan ne ovat rakenne niin vaikuttavuuden *tietämiselle* kuin vaikuttavuuden *ai-kaansaamiselle*.

Seuraava arvioinnin osa-alueiden tarkastelu pohjautuu pääosin teokseen: Peter Rossi, Howard Freeman, Mark Lipsey, Evaluation. A Systematic Approach. 6th edition (1999) ellei toisin mainita.

2.1 Ongelman tai ilmiön analyysi ja tarvearviointi

Sosiaalipalvelut ovat olemassa vähentääkseen ihmisten sosiaalisia ongelmia, ongelmallisia elämäntilanteita ja lisätäkseen heidän hyvinvointiaan. Näin ollen tärkein ja ensimmäinen vaihe vaikuttavuuden arvioinnissa on sosiaalisen ongelman tunnistaminen ja määrittely ja tarpeessa olevan kohdeväestön tunnistaminen ja määrittely. Palvelu tai toiminta ei voi olla vaikuttavaa, mikäli se ei tavoita ongelmaa ja sen synnyn logiikkaa.

DePoy ja Gibson (2003, 7) korostavat, kuinka arviointi ja koko toiminnan vaikuttavuus on ratkaisevalla tavalla kiinni kohteena olevan ongelman ja ilmiön määrittelystä ja ymmärtämisestä. ”Kuten niin usein sosiaalipalveluissa voimme havaita, interventioiden kehittäjät eivät yleensä erittele kohteena olevaa sosiaalista ongelmaa, vaan ryntäävät suoraan itse interventioon, jonka uskovat olevan tarpeellinen. Monien sosiaalipalvelujen ajattelu- ja toimintaprosesseista puuttuu valitettavasti jäsenyys, miksi juuri tätä lähestymistapaa interventioon olisi syytä soveltaa, tai mihin sosiaaliseen ongelmaan on tarkoitus puuttua. Ilman selkeää ymmärrystä kohteena olevasta ongelmasta, ja ilman näyttöä juuri tähän ongelmaan soveltuvasta interventiosta, emme kykene osoittamaan ammatillisen käytännön arvoa.” (käännös PP)

Tarvearviointi (*needs assessment*) vastaa kysymykseen sosiaalisista oloista ja ihmisten tarpeista. Siinä on kysymys systemaattisesta informaation keräämisen prosessista nykyisestä väestön tai alueen olosuhteista, jotka ovat intervention *taustalla*, ja jotka samalla tuovat resursseja intervention toteuttamiseen. On tärkeä huomata, että kysymys on ihmisten ja alueiden tilanteesta ja olosuhteista, jotka ovat intervention taustalla. Kyseessä on siis todellisuuden, asukkaiden todellisuuden analyysi, ei palvelumailman tai organisaatioiden analyysi. Toiseksi kysymys on myös ihmisten voimavaroista

ja resursseista, ei siitä, mitä kaikkea ihmiset tarvitsisivat ja haluaisivat. Ihmisten tai alueen ongelmien ja ongelmallisten elämäntilanteiden ja tarpeiden lisäksi on selvitettävä luotettavan informaation perusteella hyvinvoinnin synnyn kontekstia ja mekanismeja. Eli ongelman ja tarpeen lisäksi pitää huomioida, onko olemassa rakenteita tai toimintakäytäntöjä, jotka ehkäisivät ongelmien pitkittymästä tai riskien toteutumista.

Tarvearviointi rakentuu kahdesta osasta: käsitteellisestä ja empiirisestä. Käsitteellistä osaa kutsutaan tässä *ongelman määrittelyksi tai ilmiön analyysiksi*. Siinä ensin määritellään ilmiön luonne, ja sitten esitetään hypoteeseja ilmiön syntyyn, tai kehitykseen vaikuttavista tekijöistä. Nämä kausaalihypoteesien julkilausuminen on erittäin olennainen osa koko arviointiprosessia. Jos emme julkituo oletuksiamme asioiden välisistä syy-seuraus –suhteista, meidän ymmärryksemme ei kehity, koska emme kykene korjaamaan virheellisiä tai puutteellisia oletuksia. Yleensä suurimmat erimielisyydet interventioiden suunnittelussa ja arvioinnissa johtuvat hyvin erilaisista, mutta julkilausumattomista käsityksistä ongelmien syistä.

Konkreettinen esimerkki. Asunnottomuus on yhteiskunnallinen ongelma. Ennen kuin sille voi tehdä mitään, on määriteltävä, mistä siinä on kysymys. On aivan eri asia määritelläkö ja ymmärretäänkö asunnottomuus asuntomarkkinoiden epätasapainotilana, ihmisten elämäntilanteen kriisinä vai yhteiskannallisen hallinnan muotona. Näistä määrittelyistä juontuu täysin erilaiset sen esiintymistä selittävät käsitykset tai hypoteesit syy-seuraus –suhteista.

Kun tarvearviointi on vaikuttavuuden arvioinnin prosessin ensimmäinen vaihe, sen on myös ensimmäinen kohta, jossa arvioinnin uskottavuus, luotettavuus ja käyttökelpoisuus voidaan menettää. Tarvearvioinnin tarkoitus ei ole perustella tai oikeuttaa tiettyä palvelua puhumattakaan, että sillä voisi perustella palvelun resurssivaateita. Tarvearviointi tehdään, jotta ymmärrettäisiin ihmisten elämää ja olosuhteita paremmin.

Tarpeenarviointi on hyvin pitkälle kehittynyt ja monipuoliset menetelmät omaava arvioinnin erikoisala. Kuitenkin kaikessa vaikuttavuuden arvioinnissa on tehtävä jonkinlainen tarvearviointi, jotta toiminta voisi olla vaikuttavaa.

Suomalaisessa kontekstissa ja varsinkin, jos on kysymyksessä ns. peruspalvelut tämän arvioinnin osa-alueen ymmärtäminen voi olla vaikeaa. Tähän on useita syitä, mutta yritän osoittaa kaksi keskeisintä.

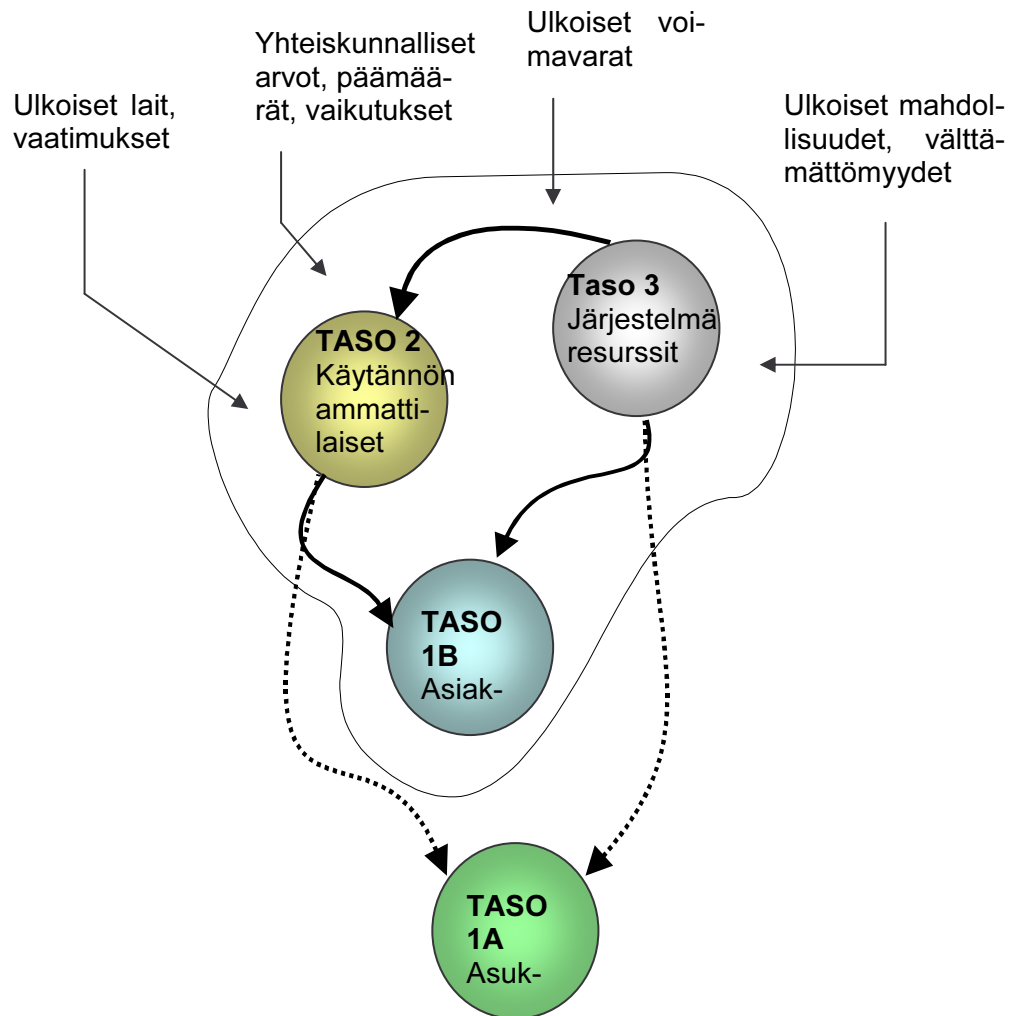
Ensinnäkin Suomessa saatamme puhua tarvearvioinnista silloin, kun selvitämme tietyn yksilön tai perheen oikeutta tiettyyn palveluun. Puhumme ihmisistä, jotka ovat toimeentulotuen tai lastensuojelun tarpeessa, ja tarkoitamme ihmisiä, joilla näyttäisi olevan oikeus näihin palveluihin. Tällaisella ”tarvearvioinnilla” ei ole kuitenkaan mitään tekemistä varsinaisen tarvearvioinnin kanssa. Sillä ei ole mitään tekemistä myöskään tarpeiden kanssa, koska siinä selvitetään oikeutta, tai mahdollisuutta päästä jonkun palvelun piiriin. Varsinainen tarvearviointi selvittää ihmisten tosiasiallisia tarpeita ja

elämäntilanteita riippumatta siitä, minkälaiset palvelut voivat tai sattuvat niihin vastaamaan. Toisin sanoen toimeentulotukea hakevilla tai lastensuojelun potentiaalisilla asiakkailla on tosiasiallisia tarpeita ja mahdollisia ongelmallisia elämäntilanteita täysin riippumatta siitä, voivatko nämä palvelut vastata näihin tarpeisiin.¹ Koska tarvearvioinnissa on kysymys ihmisten tosiasiallisista elämäntilanteista ja tarpeista, ei tarvearviointia voi koskaan tehdä käyttämällä aineistona vain tietyn palvelun piirissä olevia ihmisiä.

Toinen syy tarvearvioinnin ongelmallisuuteen suomalaisessa kontekstissa liittyy läheisesti edelliseen. Johtuen vahvasti meidän juridisesta ja palvelutuotannon paradigmasta, emme useinkaan ajattele palvelujen *kohdentuvan* joihinkin tarpeisiin vaan, että palvelut ovat olemassa ja niitä haetaan ja tuotetaan. Tyypillinen esimerkki ovat ns. subjektiiviset oikeudet eli palvelut joiden sisältö on määritelty ja niihin on kaikilla oikeus. Vaikka esim. päivähoitopaikkaan on oikeus kaikilla alle kouluikäisillä lapsilla, päivähoito ei kuitenkaan kohdistu tähän oikeuteen vaan perheisiin, joilla on hyvinkin erilaisia tarpeita, joiden perusteella he hakevat päivähoitoa. Mikäli näitä erilaisia tarpeita ei riittävästi selvitetä, päädytään helposti standardoituihin, tarpeisiin vastaamattomiin ja kalliisiin tapoihin vastata ihmisten palvelutarpeisiin. Toinen esimerkki voisi olla ei-subjektiivinen neuvontapalvelu. Miksi pitäisi ajatella ihmisten ongelmallisia elämäntilanteita tai tarpeita, kun tarkoitus on vain neuvoa ihmisiä, jotka kysyvät neuvoja? Vastaus on tietysti selvä: koska neuvontapalvelu voi olla kohdennettua tiedotustoimintaa ja vastata ihmisten aitoon tiedontarpeeseen. Sillä voidaan yleensä vähintään yksinkertaistaa monia palveluprosesseja ja mahdollisesti jopa ehkäistä ongelmallisten elämäntilanteiden syntymistä ja kalliiden palvelujen käyttöä.

¹ Käsitettä 'palvelutarve' ei pitäisi suomenkielessä käyttää koskaan muulloin kuin silloin, kun on tehty perusteellinen tarvearviointi ja toiminnan teoria on analysoitu. Tällaisia arviointeja ei Suomessa juurikaan ole tehty. Sitten pitäisi keksiä oma käsite palvelujen tuottajien resurssi- ja muille tarpeille. Suomessa nämä asiat menevät säännöllisesti sekaisin: puhutaan asukkaiden palvelutarpeesta, kun tarkoitetaan palvelun toteuttamisessa havaittua tarvetta esim. resursseja.

Kuvio 1: Tarvearvioinnin tasot, järjestelmä ja järjestelmän ulkoiset tekijät



Mukaillen Witkin & Altschuld (1995).

Kuvio 1. Tarvearvioinnin tasot, järjestelmä ja järjestelmän ulkoiset tekijät

Oheisessa kuviossa primaaritason muodostavat asiakkaat (toimintajärjestelmän sisäpuolella) ja asukkaat (toimintajärjestelmän ulkopuolella). Tarpeenarvioinnin haaste on olla sekoittamatta varsinaisia ongelmia ja tarpeita (tasot 1a-b) muiden tasojen tarpeisiin. Kuvasta käy myös esille, että usein sekundaari- tai tertiaalitason ongelmat ja tarpeet johtuvat toimintaympäristön vaatimuksista, eivätkä niinkään primaaritason tarpeista. Toisaalta tarvearviointi voi kohdistua muillekin tasoille kuin primaaritasolle, mutta se ei ole uskottavaa ilman primaaritason tarpeiden tarkastelua.

Tarvearvioinnin ja ongelma-analyysin tärkein osa on *sosiaalisen ongelman* ja ihmisten tarpeiden kuvaaminen ja *erittely (diagnoosi²)*. Maailmalla on runsaasti esimerkkejä palveluista, hankkeista tai jopa lainsäädännöstä, jotka epäonnistuivat surkeasti, koska ei ymmärretty tai riittävästi määritelty ongelmaa, jonka kanssa ajateltiin oltavan tekemisissä. Tämän ongelman tai tarpeen määrittelyn ja erittelyn ratkaiseva luonne johtuu koko ongelman ja tarpeen luonteesta. Maailmassa ei ole ongelmia tai tarpeita, jos joku ei niitä määrittele ongelmiksi tai tarpeiksi. Maailmassa on olosuhteita ja tilanteita, jotka muodostuvat ongelmiksi tietyssä tilanteessa tai kontekstissa ja tiettyjen mekanismien kautta. Esimerkiksi maailmassa on aina ollut tulvia, mutta joskus tulvat aiheuttavat ongelmia, joskus ne ovat kokonaisen kukoistavan sivilisaation perusta. Yksinkertaisesti sanottuna: koska sosiaaliset ongelmat ovat todellisuuden ilmiöistä rakennettuja sosiaalisia konstruktioita, ei niitä voi lievittää tai poistaa, jos ei ole huolellisesti määritellyt, mistä sosiaalisesta konstruktioista on kysymys.

Pääasialliset menetelmät ongelman määrittelyssä, erottelussa ja tunnistamisessa ovat a) asiaa käsittelevään tutkimukseen perehtyminen b) ongelman kanssa tekemisissä olleiden ihmisten näkemyksen ja kokemuksen kerääminen ja c) ongelmallisessa elämäntilanteessa olevien ihmisten ja heidän läheistensä kokemuksen kerääminen. Kuten tästä listasta voi havaita, ovat käytännön ammattilaiset ratkaisevassa asemassa, sillä he ovat jatkuvasti tekemisissä kaikkien näiden lähteiden kanssa.

Suomessa keskustellaan ahkerasti teoriatasolla niin kutsutusta ammattilaisten hiljaisesta tiedosta ilman, että tämä keskustelu on johtanut juuri mihinkään käytännön toimiin. Ongelman analyysi ja erittely on konkreettinen asia, jossa voisi ja tulisi ammattilaisten hiljainen tieto, käytännön äänetön kokemus muuttaa julkilausutuksi, jäsenyneeiksi ja yhteisesti jaetuksi ymmärrykseksi. Tämä on välttämätön edellytys sille, että vaikuttavuuden arviointi toteutuu osana ammatillista käytäntöä.

Ongelman analyysi ei voi kuitenkaan jäädä pelkän hiljaisen tiedon julki tuomisen ja jäsentämisen varaan. Oheisessa taulukossa on lueteltu joitakin esimerkkejä tarvearvioinnin menetelmistä, jotka eivät erityisesti poikkea muista aineiston hankinnan menetelmistä.

² On hyvin onnetonta, että käsite diagnoosi yhdistetään taudinmääritykseen. Alkuaan kreikkalainen käsite, *διάρθρωσις* (*diagnōsis*) merkitsi hyvin yksinkertaisesti vain erottamista ja tunnistamista.

TAULUKKO 2: TARVEARVIOINNIN MENETELMIÄ

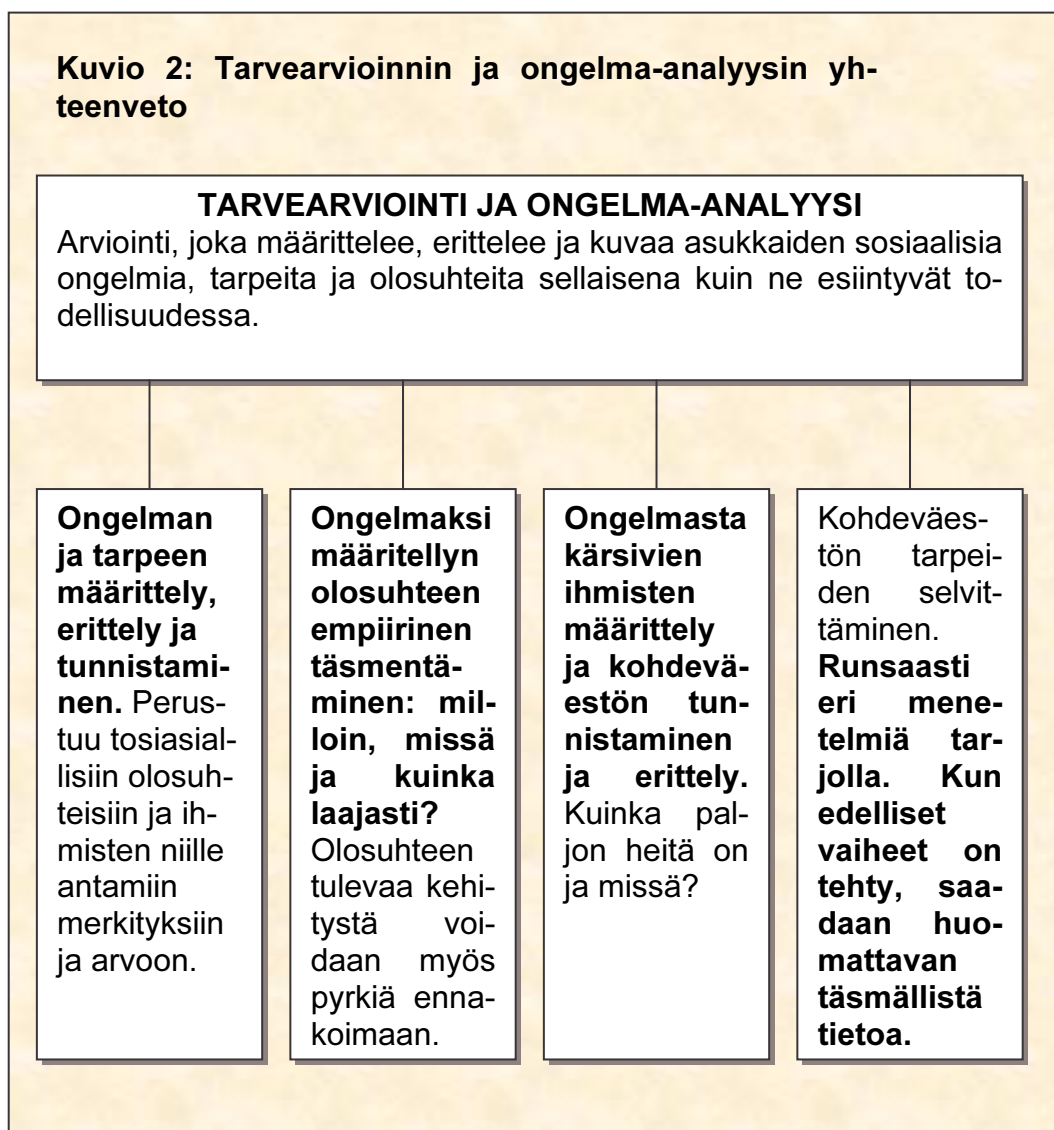
1. Ryhmäteknikat, esimerkiksi:
 - Fokusryhmät
 - Julkiset tapaamiset
2. Kysely- ja haastattelututkimukset, esimerkiksi:
 - Asiakastutkimukset
 - Avaintietolähteiden tutkimukset
3. Haastattelut, esimerkiksi:
 - Asiakashaastattelut
 - Avaintietolähteiden haastattelut
4. Olemassa olevan tiedon analyysi

Robson (2000, 2001)

Taulukko 2. Tarvearvioinnin menetelmiä

Tarvearvioinnin empiirinen osa muodostuu seuraavista osista: 1. Ongelman vakavuuden, esiintyvyyden ja ennustettavuuden selvittäminen olemassa olevan aineiston, indikaattoreiden tai erillisten tutkimusten kautta 2. Kohdeväestön eli niiden konkreettisten ihmisten tunnistaminen, jotka kärsivät ongelmasta tai joilla tarve on tai jotka ovat riskiryhmässä. 3. Näiden ihmisten tarpeiden selvittämien empiirisesti.

Kuvio 2: Tarvearvioinnin ja ongelma-analyysin yhteenveto



Kuvio 2. Tarvearvioinnin ja ongelma-analyysin yhteenveto

2.2 Toiminnan teorian julkituominen ja arviointi

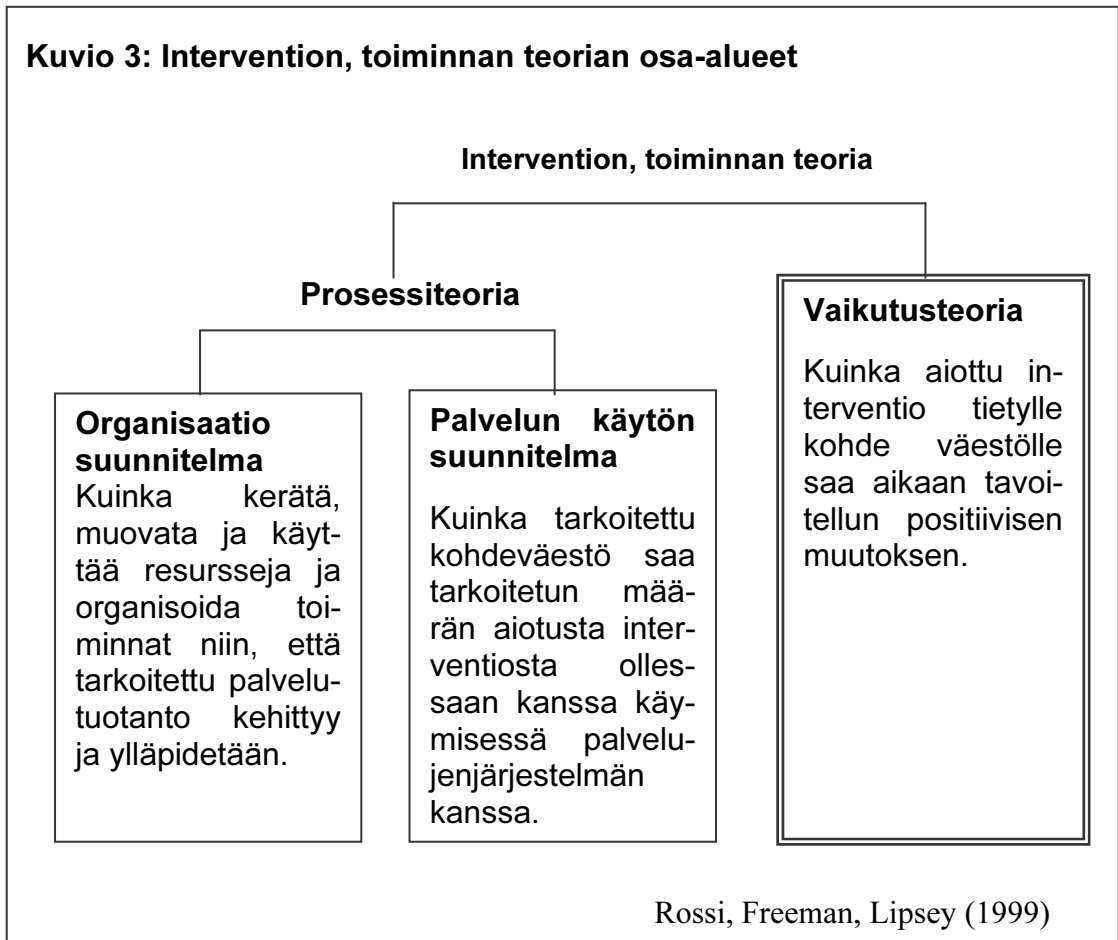
Ammatillisen käytännön mahdollisuus edesauttaa positiivista muutosta ihmisten elämäntilanteessa lisääntyy ratkaisevasti, mikäli toiminnassa on perusteltu ja testattavissa oleva käsitys toiminnan ja asiakasmuutoksen välisestä suhteesta: miten tosiasiasa muutos syntyy.

Toiminnan teorian ilmaiseminen ja arviointi on keskeinen arvioinnin osa-alue. Intervention, toiminnan teoriolla tarkoitetaan niitä oletuksia, joita meil-

lä on toimintamme ja sen tavoitteleman hyvinvoinnin tai ongelmien vähentämisen välisestä suhteesta. Eli nämä oletukset vastaavat kysymyksiin: miksi juuri tämä toiminta vähentää sosiaalisia ongelmia tai lisää hyvinvointia. Sosiaaliviraston uudessa strategiassa otetaan kantaa toiminnan teoriaan: palvelujen antaminen ja niiden saaminen eivät ole keskeisin hyvinvointia rakentava muutosvoima. Tämä muutos edellyttää toisentyypistä yhteistyötä, jota nimitämme kumppanuudeksi.

Silloin, kun ollaan vakavasti kiinnostuttu vaikuttavuudesta ja halutaan tietää mikä toimii, kenelle, missä tilanteessa ja millä tuloksilla, toiminnan teorian julkituominen ja arviointi tulee keskeiseksi osaksi vaikuttavuuden arviointia. Tämä johtuu monesta syystä. Ensinnäkin intervention teoriaa pitää kyetä testaamaan eli pitää saada tietoa siitä, pitävätkö oletuksemme paikkansa ja missä tilanteessa. Toiseksi ammatillinen tieto kumuloituu viimekädessä toiminnan teoriana; näkemyksinä siitä, millä toiminnalla on vaikuttavuutta missäkin tilanteessa. Heikosti perusteltu toiminta on lähes aina merkki ammatillisen käytännön tiedon kehittymättömyydestä ja ainoa tapa lisätä ammatin tietopohjaa on testata oletuksia. Kolmanneksi monet oletukset, kun ne tuodaan julki, ovat joko epäloogisia tai empiirisesti virheellisiä (Rostila 2000, 12). On resurssien tuhlausta lähteä toteuttamaan tällaista toimintaa.

Kuvioon 3 on koottu toiminnan teorian tai jäsennyksen osa-alueet. Yleensä erilaisissa hanke- ja interventiosuunnitelmissa kuvataan hyvin runsaasti toiminnan organisointia ja toisinaan jonkun verran kysymystä, kuinka asiakkaat ja palvelut saadaan kohtaamaan. Pääsääntöisesti interventioteorian tärkein osa eli vaikutusteoria jää kokonaan kuvaamatta. Jos tarkoituksena on arvioida intervention tai palvelun vaikuttavuutta, siitä tulee hyvin vaikeaa ja sattumanvaraista, mikäli ei ole kuvattu oletuksia siitä, mikä yhteys interventiolla on ihmisten elämäntilanteen muutokseen.



Kuvio 3. Intervention, toiminnan teorian osa-alueet

Suomalaisen sosiaalialan luonteenomainen piirre on, että teoria ymmärretään yleensä abstraktina käsitteellisenä pelinä, jossa ainoa pätevä argumentti on viittaus merkittävän auktoriteetin kirjoituksiin. Tämä on kuitenkin lähes traaginen väärinkäsitys.³ Teoria on kokonaisnäkemys, jonkin asian tai ilmiön rakenteesta ja osatekijöiden välisistä suhteista. Silloin, kun suomalaisissa hankkeissa tai toiminnassa pyritään selvittämään joko kohteena olevan ilmiön teoriaa tai intervention teoriaa, on tuloksena yleensä hyvin hämärää käsittepeliiä, jolla ei ole juuri mitään tekemistä itse toiminnan kanssa. Traagiseksi tämän tekee se, että aina ja kaikissa tapauksissa toimintaa ohjaa jokin konkreettinen teoria ja käsitys kohteena olevan ilmiön luonteesta ja syy-

³ Alkuperäinen kreikkalainen käsite θεωρία (theōria) merkitsee näkemistä kahdessa konkreettisesti perusmerkityksessä. Toisaalta näkemää eli kun kukkulalta näkee kokonaisuuden. Toisaalta teatterissa katselemista: katsoja näkee juonellisen kokonaisuuden, jota yksittäinen näytelmän roolihahmo ei näe ja juuri siksi ajautuu kohti traagista loppuaan.

seuraus –suhteista sekä toiminnan päämäärästä ja sen aikaansaamisen logiikasta. Näiden käsittepeliteorioiden keskeinen funktio on vakuutella kuulijaa ja ylläpitää olemassa olevaa toimintaa pitämällä varsinainen toimintaa ohjaava teoria näkymättömissä. Tosiasiallinen oppiminen ja ammatillinen kehitys tapahtuu viimekädessä käytössä olevan teorian tasolla: kun huomamme, että ymmärryksemme maailmasta ja toiminnasta on ollut puutteellista tai virheellistä eli näemme terävämmin. Kaikkein yleisin interventioteoriatällä hetkellä on, että asiakkaan elämäntilanteen positiivinen kehitys syntyy palveluja kuluttamalla ja tätä positiivista kehitystä voi aikaansaada palveluja tuottamalla. Tämä interventioteoriat on kuitenkin epätoisi kaikkien vaikeiden, tai merkittävien sosiaalisten ongelmien osalta.

2.3 Toteutuksen arviointi

Jotta hyvinvointipalvelu voisi onnistua tehtävässään eli ihmisten hyvinvoinnin lisäämisessä, pitää tehdä muutakin kuin hyviä suunnitelmia. Tulee ennen kaikkea kyetä toteuttamaan nämä suunnitelmat.

Vaikka suunnitelman toteuttaminen kuulostaa yksinkertaiselta, hyvinvointipalvelujen käytännössä toteutus on usein hyvin vaikeaa. Hyvinvointipalveluissa joudutaan tavallisesti ottamaan huomioon hyvin erilaisia vaikutteita, jotka voivat muuttaa päättäväisiäkii pyrkimyksiä palvelutoiminnan tavoitellusta toteuttamisesta. Lopputuloksena voi olla huomattavia eroja sen välillä, millaiseksi palvelu oli tarkoitettu ja miten se todellisuudessa toteutettiin.

Näin ollen tärkeä arviointitehtävä on selvittää palvelun toteuttamista: mitä todellisuudessa tehtiin ja mitä palveluja todellisuudessa toteutettiin. Seuranta ja muut menetelmät ovat välineitä, joilla arvioija voi tutkia näitä kysymyksiä.

Rossi, Freeman, Lipsey (1999) toteavat, että toiminnan arviointi kohdistuu yleensä seuraaviin kolmeen ydinkysymykseen: a) Tavoittaako palvelu tarkoitetun kohdeväestön? b) Vastaavatko palvelutoiminta ja tukitoiminnat suunnitelman vaatimuksia tai muita asetettuja kriteereitä? c) Tapahtuuko positiivista muutosta asiakkaiden hyvinvoinnissa tai niissä sosiaalisissa olosuhteissa, joihin toiminta kohdistuu? Lisäksi voidaan tarkastella mitä resursseja toiminnassa on käytetty.

Toiminnan arviointi on olennainen arvioinnin osa-alue. Se on keskeinen menetelmä, kun halutaan saada informaatiota toiminnan kehittämiseen ja parantamiseen, ja se soveltuu erityisesti uusiin palveluihin tai hankkeisiin, jotka pyrkivät vakiinnuttamaan toimintaansa, kohderyhmäänsä ja palveluitaan. Lisäksi tarkoitustaan vastaava seuranta tai toimintaprosessien arviointi on elintärkeä osa vaikutusten arvioinnissa, koska se auttaa erottamaan toisis-

taan huonosti toteutetut palvelut ja heikkoon jäsenyykseen perustuvat palvelut.

Toiminnan arvioinnista saavat myös päättäjät, rahoittajat ja muut osalliset tietoja, kuinka hyvin palvelut toteuttavat suunniteltuja tehtäviään. Yhä yleisemmin hyvinvointipalveluorganisaatioilta edellytetään jonkinlaista toiminnan arviointia, jotta ne voivat osoittaa suurelle yleisölle ja osallisille luotettavuutensa.

Tämä luonnehdinta toimintaprosessien arvioinnista on luonteva ja järjestyksellään, mikäli palvelussa tai hankkeessa on kohdeongelma määrittely ja on olemassa interventiotiede. Suomalaisessa sosiaalialan arvioinnissa tilanne on kuitenkin aivan toinen. Vaikka meillä lähes kaikki arvioinnit ovat ns. prosessin arviointeja, ei niissä juuri koskaan käsitellä asiakkaiden hyvinvoinnin muutosta kuin korkeintaan viitteellisesti. Suomessa asiakkaiden hyvinvoinnin muutoksen seuranta ymmärretään aina vaikuttavuuden arvioinniksi, ja siitä pyritään pysymään erossa, koska se on niin vaikeaa tai jopa mahdotonta. Arvioinnin klassikkoteos taas määrittelee asiakasmuutoksen seurannan nimenomaan toimintaprosessien arvioinnin keskeiseksi, itsestään selväksi ja rutiininomaiseksi osaksi. Mistä johtuu tämä radikaali ero?

Vastaus on hyvin yksinkertainen ja siihen viitattiin edellisen luvun päätteeksi. Mikäli toiminnan päämääränä on tuottaa palveluja, toteutuksen arvioinnissa tarkastellaan sitä, onko niitä tuotettu ja kuinka paljon. Sen sijaan kysymys, miten asiakkaiden elämäntilanne on muuttunut, tuntuu lähes ylivoimaisen vaikealta. Tässä tiivistyy suomalaisen sosiaalialan tämänhetkinen umpikuja ja palvelutuotanto -paradigman kriisi. Sosiaalitoimi ei ole olemassa tuottaakseen palveluja, vaan edistääkseen ihmisten hyvinvointia.⁴ Kun toimintaa suunnitellaan tästä näkökulmasta, tulee miettiä, mikä on se hyvä, jota tavoitellaan ja kuinka sen syntymiseen voidaan myötävaikuttaa. Ja kun tästä on käsitys, on toteutuksen arvioinnissa olennainen ja itsestään selvä asia tutkia, miten asiakkaiden hyvinvointi on muuttunut.

Suomalainen sosiaalialan prosessien arviointi on kaiken lisäksi sikäli masentavaa, että se ei ole useinkaan arviointia lainkaan. Mikäli vain kuvailaan, mitä hankkeessa on tehty, on kyseessä deskriptio, ei arviointi. Mikäli samaan kuvaukseen liitetään haastateltavien käsityksiä toiminnan onnistumisesta, saadaan deskriptio näistä käsityksistä. Tällaista selvitystä voi kai pitää kaikkein matalimmilla kriteereillä 'arviointina', vaikka sillä ei juuri ole tekemistä varsinaisen arvioinnin kanssa. Suuri osa suomalaisen sosiaa-

⁴ Viimeistellessäni tätä julkaisua lokakuun ensimmäisinä päivinä 2003, hyväksyttiin Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi. Tämän tulevaisuuspaperin ensimmäisen kohdan ensimmäinen lause kuuluu: "Kansalaisten kannalta sosiaalipalveluiden keskeisin kehittämisen kohde on palvelujen saamisen turvaaminen." Vaikka tämä lause voi pitää paikkansa Gallup tutkimusten perusteella, on se tyypillinen ilmaus menneisyyteen kuuluvasta palvelutuotannon paradigmasta. Eikö kuitenkin kansalaisen kannalta olennaisinta ole lasten kasvu ja kehitys, aikuisten toimintakyky ja vanhusten turvallinen elämä. Se, että lapsi saa päivähoitopaikan on tärkeää, mutta eikö lapsen kasvu ja kehitys ole olennaisesti tärkeämpi "kehittämisen kohde".

lialan arvioinneista on kuitenkin juuri tällaisia ja hankearvioinneista melkein kaikki.

Toteutuksen arviointiin liittyy olennaisena käsitteenä *accountability*, jota kohtaan suomalaisessa arviointikeskustelussa on tunnettu vähintäänkin karsautta. Ja jotta asia tuntuisi riittävän vastenmieliseltä, se käännettään yleensä *tilivelvollisuudeksi*, ja näin se yhdistyy loputtomaan suoritteiden kirjaamiseen, kirjanpitoon ja kontrolliin. Todellisuudessa käsitteellä ei ole juuri mitään tekemistä näiden asioiden kanssa, vaan siinä on kysymys *vastuullisuudesta*. Rossi, Feeman, Lipsey (1999, 190) määrittelevät sen: ”Henkilöstön vastuu osoittaa luotettavasti osallisille ja rahoittajille, että toiminta on vaikuttavaa ja täyttää vaatimukset, joita on asetettu sen kattavuudesta, palvelutoiminnan luonteesta, laillisuudesta ja taloudesta”. Eli kysymys ei ole kirjanpidosta, vaan vastuullisuudesta ja luotettavuudesta sen suhteen, mitä on luvattu ja mihin on sitouduttu. Eileen Gambrillin (2001) mukaan sosiaaliala tai sosiaalityö on epäonnistunut osoittamaan, että se aikaansaa sitä mitä lupaa ja juuri tämän takia siitä on tullut auktoriteettiin ja vakuutteluun perustuva professio. Tosin sanoen tulisiko myös suomalaisessa sosiaalitoimessa ottaa vakavasti luotettavuuden ja vastuullisuuden osoittamisen empirinen haaste, jotta päästäisiin eroon autoritaarisuudesta ja kontrollista.

Toiminnan arvioinnissa hyvin tärkeä instrumentti on toiminnan tietojärjestelmä (management information system, MIS), joka kerää tietoa jatkuvasti ja tuottaa informaatiota palvelutoiminnasta asiakkaille ja usein myös tietoa laskutuksesta, kustannuksista, asiakkaiden ongelmista ja muista ominaisuuksista sekä hyvinvoinnissa tai ongelmassa tapahtuneesta muutoksesta.

Sosiaalivirastossa on erikseen johdon tietojärjestelmä (Joti), joka tuottaa tietoa kustannuksista, suoritteista ja henkilöstöstä, sekä asiakastietojärjestelmä (Atj, Effica), joka tuottaa tietoa asiakkaista ja toiminnasta asiakkaiden kanssa. Arvioinnin keskeisiä ajatuksia on, että nämä kaksi ulottuvuutta, toiminta ja asiakkaat, eivät ole erillisiä maailmoja. Varsinkin vaikuttavuuden haltuunottamiseen tähtäävässä johtamisessa ei voi keskittyä vain toiminta-edellytyksiin, vaan on pureuduttava asiakkaiden elämän ja hyvinvoinnin muutoksen hallintaan.

Tätä sinänsä yksinkertaista ajatusta ja samalla käsitteen management hyvin suomalaista yksiulotteisuutta tai kapeutunutta ymmärtämistä voi havainnollistaa seuraavalla esimerkillä. Nykyinen johdon tietojärjestelmä antaa (kun sitä runsaasti edelleen kehitetään), edellytykset yksiköiden johtamiselle sekä aikaansaannoksen ja johtamisen arvioinnille. Esimerkiksi voidaan seurata yksittäisen päiväkodin kustannusten kehitystä, budjetissa pysymistä ja käyttöasteen kehitystä (ei tosin Jotista mutta tietojärjestelmästä kuitenkin). Yksikkökustannuksen kehityksen (eli tärkeimmän talouden hallintaan liittyvän mittarin) joutuu kyllä itse laskemaan. Toisin sanoen tietojärjestelmä tuottaa tietoa lopputuloksesta ja siihen keskeisesti vaikuttavista tekijöistä summatiivisina ja ajallisina mittareina. Eli ajatus on, että talouden tai tuottavuuden hallinta (management), tai johtaminen tapahtuu ennen muu-

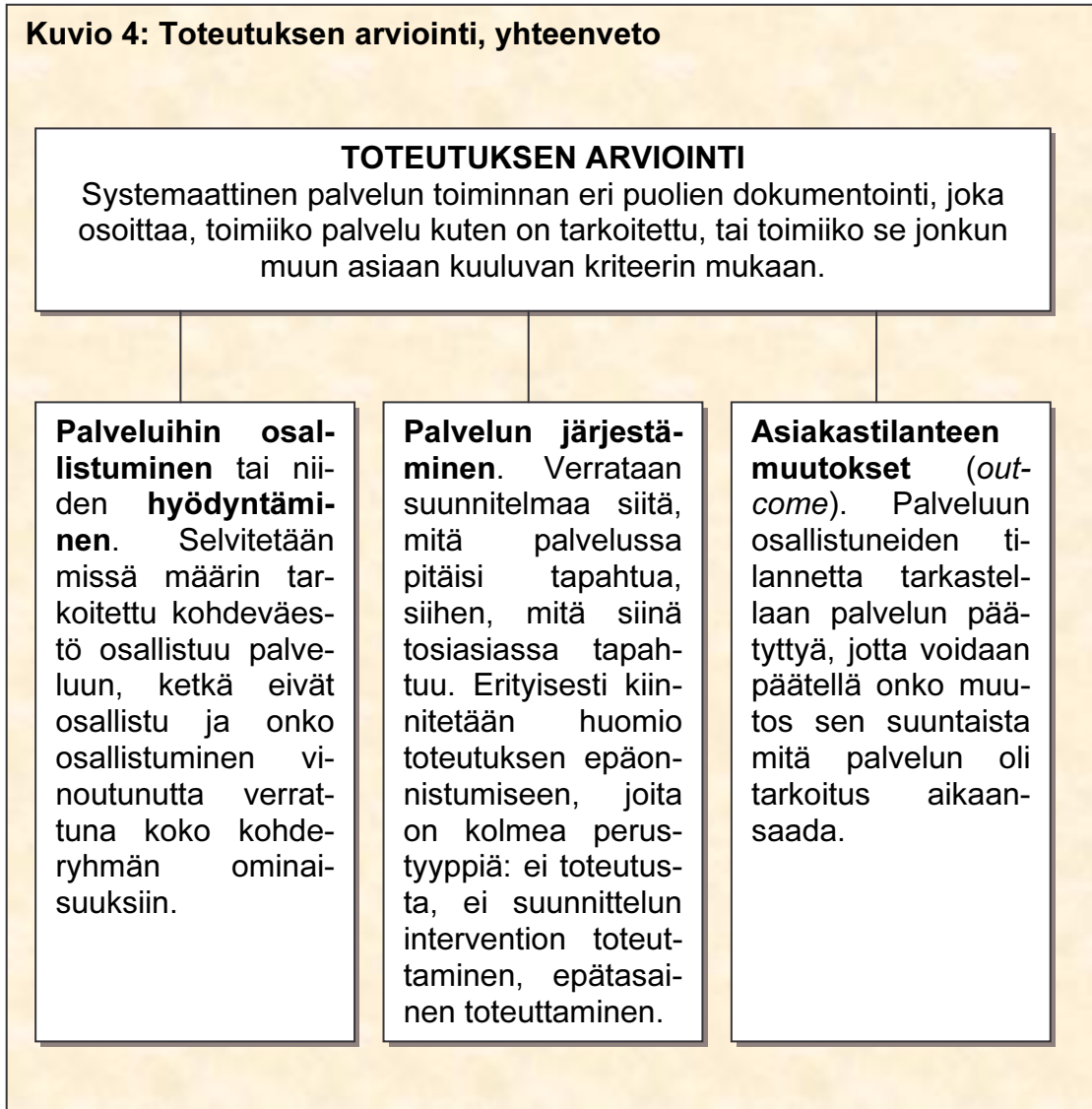
ta lopputuloksen, kokonaisuuden ja ajallisen tarkastelun kautta. Talouden hallinta ei olisi mahdollista, mikäli tietojärjestelmä tuottaisi tietoja vain yksittäisten laskujen maksamisesta, eikä käyttöasetta saisi koskaan hallintaan, mikäli tarkasteltaisiin vain yksittäisten lasten ja työntekijöiden läsnäoloa päiväkodissa.

Mutta kun siirrymme asiakastietojärjestelmän puolelle, tämä itsestään selvä logiikka muuttuu täysin. Asiakastietojärjestelmämme tuottaa tietoa pääosin vain yksittäisistä päätöksistä, tapahtumista, laskunmaksamisista jne. tosin ajallisessa järjestyksessä. Tämän lisäksi se tuottaa kyllä tietoa suoritteiden ja asiakasmäärien kokonaisuuksista ja joitain keskiarvolukuja. Kuitenkin asiakkuuden hallinta ja johtaminen eivät pääsääntöisesti onnistu yksittäisiä päätöksiä, tai muistiinpanoja tekemällä ja tarkastelemalla. Järjestelmä ei tuota hyödynnettävissä olevaa tietoa (kaikki tieto on järjestelmässä, sitä ei vain saada sieltä ulos tavalla, jolla mahdollistaisi hyödyntämisen) niin yksinkertaisista perusasioista kuin esimerkiksi perheen saaman toimeentulotuen määrä eri aikoina ja toimeentulotuen käsittelyyn käytettyjen resurssien määrä ja laatu eri aikoina.

Arvioinnin kannalta tässä ei ole kysymys teknisistä pikkuasioista vaan peruskysymyksistä. Yleisemmällä tasolla voi todeta, että järjestelmän rakenne määrittää sen käyttöä niin kuin toimintarakenne määrittää usein toiminnan tavoitteen. Jos asiakastietojärjestelmä tekee yksittäisestä päätöksestä tietojärjestelmän perusrakenteen, suuntautuu arviointikin tämän päätöksen oikeellisuuden ja perusteltavuuden tarkasteluun. Näin ollen arvioinnin ja vaikuttavuuden näkökulmasta tulee tietojärjestelmien perusrakenne olla tulevaisuudessa tavoitteen saavuttamisen eli toteutuneen muutoksen tarkastelussa. Tämä koskee yhtä lailla asiakastietojärjestelmää kuin johdon tietojärjestelmää.

Palvelun toteutuksen arviointi ei ole toiminnan kuvailua, vaan kaikki olennaiset kysymykset koskevat toiminnan riittävyttä, sopivuutta, järkevyyttä jne. Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää, että on olemassa perusteet näille arvoarvostelmille eli käytännössä kriteerit, joiden perusteella kysymyksiin voidaan vastata. Kaikkein olennaisimmat kriteerit asetetaan silloin, kun luodaan palvelun toiminnan teoriaa tai toimintalogiikkaa. Palvelun teoria kuvaa toisaalta palveluprosessia, kuinka sen on tarkoitus toimia ja mahdollistaa asiakkaiden osallistuminen, ja toisaalta palvelun vaikutusteoriaa, eli mitä ja miten asiakkaiden hyvinvoinnin on tarkoitus lisääntyä. Palvelun prosessiteoria kuvaa kriittiset osatekijät, toiminnot ja suhteet, joiden ajatellaan olevan välttämättömiä, jotta palvelu voisi toimia tehokkaasti. Tämän kuvauksen perusteella voidaan identifioida kaikkein tärkeimmät seurattavat toiminnot ja aikaansaannokset. Tästä kuvauksesta voidaan päätellä suuntaviivoja myös arvioinnin kriteereille, eli millainen taso katsotaan riittäväksi ja sopivaksi.

Kuvio 4: Toteutuksen arviointi, yhteenveto



Kuvio 4. Toteutuksen arviointi, yhteenveto

Palvelun toteutuksen arviointi on tärkeää useista eri syistä:

- a) uuden hankkeen, tai palvelun osalta voi olla tärkeää selvittää, kuinka hyvin se on kyetty toteuttamaan ja onko sen toiminta vakiintunut;
- b) vakiintuneen peruspalvelun toteutusta voidaan haluta arvioida, kun ollaan kiinnostettu sen organisoinnista, palvelujen laadusta tai siitä, miten se tavoittaa kohdeväestönsä;
- c) toteutuksen arviointi on tärkeää, kun hanke tai palvelu tiedetään aikaisemmista kokemuksista vaikuttavaksi ja tehokkaaksi ja ollaan kiinnostettu sen toimeenpanosta uudella alueella tai uudessa kontekstissa;

d) toteutuksen arviointi voi olla osa vaikutuksen arviointia:

- Vaikutuksia ei ole, jos hanketta ei toteuteta tai vaikutusten määrä voi olla suoraan riippuvainen toteutuksen onnistumisesta.
- Mikäli hanke osoittautuu vaikututtavaksi, on erityisen tärkeää tietää, miten se toteutettiin eli mikä siinä tarkkaan ottaen toimi. Tätä ei voi selvittää vain lukemalla suunnitelmia.
- Pääsääntöisesti ei ole olemassa sinänsä toimivia, tai vaikuttavia ja ei-toimivia, tai ei-vaikuttavia hankkeita ja palveluja. Palvelulla tai hankkeella voi olla positiivisia vaikutuksia tietynlaisille ihmisille tietynlaisessa elämäntilanteessa, kun palvelu toteutetaan tietyllä tavalla ja kaiken lisäksi positiiviset vaikutuksetkin ovat yleensä erilaisia. Siten vaikuttavuuden selvittämisen osana on pääsääntöisesti tärkeää selvittää tosiasiallinen hankkeen toteuttamistapa. On selvää, että tätä ei voi tehdä luettelemalla suoritteita tai asiakasmääriä.

Arvioinnin tekemisen tärkein orientaatio on aito tutkiva ote, jossa mitään ei pidä ottaa annettuna, itsestään selvytenä. Ei edes sitä, että hankkeeseen palkatusta henkilökunnasta, hienoista suunnitelmista ja ohjausryhmistä huolimatta, hanketta olisi toteutettu. On huomattavan paljon yleisempää kuin ensisilmäyksellä voisi ajatella, että hankkeen tai palvelun heikkoon vaikuttavuuteen on yksinkertaisena syynä sen toteutuksen epäonnistuminen. Tämä on suomalaisessa kontekstissa erityisen tärkeä näkökulma, koska me olemme tottuneet ajattelemaan, että vilpittömästä pyrkimyksestä seuraa automaattisesti oikean suuntaista toimintaa. Mekin kyllä tiedostamme, että erilaiset puitetekijät vaikuttavat palvelun toteutukseen ja laatuun, jota selvittämme esimerkiksi asiakaskyselyillä. Kansainvälinen arviointitutkimus kuitenkin osoittaa musertavan selkeästi, että oletamus vilpittömän pyrkimyksen ja hyvän suunnitelman suhteesta toteutuneeseen toimintaan on perusteton. Ennen kuin kysytään mitään palvelun laadusta asiakkailta, on syytä selvittää, onko toteutettu toimintaa ja mitä se on ollut, mistä asiakkaiden käsityksiä pyydetään.⁵ Toteutuksen epäonnistumiselle on kolme päämuotoa.

1. Hankkeetta ei ole toteutettu lainkaan, tai sen toteuttaminen on ollut hyvin puutteellista. Tämä ei tarkoita, ettei hankkeessa tai palvelussa

⁵ Tehdessäni tätä selvitystyötä sain luettavakseni luonnoksen ulkoisesta arvioinnista, joka koski Helsingissä toteutettua monivuotista hanketta. Arvioinnissa pyrittiin monin tavoin osoittamaan hankkeen erinomaisuus ja ”hyvät käytännöt”. Loppuarvioinnin luonnoksessa oli kohta, jossa ohimennen todettiin, että asiakkaiden näkemyksiä tästä innovatiivisesta hankkeesta ei voitu selvittää, kun heitä ei löytynyt tai tavoitettu. Tosin sanoen, hankkeen asiakaspalvelun toteutus oli mitä ilmeisemmin vähintäänkin puutteellista. Tämä ei ole Suomessa mitenkään tavatonta. Merkittävä osa suomalaisista arvioinneista ei edes pyri selvittämään asiakastyön toteutusta ja vaikutuksia, vaan keskittyy ”hyviin käytäntöihin” erilaisissa yhteistyökuvioissa ja suunnittelutoiminnassa.

ole tehty mitään, eli olisi syyllistytty protestanttisen etiikan suurimpaan syntiin, laiskotteluun. Kysymys on hankkeen toteuttamisesta, ei ylipäätään tekemisestä. Tämä kysymys on konkreettinen ja erityisen selvittämisen arvoinen aina silloin, kun hankkeessa on kysymys toisin toimimisesta. Arviointikirjallisuus on täynnä esimerkkejä siitä, kuinka vaikeaa on todellisuudessa ottaa käyttöön uusi toimintatapa ja samanaikaisesti sanoa, että on toimittu uudella tavalla. Silloin kuin hanke tai uusi toimintatapa toteutuu vain puheissa tai muissa ulkoisten merkkien kautta voidaan puhua symbolisesta tai rituaalisesta toteutuksesta. Patton (1997, 198) korostaa, että on toinenkin tapa epäonnistua toteutuksessa siten, että tavoiteltua uutta toimintaa ei esiinny lainkaan. Tässä ei ole kysymys hankkeen toteuttamisesta, vaan toimintapolitiikan toteuttamisesta selkeän hankkeen muodossa. Maailma on täynnä erilaisia strategioita ja ohjelmia, joita ei koskaan ole kyetty muuntamaan selkeärajaiseksi ja tavoitteelliseksi hankkeeksi. Sosiaaliviraston uuden strategian ja tämän selvitystyön kannalta on luonnollisesti keskeistä kuinka tavoite vaikuttavuuden haltuunotosta kyetään muuntamaan toteuttamiskelpoiseksi hankkeeksi, jolla on aikataulu ja nimetyt toteuttajat.

2. On toteutettu vääriä toimintoja tai interventioita. Tosin sanoen hanketta on kyllä toteutettu, mutta se mitä tosiasiallisesti on tehty, ei vastaa sitä mitä oli tarkoitus tehdä. Näin käy helposti silloin, kun hankkeen suunnittelu ja hankkeen toteutus ovat hyvin erillisiä toimintoja, eikä yhteisymmärrystä suunnittelijoiden ja toteuttajien välillä synny. Hankkeen suunnitelma voi perustua hyvin erilaiseen ajattelutapaan, tai paradigmaan kuin toteuttajilla on. Hanke voi myös olla niin hienojakoinen ja teknisesti vaativa, että toteuttajilla ei ole edellytyksiä sen toteuttamiseen.
3. Kolmas tapa epäonnistua toteutuksessa on se, että toteutetut toiminnot tai interventiot ovat sattumanvaraisia tai epäyhtenäisiä. Toisin sanoen hanketta kyllä toteutetaan ja tehdään suunniteltuja asioita, mutta tapa, jolla ne tehdään, vaihtelee suuresti työntekijästä ja asiakkaasta toiseen. On selvää, että hankkeen vaikuttavuutta ei ole mahdollista selvittää, jos sen toteuttaminen on sattumanvaraista tai epäyhtenäistä.

Rossi, Feeman, Lipseyn (1999) voimakkaasti korostaman suunnitelman mukaisen toteutuksen arviointi on kuitenkin vain yksi näkökulma toimintaprosessien arviointiin. Ainakin suomalaisessa todellisuudessa on hyvin harvinaista, että meillä olisi niin vahvaan näyttöön perustuva interventiomalli, että toteutuksen keskeinen arviointikriteeri olisi sen yhdenmukaisuus suunnitelman kanssa. Yleensä suunnitelmat, ongelman määrittelyt ja interventio-teoriat ovat hyviä aavistuksia tai korkeintaan perusteltuja hypoteeseja. Tällöin prosessin toteutuksen onnistumisen keskeiseksi kriteeri on, lisääntykö

ymmärryksemme kohteena olevasta ilmiöstä tai ongelmasta prosessin kuluessa. Ja jos ymmärryksemme lisääntyy, se pääsääntöisesti merkitsee, että oletuksemme muuttuvat ja toimintaprosessiin tehdään muutoksia. Toteutuksen arvioinnissa huomion kiinnittäminen toimintaprosessin muutoksiin on hyvin keskeistä: tällöin on syntynyt uutta tietoa. Ja arvioinnin tehtävä on osoittaa, mitä tämä uusi tieto tai ymmärrys on.

Suomalaisessa ja kansainvälisessä sosiaalialan ja varsinkin sosiaalityön kirjallisuudessa on viimeiset 20 vuotta puhuttu lähes läkähdyksiin asti reflektiivisestä tai refleksiivisestä ammatillisesta käytännöstä ja arvioinnissa responsiivisesta arvioinnista. Tämän tärkeän asian jäsentäminen on kuitenkin pääosin jäänyt niin hämäräksi, että sillä näyttää pääasiassa olevan ideologinen, vakuutteluun pyrkivä ja ammatin autoritaarista perustaa ylläpitävä funktio. Graham Ixer (1999) osoittaa perustellusti, että kyseessä on niin heikosti ja ristiriitaisesti perusteltu käsite ja täysin riippuvainen kunkin puhujan omista määrittelyistään, että sitä ei voi ottaa ammatillisen käytännön tai opetuksen perustavaksi käsitteeksi. Ixer tekee tästä radikaalin, mutta perustellun johtopäätöksen: ei ole olemassa sellaista asiaa kuin reflektiivisyys, koska sillä voidaan viitata mihin tahansa, eli se ei viittaa mihinkään. Tältä pohjalta voi jopa väittää, että näin hämärä käsite sosiaalityön opetuksen peruskäsitteenä on keskeinen autoritaarisen ammatillisuuden (Gambrill 2001) rakennustapa: jos opiskelija tai ammatillisen käytännön edustaja on täysin riippuvainen kunkin auktoriteetin kulloisestakin määrittelystä tässä ammatillisuuden peruskriteerissä, on oppimistuloksena auktoriteettiin uskomisen, ei reflektiivisyys tai refleksiivisyys.

Aivan uudenlaisen näkökulman tähän kysymykseen tuovat DePoy ja Gilson (2003), jotka määrittelevät arviointikäytännön keskeisimmäksi sosiaalityön ammatillisen käytännön osaksi. Heidän arviointikäytäntö muodostuu kolmesta osasta: 1. ongelman ja tarpeen selkeyttäminen 2. refleksiivinen interventio 3. asiakasmuutoksen arviointi. Refleksiivinen interventio merkitsee toimintaprosessin, resurssien ja kontekstitekijöiden systemaattista arviointia. Tästä näkökulmasta toimintaprosesseille ja niiden arvioinnille voidaan määritellä 'refleksiivisyyskriteeri': olennaista ei ole tietty tapa ymmärtää oman toiminnan, omien jäsenysten ja tulkintojen roolia interventiossa; toimintaprosessi ja sen arvioinnin voi sanoa olevan refleksiivinen tai reflektiivinen, mikäli toimintaprosessien kuluessa toimijoiden ja osallisten ymmärrys muuttuu, eli perustellusta syystä ja lisääntyneen tiedon vuoksi aletaan toimia toisin.

Viime vuosina on sosiaalialan hankkeissa ja niiden arvioinnissa alettu korostaa innovatiivisuuden merkitystä ja arvioinnin kriteerinä hankkeen innovatiivisuutta. (Karjalainen 2003) Tämä on tärkeä näkökulma ja hyvin lähellä edellä mainittua refleksiivistä interventiota. Ihmisten hyvinvoinnin rakentuminen ja sosiaalisten ongelmien luonne ja vähentymisen mekanismit eivät ole missään nimessä yksinkertaisia tai selviä asioita ja kaikki toiminta, joka ratkaisee niihin liittyviä ongelmia niin, että ymmärryksemme ja tietomme

niistä lisääntyä, ovat innovatiivisia ja arvokkaita. Erityisesti tämä koskee jollain tavalla marginaalisia tai poikkeuksellisia tilanteita koska tämän päivän poikkeuksellisuus on huomisen arkipäivää. Mutta sosiaalisten innovaatiot eivät ole taikatemppu, jolla päästään eroon arkisesta ja vaativasta arviointikäytännöstä. Loppujen lopuksi vain hyvin harva uusi toimintatapa tai ratkaisu on innovaatio: käytäntö määrittelee innovaation eli sen lisääntykö osallisten ymmärrys asiasta ja onko tuloksena uusi toimintatapa asiakkaiden hyvinvoinnin rakentumisessa. Innovatiivisuuden mittarina on ongelman vaikeus: innovatiiviseksi tuskin voi sanoa uutta toimintatapaa ja ymmärrystä epäolennaisessa asiassa. Ja tässä on koko sosiaalialalla yleistyvän innovatiivisuuskeskustelun sudenkuoppa: aivan liian usein näkee puhuttavan suurin kirjaimin innovaatiosta, kun kyse on jostain byrokraattisen toimintatavan muutoksesta tai teknisestä vempaimesta, jolla on täysin perifeerinen merkitys ydinasian kannalta eli vaikeissa elämäntilanteissa olevien ihmisten positiivisen muutoksen kannalta. Sosiaalialan innovaatioilla on oltava jokin osoitettavissa oleva suhde asiakasmuutokseen.

Asiakasmuutoksen seurannalla tarkoitetaan niiden ilmiöiden tai asioiden muutosten säännöllistä mittaamista tai havainnointia, joiden edistämiseksi palvelu tai hanke on olemassa ja josta se kantaa vastuuta. Muutosmittareiden valinnassa kaikkein tärkein vaihe on palvelun tai hankkeen vaikutusteorian muotoilu eli niiden oletusten esittäminen syy- ja seuraussuhteiden ketjusta, jonka lopputuloksena on asiakkaan parantunut hyvinvointi. Tämän vaikutusteorian esittämisellä on kaksi merkitystä. Ensinnäkin voidaan arvioida, ovatko esitetyt olettamukset uskottavia ja perusteltavissa olevia. Toiseksi syy- ja seuraussuhteiden ketjun perusteella voidaan tunnistaa eri perspektiivin vaikutuksia: välittömiä ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Näitä seurantamenetelmiä käsitellään tarkemmin luvussa 3.

2.4 Vaikutusten arviointi

Vaikutusten arviointi eli vaikuttavuuden arviointi on se arvioinnin osa-alue, jonka mahdollistamiseen kaikki edellä luetellut arvioinnin osa-alueet pyrkivät. Vaikuttavuus tai sen puute määrittää viimekädessä intervention tai palvelun arvon. Vaikuttavuuden yleinen ymmärrys on äärimmäisen vinoutunutta ja yksipuolista: sosiaalialan lähitulevaisuuden suurin haaste on ymmärtää, mistä vaikuttavuudessa on kysymys.

Yksi sosiaalialan vahvimista ja kattavimmista myyteistä on, että vaikuttavuuden arviointi on hyvin vaikeaa, ellei lähes mahdotonta.⁶ Tässä tapauk-

⁶ Tämän myytin presentaation huipentuma tapahtui heinäkuussa 2002 Tampereella, jossa pidettiin ensimmäinen sosiaalialan arviointiin liittyvä kansainvälinen konferenssi Suomessa: Evaluation for Practice. Avauspuheenvuorossaan Tampereen yliopiston rehtori Jorma

sessä voi kirjaimellisesti puhua myytistä: se on sisällöllisesti täysin järjen vastainen ja absurdi, kaikki siihen uskovat ja sen ääneen ilmoille päästävälle lausujalle se suo katharttisen kokemuksen, helpotuksen ja puhdistautumisen. Tässä selvityksessä ei voida pureutua tämän myytin alkuperään, vaikka se olisi hyvin mielenkiintoinen kysymys selvitettäväksi.

Koska tämä myytti paljastaa sosiaalialan menneisyyteen kuuluvan paradigman autoritaarisen perustan, on sitä syytä lyhyesti käsitellä. Toinen puoli myytistä sanoo, että vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa ja jättää sanomatta johtopäätöksen, joka tästä kuitenkin on aina vedetty: siis siihen ei kannata ryhtyä. Vaikuttavuus on sosiaalialan palvelujen ja interventioden yhteiskunnallisen ja eettisen oikeutuksen perusta: se, että ihmiset tulevat autetuiksi ja kasvu, kehitys ja toimintakyky tosiasiasa lisääntyy. Mitä on sanottava sellaisen ammatillisen toiminnan eettisestä tasosta, joka toteaa, että sen olemassaolon peruskysymys on vaikea todentaa, ja koska se on vaikeaa, ei siihen kannata ryhtyä. Kaikilla muilla aloilla nimenomaan tärkeä asia, joka on vaikea, vetää puoleensa merkittävät resurssit ja parhaat voimat. Tällä perusteella voi täysin aiheellisesti kysyä, onko sosiaalialalla ymmärretty, mitä eettinen ammatillisuus merkitsee ja onko hienot eettiset ohjeet ja periaatteet laadittu vain kuulostamaan yleviltä, vai onko niiden tarkoitus todellisuudessa ohjata ammatillista käytäntöä. Kaiken lisäksi esimerkiksi suomalaiset sosiaalityön eettiset ohjeet poikkeavat ratkaisevasti kansainvälisistä vastavista: suomalaisissa ohjeissa sitoudutaan kaikkeen ylevään ja abstraktiin, ilman että se velvoittaisi ketään juuri mihinkään, kun kansainväliset ohjeet merkitsevät konkreettisia velvollisuuksia kestäväälle ammatilliselle käytännölle: esimerkiksi kriittisen arvioinnin kautta lisätä ammatin tietoperustaa (NASW 1996).

Toinen puoli sanoo, että vaikuttavuuden arviointi on mahdotonta. Tämä absurdi väite ei tietenkään kerro muusta kuin esittäjänsä älyllisestä laiskuudesta: vaikuttavuuden arviointi ei ole mahdotonta, koska sitä tehdään jatkuvasti ympäri maapalloa. Väittämä pitää kuitenkin sisällään paljon vakavamman ja vaarallisemman asenteen. Sen mukaan interventioden vaikuttavuutta on todellisuudessa mahdotonta tietää, vaikka sitä yritettäisiin tutkia. Tämän väittämän edustaja yleensä on sitä mieltä, että esim. sosiaalityö kyllä on vaikuttavaa ja hän sen tietää, mutta sitä ei voi millään tutkimuksella osoittaa. Toisin sanoen tekijällä on asiasta jotain syvempää, tieteelliset menetelmät ylittävää kokemuksellista tai hiljaista tietoa. Tämä on täysin luonteva väittämä ja se saatetaan hyväksyä hyvin kevyin mielin. Siinä kristallisoituu kuitenkin sosiaalialan autoritaarisuus. Onko todella niin, että yksi toimija osallisten joukosta voi määritellä vaikuttavuuden puhtaasti omaan kokemukseensa nojaten niin, että tämän kokemuksen todistusvoima ylittää tieteellisen tutkimuksen tulokset. Jos todella näin on, on kysymys jostain

Sipilä käsitteli pitkään kysymystä, voiko sosiaalityötä arvioida. Monisatapäisen, ympäri maapalloa kerääntyneen arviointiammattilaisten helpotukseksi hän päätyi puheenvuorosaan käsitykseen: sosiaalityötä voi arvioida – ehkä!

aivan muusta kuin ammatillisesta käytännöstä. Kuitenkin tiedetään, että ihminen on kaikkein kyvyttömin arvioimaan juuri omaa työtään. Ja jos tällainen määrittelyoikeus olisi, se ei missään tapauksessa olisi työntekijällä, vaan asiakkaalla, koska hänen elämästään on kysymys. Tästä näkökulmasta näyttää eettisesti täysin kyseenalaiselta, että suomalaisissa arvioinneissa keskitytään toimijoiden käsityksiin toiminnan onnistumisesta ja yleensä asiakkaiden näkemykset jäävät hyvin vähälle huomiolle.

Vaikuttavuuden kaksi kysymystä

Osaltaan ymmärrystä vaikuttavuuden arvioinnista on vaikeuttanut käsitteellinen sekaannus. Kun arviointikirjallisuudessa on hyvin selkeä ero käsitteiden outcome ja impact välillä, suomenkielessä tätä eroa ei ole. Itse asiassa meillä ei ole käsitettä, joka vastaisi käsitettä outcome. Se pitää kääntää asiakasmuutokseksi tai muutokseksi asiakkaan elämäntilanteessa, ongelmassa tai hyvinvoinnissa. Eli kysymys on siitä muutoksesta, johon interventioilla pyritään. Kokonaan toinen kysymys on, onko tämä havaittu muutos syntynyt intervention tuloksena eli onko interventio muutoksen syy. Tämä kausaalinen kysymys on varsinainen kysymys vaikuttavuudesta ja siihen voi vastata vain tietyn koeasetelman kautta eli käsittelemällä tietoa asiakasmuutoksesta tietyllä tavalla. Mutta jos tätä tietoa tapauskohtaisesta asiakasmuutoksesta ei ole, ei vaikuttavuutta voi mitenkään selvittää.

Suomalaisen sosiaalitoimen tämän vuosikymmenen suurin haaste on tuottaa osana ammatillista käytäntöä systemaattisesti luotettavaa tietoa asiakasmuutoksesta. Vasta kun tämä toimintatapa on sisäistetty ja osana ammatillista käytäntöä, voidaan alkaa varsinaisen vaikuttavuuden eli kausaalisen suhteen selvittäminen. Kansainvälisestä näkökulmasta tuntuu lähes käsittämättömältä, että emme tuota tätä olennaista ja välttämätöntä tietoa asiakasmuutoksesta. Erilaisissa dokumenteissa ja asiakastietojärjestelmissä voi olla viitteitä tästä asiakasmuutoksesta, mutta se on yleensä muodossa, ettei sitä voi hyödyntää. Toisin sanoen emme tiedä juuri mitään asiakasmuutoksesta yksittäisen tapauksen ulkopuolella ja tapauskohtainen tietokin on pääsääntöisesti hyvin epäselvää. Sosiaalitoimen dokumentaatio kohdistuu pääsääntöisesti narraatioon asiakkaan elämän tapahtumista ja täsmälliseen viranomaistoimien kirjaamiseen.

Oheisessa taulukossa on esitetty empiirinen ammatillisen käytännön mallin periaatteet (Nugent, Sieppert ja Hudson, 2001), jotka tiivistävät kaikki kolme vaikuttavuuden arvioinnin keskeistä näkökulmaa: 1. asiakasmuutoksen ratkaisevan merkityksen, asiakasmuutoksen ja intervention välisen suhteen eli varsinaisen vaikuttavuuden 3. vaikuttavuutta koskevan tiedon hyödyntämisen.

Taulukko 3: Empiirinen ammatillisen käytännön mallin (*empirical practice model, EPM*) periaatteet

1. periaate

Ei ole, eikä voi olla olemassa sellaista asiaa kuin vaikuttavuus, ellei ole mitattavissa tai havaittavissa olevaa positiivista muutosta asiakkaan ongelmassa tai tilanteessa.

2. periaate

Ammatillisen käytännön tieteellinen ja ammatillinen perusta rakentuu sille, että mitattavissa tai havaittavissa olevan positiivisen muutoksen osoitetaan olevan toteutetun intervention tai palvelun funktio.

3. periaate

Hyvinvointipalvelujen ammattilaisten ammatillinen etiikka edellyttää heidän ottavan selvää ja käyttämään niitä palveluja ja interventioita, joilla on osoitettu olevan, luotettavaan tieteelliseen näyttöön perustuen, suuri todennäköisyys edesauttaa tavoiteltua positiivista muutosta.

Taulukko 3. Empiirinen ammatillisen käytännön mallin (*empirical practice model, EPM*) periaatteet

Nämä kaksi ensimmäistä periaatetta voi ilmaista vielä ytimekkäämmin ja tyylikkäämmin vaikuttavuuden loogisessa tai matemaattisessa määritelmässä, jonka mukaan vaikuttavuus on suhde, asiakasmuutos on riippuvainen interventiosta tai se on interventioiden funktio. Tämän määritelmän erinomaisuus, sen kauneuden lisäksi, on siinä, että se jättää auki kysymyksen, mikä tämä funktio täsmällisesti on.

Lauseke 1: Vaikuttavuuden määritelmä

$$Eff = [\Delta CP = f(x_i) + e], \quad i = 1, 2, \dots n$$

jossa

Eff on vaikuttavuus, ΔCP kahden tai useamman ajanhetken välillä havaittu muutos asiakkaan ongelmassa, $x_1, x_2, \dots x_n$ viittaavat yhteen tai useampaan interventioon ja e on satunnaismuuttuja.

Nugent, Sieppert, Hudson 2001 mukailleen

Lauseke 1. Vaikuttavuuden määritelmä

Vaikuttavuuden arviointi ja klassinen koeasetelma

Vaikuttavuuden kokeellisessa kysymyksessä pyritään selvittämään, mikä osa havaitusta asiakasmuutoksesta, johtuu nimenomaan interventiosta, eikä jostain muusta syystä kuten tavanomaisesta kasvusta ja kehityksestä tai itse koeasetelmasta.

Lauseke 2: Nettovaikutuksen määritelmä

$$\text{Netto-vaiku-} = \left[\begin{array}{c} \text{Bruttovai-} \\ \text{kutus inter-} \\ \text{ventioryh-} \\ \text{mässä} \end{array} \right] - \left[\begin{array}{c} \text{Bruttovai-} \\ \text{kutus ver-} \\ \text{tailuryh-} \\ \text{mässä} \end{array} \right] \pm \left[\begin{array}{c} \text{Koease-} \\ \text{telman} \\ \text{vaikutus ja} \\ \text{satun-} \\ \text{naisvirhe} \end{array} \right]$$

Rossi, Freeman, Lipsey (1999, 281)

Lauseke 2. Nettovaikutuksen määritelmä

Klassinen satunnaistettu koeasetelma on kaikille tuttu hyvin yksinkertainen asetelma, joka osoittaa intervention nettovaikutuksen. Siinä ihmiset jaetaan kahteen eri ryhmään satunnaisesti eli niin, että kahdesta ryhmästä tulee kaikkien olennaisten piirteiden suhteen toistensa kaltaisia. Toinen eli interventioryhmä osallistuu interventioon ja toinen ryhmä ei. Se, missä määrin näiden kahden ryhmän jäsenten ongelma tai intervention kohteena oleva asiantila eroaa intervention jälkeen, on intervention nettovaikutus.

Taulukko 4: Vaikuttavuuden arvioinnin koeasetelmia

<i>TUTKIMUSASETELMA</i>	<i>Muiden vaikuttavien tekijöiden kontrolli</i>
<p>A. Satunnaistetut tai todelliset kokeelliset asetelmat: jako interventio ja kontrolliryhmää perustuu satunnaisuuteen</p>	Interventio- ja kontrolliryhmä valitaan satunnaisesti
<p>B. Kvasikokeelliset asetelmat: jako interventoryhmään ja koeryhmään ei perustu satunnaisuuteen</p>	
<p>1. Regressio-epäjatkuvuus asetelma Jakokriteeri interventio- ja kontrolliryhmään on täsmällinen mittaustulos (esim. RAVA pistemäärään mukaan kotihoitoa saavien toimintakyvyn kehitystä verrataan ryhmään, joka tietyn pistemäärän alitettuaan jää sitä vaille.)</p>	Interventoryhmään valittu ja verrataan ei-valittuihin noudattaen tarkkaa ja pysyvää valintakriteeriä
<p>2. Konstruoitu vertailuryhmä Interventoryhmää verrataan vastaavaan ryhmään joka ei ole osallinen interventiosta (esim. työnhakukurssille osallistuneiden työllistymistä verrataan vastaaviin työttömiin työnhakijoihin, jotka eivät ole osallistuneet kurssille.)</p>	Interventoryhmää verrataan tutkijan valitsemaan kontrolliryhmään
<p>3. Tilastollisesti vastaava vertailuryhmä Vastaava kuin edellinen mutta niin, että eri muuttujilla varmistetaan ryhmien tilastollinen vastaavuus (esim. työttömyyden keston, sukupuolen, koulutuksen osalta)</p>	Interventioon osallistunutta ryhmää verrataan ei-osallistujiin tilastollisten kriteerein
<p>4. Yleiset asiakasmuutokset kontrollituloksena Interventoryhmän tulosta verrataan väestön yleiseen tulokseen (esim. työllisyyskurssin käyneiden työttömyyden kestoja verrataan keskimääräiseen työttömyyden keston).</p>	Interventoryhmää verrataan asiakasmuutoksen tuloksiin, joita on saatavilla väestöstä yleensä

Rossi, Freeman, Lipsey (1999, 261)

Taulukko 4. Vaikuttavuuden arvioinnin koeasetelmia

Muut koeasetelmat ovat tämän asetelman johdannaisia, mutta ilman satunnaistettua eri ryhmiin valintaa. Sosiaalialan kirjallisuus on täynnä kuvauksia siitä, kuinka koeasetelma ei sovellu sosiaalialalle. Nämä kuvaukset ovat pääsääntöisesti liioiteltuja. Vakavin vastaväite satunnaistettua koeasetelmaa kohtaan on se, että ei ole eettisesti hyväksyttävää jättää ihmisiä satunnaisuuden perusteella intervention ulkopuolelle. Periaatteessa tämä pitää paikkansa. Kuitenkin kyseessä on merkillinen kaksinaismoralismi. Tällä hetkellä itse sosiaalipalvelut on järjestetty satunnaisperiaatteella. On täysin sattumanvaraista, miten orientoituneen työryhmän tai työntekijän asiakkaaksi kukin asiakas joutuu. Erilaisia kokeiluja ja hankkeita on käynnissä kaikkialla. Lisäksi erilaiset jonot toimivat tosiasiasa satunnaisuuden periaatteella: vaikka palvelujen piiriin pääsyn järjestys voi olla henkilökunnalle määriteltä, on kysymyksessä kuitenkin satunnaisuus muiden kriteerien osalta. Tosiasiasa jopa satunnaistettuja koeasetelmia voitaisiin käyttää suomalaisen sosiaalialan arvioinnissa (minun tiedossani ei ole ainuttakaan satunnaistetun koeasetelman käyttöä) puhumattakaan kvasikokeellisista asetelmista, mikäli tosiasiasa haluttaisiin tietää palvelujen ja interventioiden vaikuttavuus.

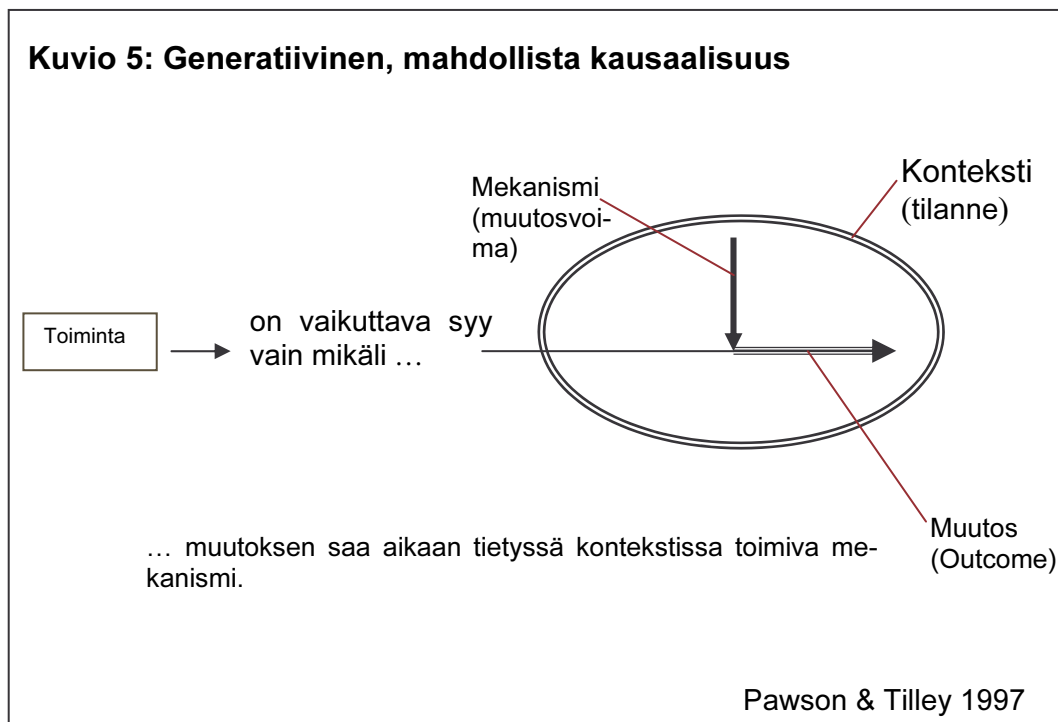
Realistisen arvioinnin vallankumous

Vuonna 1997 julkaistu Ray Pawsonin ja Nic Tillyn teos *Realistic Evaluation* merkitsi selkeästi uutta paradigmaa ja tässä mielessä vallankumousta erityisesti ammatillisen käytännön arvioinnin näkökulmasta. Koeasetelmaan perustuvassa arvioinnissa käytännön ammattilainen on aina arviointitutkimuksen kohteena ja hän hyötyy siitä vain saamalla tietää, oliko interventio vaikuttava vai ei. Koeasetelmaan perustuva arviointi ei voi koskaan vastata kysymykseen: miksi interventio oli vaikuttavaa. Tästä näkökulmasta ei ole vaikea ymmärtää, miksi arviointi ei ole aina aiheuttanut riemun kiljahduksia ammatillisen käytännön edustajien joukossa. Realistisen arvioinnin tarkoitus sitä vastoin on selvittää juuri kysymystä, miksi jokin interventio toimii joidenkin ihmisten osalta ja toisten osalta ei. Näin ollen realistinen arviointi pyrkii vastaamaan juuri siihen kysymykseen, joka on ammatillisen oppimisen kehityksen kannalta keskeisin.

Realistisen arvioinnin melko kummallinen nimi juontaa juurensa realistisesta tieteenfilosofiasta, joka ei ole mikään uusi ilmiö. Realismi on realistista, koska se pyrkii välttämään toisaalta ääriempirismin kapea-alaisuuden ja toisaalta konstruktivismin idealismin. Realistinen arviointi ei ole sidoksissa mihinkään tutkimusmenetelmään ja realistista arviointia voi tehdä yhtä hyvin kvalitatiivisen kuin kvantitatiivisen aineiston pohjalta. (Kazi 2003)

Realistisen arvioinnin ydin koskee syy- ja seuraussuhteen luonnetta. Koeasetelmaan perustuva arviointi ja empirismi on lähtenyt vuosisatoja havaitun peräkkäisyyden ideasta, jossa A on B:n syy mikäli A edeltää ajalli-

sesti B:tä ja A on B:lle riittävä ja välttämätön ehto. Tätä voisi kutsua myös rikosoikeudelliseksi kausaalisuudeksi. Tämä syy-suhte saadaan esille nimenomaan koeasetelmassa eli kontrolloidaan ympäristöä niin, että ainoa ero on tämä potentiaalinen syy ja näin se saadaan esille. Tässä syy- seuraussuhteessa ei sinänsä ole mitään vikaa. Silloin, kun tällaisia syy- seuraussuhteita esiintyy, on olennaista havaita ne. Ongelma vain on siinä, että varsinkin inhimillisessä maailmassa ja yhteiskunnassa tämänkaltaisia kausaalisuhteita näyttää esiintyvän harvinaisen vähän. Realistinen arviointi ja tieteenfilosofia on kiinnostunut enemmän generatiivisista kausaalisuhteista (Pawson & Tilley 1997), jotka tietyissä tilanteissa mahdollistavat tai estävät tiettyjä asioita. Tällöin tutkimuksen tehtävä ei ole kontrolloida erilaisia asiaan vaikuttavia asioita todellisista tilanteista, vaan mahdollistaa niiden toiminta ja tutkia missä olosuhteissa erilaiset voimat toimivat ja millä tuloksilla.



Kuvio 5. Generatiivinen, mahdollista kausaalisuus

Realistinen arviointi merkitsee todellista mahdollisuutta sosiaalialan arvioinnille keskeisenä osana ammatillista käytäntöä. Mutta samalla se tekee arvioinnista entistä monimutkaisempaa: nyt ei riitä että tuotetaan systemaattisesti tietoa vain interventioista ja asiakasmuutoksesta. Nyt pitää tuottaa tietoa erilaisista asiakkaan elämäntilanteista ja olosuhteista sekä niistä muutosvoimista tai mekanismeista, jotka varsinaisesti tuottavat muutoksen. Näin

ollen realistisessa arvioinnissa lähdetään siitä, että palvelut tai interventiot eivät tuota tai aikaansaa muutosta, vaan ne mahdollistavat tietyissä tilanteissa ihmisten elämään kuuluvien muutosvoimien toiminnan.

Realistisen arvioinnin suuri vallankumous sosiaalialan kannalta merkitsee sitä, että meidän tulee jättää hyvästit palvelutuotannon paradigmalle. Käytännön ammattilaisen ensisijainen tehtävä ei ole tuottaa palveluja, vaan tunnistaa, löytää ja mahdollistaa ihmisten elämässä, elämäntilanteissa ja olosuhteissa toimivia muutosvoimia. Tämä on esimerkiksi sosiaalityössä tiedetty jo pitkään: muutoksen subjekti on asiakas itse.

2.5 Arvioinnin hyödyntäminen

Arvioinnin hyödyntäminen on noussut keskeiseksi arviointitutkimuksen kysymykseksi siitä yksinkertaisesta syystä, että merkittävä osa arvioinnista jää hyödyntämättä. Näitä kysymyksiä on erityisesti käsitellyt Patton (1997).

Arvioinnin käyttö on kriittinen yhteiskunnallinen kysymys.

”Nähdäkseni haaste arviointien hyödyntämisestä tarkoituksenmukaisella ja merkityksellisellä tavalla edustaa kriisiä institutionaalisissa järjestelmissä. Se kuinka arviointeja hyödynnetään vaikuttaa miljardien eurojen käyttöön taisteltaessa köyhyyttä, sairauksia, tietämättömyyttä, työttömyyttä, psyykkisiä ongelmia, rikollisuutta, nälkää ja epätasa-arvoa vastaan. Kuinka näitä yhteiskunnallisia epäkohtia vastaan taistelevia ohjelmia tulisi arvioida? Kuinka erotamme vaikuttavan toiminnan ei-vaikuttavasta? Kuinka arviointit voidaan suorittaa niin, että ne johtavat niiden käyttöön? Kuinka voimme välttää tuottamasta raporteja, jotka keräävät pölyä kirjahyllyssä lukemattomina ja hyödyntämättöminä?”

”Kysymys hyödyntämisestä on ilmaantunut tieteen ja toiminnan, tietämisen ja tekemisen rajapintaan. Se herättää perustavia kysymyksiä inhimillisestä rationaalisuudesta, päätöksenteosta ja tiedosta kun niitä sovelletaan paremman maailman luomisessa.”

”Meidän aikakautemme – informaation ja kommunikaation aikakausi, tietoyhteiskunta – on luonut kapasiteetin luoda, varastoida, jalostaa, siirtää ja välittömästi levittää informaatiota. Ongelmamme on pysyä ajan tasalla, järjestää, tiivistää ja käyttää informaatiota. Teknologinen kykymme nykyisin kerätä ja tietoteknisesti käsitellä informaatiota ylittää moninkertaisesti inhimillisen kykymme käsitellä ja ymmärtää kaikkea tätä informaatiota. Joudumme jatkuvasti päättämään mikä on tietämisen arvoista ja minkä voi jättää tietämättä.”

”Kriittiseksi kysymykseksi kaikilla yhteiskunnan tietosektoreilla on tullut, kuinka ihmiset saadaan hyödyntämään toiminnassaan sitä, mitä tiedetään. Kaikilla keskeisillä yhteiskunnan lohkoilla keskeinen ongelma ja usein *kaikkein keskeisin* ongelma on saada ihmiset soveltamaan sitä mitä jo tiedetään.”

”Nimenomainen tarkoitus on: kaventaa kuilua toisaalta arviointitulosten aikaansaamisen ja toisaalta palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden kehittämisessä tapahtuvan tosiasiallisen arviointitulosten hyödyntämisen välillä.” (käännös PP)

Kaikkein vakavin väärinkäsitys arvioinnin hyödyntämisessä Pattonin mukaan on se, että arviointia hyödynnettäisiin jotenkin automaattisesti. Hän osoittaa selkeästi, että näin ei ole ja ennen kaikkea, että mikään järjestelmä ei takaa arvioinnin hyödyntämistä. Arvioinnin hyödyntäminen on kiinni vahvan tieteellisen näytön perusteella sellaisesta, jota Patton kutsuu henkilökohtaiseksi tekijäksi. Eli kaikki on ratkaisevasti kiinni siitä, että on olemassa yksilöitä, jotka ovat riittävän kiinnostuneita, sitoutuneita ja innostuneita arvioinnin edistämiseen ja hyödyntämiseen.

Arviointien hyödyntäminen ei ole kuitenkaan pelkästään innostuneista ihmisistä kiinni. Arvioinnin hyödyntämisestä kantaa vastuun ennen kaikkea johto ja toiminnan kehittämisestä vastaavat. Kysymys on siitä, haluaako organisaatio todellisuudessa parantaa toimintansa vaikuttavuutta. Tästä näkökulmasta on ratkaisevassa asemassa toiminnalle asetettavat tavoitteet, suunnitelmat ja tulossopimukset. Niitä lukemalla voi tosiasiallisesti päätellä, mikä on organisaation suhde arvioinnista saatavaan tietoon ja sen hyödyntämiseen. Välttämätön siirtymä palvelutuotantoparadigmasta vaikuttavuusparadigmaan on nähtävissä organisaation tavoitteissa. Tämän muutoksen vaikeudesta ja jopa tuskaisuudesta Patton tarjoaa runsaasti esimerkkejä.

Taulukko 5: Palveluihin keskittyvä vs. asiakasvaikutuksiin keskittyvä arviointi: esimerkkejä perheiden palveluista

Palvelukeskeinen	Asiakasvaikutuksiin keskittyvä
Tarjotaan koordinoitua palveluohjausta terveydenhuollossa nuorille raskaana oleville tytöille.	Nuoret raskaana olevat tytöt synnyttävät terveitä vauvoja ja pitävät huolta vauvoista ja itsestään.
Lastensuojelun palvelutoiminnan laadun parantaminen.	Lasten kasvuympäristö on turvallinen: heitä ei kohdella huonosti eikä laiminlyödä.
Kehitetään tukea antava, perhekeskeinen, osaamista vahvistava varhaisen puuttumisen järjestelmä perheille ja lapsille.	Vanhemmat hoitavat ja pitävät huolta lapsistaan.
Tarjotaan apua vanhemmille työllistymiseen liittyvissä lastenhoito päätöksissä.	Työssä käyvillä vanhempien lapsilla on sopiva päivähoito.

Patton (1997)

Taulukko 5. Palveluihin keskittyvä vs. asiakasvaikutuksiin keskittyvä arviointi: esimerkkejä perheiden palveluista

Taulukko 6: Kolme versiota vaikutuksiin keskittyvästä viitekehuksesta

Kohdeväestö: Kehitysvammaiset lapset				
	Tavoiteltu vaikutus	Vaikutusmittari	Menetelmä	
	Ensimmäinen luonnos (palveluorientaatio)	Kehitysvammaiset lapset saavat tuki-palveluita toimintakyvyn parantamiseksi arkielämän taidoissa	Tuotetun tuki-palvelun tuntimäärä ja asiakkaiden osallistumisen määrä	Neljännesvuosittain koottavat seurantatiedot palvelusta ja osallistumisesta
	Muutettu (taitoihin keskittyvä, välillinen vaikutus)	Kehitysvammaisten lasten taidot itsenäisessä toiminnassa lisääntyvät	Muutokset taidoissa henkilöstön tekemällä arviointilomakkeella	Neljännesvuosittain osana toimintaa täytettävä taitoja kartoittava lomake
	Lopullinen versio (ensisijaisesti tavoiteltu vaikutus)	Kehitysvammaiset lapset toimivat itsenäisesti arkipäivän toiminnoissa	ADL (<i>Activities of Daily Living</i>) käyttäytymisen arviointi instrumentti	Neljännesvuosittain kaikille lapsille tehtävä ADL arviointi. Tulosten ajallinen vertailu. Tapauskohtaisten yksilöprofiilien tekeminen ja kokonaistulosten tarkastelu suhteessa vamman vaikeusasteeseen ja lapsen ikään

Taulukko 6. Kolme versiota vaikutuksiin keskittyvästä viitekehuksesta

3 INFORMAATIO, JOLLE VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI RAKENTUU

3.1 Seurantatiedot

Luotettavuus, vastuullisuus ja uskottavuus

Kirjassaan *Measuring the Performance of Human Service Programs* Martin ja Kettner (1996) esittävät keskeisimmät käsitteet ja välineet hyvinvointipalveluja tuottavien organisaatioiden suorituskyvyn seurannalle. Heidän mukaansa koskaan aikaisemmin historiassa organisaatioilla ei ole ollut vastaava tarvetta osoittaa toimintansa tehokkuus, laatu ja vaikuttavuus kuin nykyisin (1996, xi). Vaikka Martin ja Kettner tarkastelevat nykytilannetta amerikkalaisesta näkökulmasta, ei suomalaisten hyvinvointiorganisaatioiden edessä olevat haasteet poikkea mitenkään heidän esittämistään. Kysymys on ennemminkin siitä, että meidän ei tarvitse keksiä uudelleen kaikkia seurannan välineitä, vaan voimme aidosti hyödyntää maailmalla jo kehitettyjä välineitä ja kohdentaa vähäiset voimavaramme niiden edelleen kehittämiseen tai mahdollisesti joidenkin uusien luomiseen. Keskeisin haaste meille kuitenkin on systemaattisen, kattavan seurannan luominen, koska Suomessa hyödynnetään vain hyvin rajoitettua joukkoa olemassa olevia mittareita. Ja koska käytössä oleva seurantatieto kuvaa vain osaa organisaation toiminnasta, emme myöskään hyödynnä seurantatietoja systemaattisesti organisaatioiden ohjaamisessa ja arvioinnissa.

Systemaattisen seurannan välttämättömyys perustuu Martinin ja Kettnerin (1996, 1-2) mukaan kahteen organisaatioiden toimintaympäristöön liittyvään seikkaan: niukkoihin resursseihin ja osallisten luottamuksen ansaitsemiseen.

Resurssien niukkuudella on eri asteita. Väistämätön lähtökohta on, että resursseja on aina vähemmän kuin olisi tarvetta hyvinvoinnin edistämiseksi. Tällöin on tärkeää saada systemaattista tietoa organisaation toiminnasta resurssien kohdentamiseksi ja toiminnan kehittämiseksi. Mikäli organisaation käytössä olevat resurssit supistuvat, tulee systemaattisesta seurantatiedosta entistäkin tärkeämpää. Suomessa lähes kaikessa hyvinvointipalveluja koskevassa keskustelussa keskitymme lähes poikkeuksetta resurssien määrään. Ilman systemaattista seurantatietoa on oletus resurssien lisäämisen ja lisääntyvän hyvinvoinnin välisestä suhteesta kestävä. Jo nykyisillä seurantatiedoilla voidaan monessa tapauksessa osoittaa, että lisääntyvät resurssit eivät johda palvelujen parantumiseen. Toisaalta mikäli organisaatioon luodaan kattava ja systemaattinen seurantajärjestelmä, ei resurssien supistumisen tarvitse johtaa asukkaiden hyvinvoinnin supistumiseen.

Suomessa englanninkielinen käsite *accountability* käännetään usein tili-velvollisuudeksi ja yhdistetään uusliberalismiin (esim. Lindqvist 1999, 110). Kysymyksessä on kuitenkin julkisten organisaatioiden keskeisestä toiminta-edellytyksestä ja kyvystä osoittaa osallisille, että organisaatio aikaansaa sitä hyvinvointia, minkä vuoksi se on olemassa. Tämä luotettavuus ja vastuullisuus tulee kyetä osoittamaan kaikille osallisille eli niin asiakkaille, veronmaksajille, poliittisille päättäjille kuin organisaation hallinnon edustajille ja käytännön ammattilaisille itselleenkin. Erityisen tärkeäksi tämä vastuullisuuden osoittaminen tulee, kun ihmisten hyvinvoinnissa havaitaan vakavia puutteita eli organisaation tulee kyetä vastaamaan toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin. Toinen erityinen vastuullisuutta mittaava toimintaympäristön muutos on tilanne, jossa organisaation resursseja joudutaan vähentämään: kykeneekö organisaatio kohdentamaan toimintansa kaikkein olennaisimpiin ja vaikuttavimpiin palveluihin ja kykeneekö se lisäämään tehokkuutta näissä toiminnoissa. Organisaation luotettavuus ja vastuullisuus punnitaan näissä tilanteissa. Luotettavuutta nakertaa pitkällä tähtäimellä kaikkein eniten tapa käsitellä kaikkia uusia haasteita ja havaittuja ongelmia pelkäämättä resurssien määrää koskevinä kysymyksinä. Resurssit on vain yksi osa kokonaisuutta ja seurannan keskeisenä kohteena tulisi olla organisaation aikaansaannokset, jotka eivät ole resursseista johdettava vakio.

Luotettavuuden ja vastuullisuuden kannalta on hyvin tuhoisa vanha, mutta edelleen voimissaan oleva ajatus, jonka mukaan sosiaalipalveluissa on kysymys niin ”pehmeistä” ja hienovaraisista käytännöistä ja monimutkaisista ongelmista, että niiden aikaansaannoksista ei voi tuottaa systemaattista tietoa. Kukaan ei kiistä, etteikö ihmisen hyvinvoinnin rakentumisessa olisi kysymys monimutkaisesta asiasta, mutta johtopäätös, joka tästä tehdään, on ratkaiseva. Mikäli uskotellaan, että tätä vaikeaa asiaa ei voi tietää jonkinlaisella luotettavuudella, kyseenalaistetaan ammatillisten toimintojen olemassaolo. Se, että organisaation aikaansaannosten tietäminen on monimutkaista, nähdäkseni vain osoittaa, että siihen on panostettava sitäkin voimakkaammin. Mikään argumentti ei voi kuitenkaan perustella sitä, ettemme ottaisi käyttöön maailmalla kehitettyjä menetelmiä ja välineitä ja haltuunottaa tätä vaikeaa asiaa.

Vastuullisuuden haasteen ymmärtämiseksi sovellan lopuksi Antti Särkelän usein korostamaa tärkeää periaatetta: ei asiakkaille ja työntekijöille eri teorioita, vaan hyvän teorian tulee sopia kaikille ihmisille. Olisikohan sosiaalialalle jotain hyötyä, mikäli ottaisimme tämän vastuullisuushaasteen oikein vakavasti ja panostaisimme siihen reilusti. Ainakin asiakasteorioiden perusteella siitä voisi olla hyötyä. Yhdessä tärkeimmistä käytännön sosiaalityötä käsittelevistä kirjoista Compton, Galaway: *Social Work Processes* on työntekijän ja asiakkaan välistä kumppanuutta ja vuorovaikutusta käsittelevässä luvussa kappale, jonka otsikko on ”*Dignity through Accountability*” eli inhimillistä arvokkuutta vastuullisuuden kautta. Sitaatissa on kysymys sosiaalityön asiakastyöstä ja erityisesti asiakkaista ja se soveltuu sanasta

sanaan myös suhtautumiseemme omaan organisaatioomme ja ammattilaiseen käytäntöömme eli omaan itseemme.

”Vastuullisuus on inhimillisen arvokkuuden aspekti. Tämä tosiasia on usein jätetty vaille huomiota. Ihmisten arvokkuus lisääntyy, kun heitä pidetään vastuullisina ajatuksistaan, päätöksistään ja käyttäytymisestään. Muunlainen käsitys merkitsee heidän voimavarojensa kieltämistä.” (Compton, Galaway 1999, 108.)

Aikaansaannosten seuranta

Seurannalla tarkoitetaan järjestelmällistä ja säännöllistä tiedon tuottamista toiminnasta. Tässä laajassa mielessä seuranta kattaa kaiken mahdollisen organisaation toiminnasta ja sen toimintaympäristöstä. Suppeammassa merkityksessä seurannalla tarkoitetaan organisaation itsensä tuottamaa järjestelmällistä ja säännöllistä tietoa sen toiminnan kannalta olennaisista asioista. Organisaation tärkein ominaisuus on sen kyky aikaansaada niitä asioita, minkä vuoksi se on olemassa. Täten tässä suppeammassa merkityksessä seurantaa voidaan pitää synonyyminä englanninkieliselle käsitteelle *performance measurement*. Sosiaalitoimen tärkein aikaansaannosten seuranta on vaikuttavuuden seuranta.

Tiedon tuottamisen järjestelmällisyys ja säännöllisyys asettaa tiedolle erityisiä ominaisuuksia eli sen on oltava sellaisessa muodossa, että sitä voidaan prosessoida tehokkaasti. Seurantatiedon ei tarvitse olla välttämättä kvantitatiivista, mutta kvalitatiivisen tiedon vaatimukset ja kustannukset, silloin kun kyseessä ei ole tapaustutkimus vaan systemaattinen, jatkuva ja vertailtavuuteen perustuva tiedontuotanto, ovat niin suuret, että pääosin kyseeseen tulee kvantitatiivinen tieto. Tässä suhteessa tietotekniikan kehittyminen on merkinnyt suurta muutosta. Laadullista tietoa voidaan kerätä ja hyödyntää nykyään yhä laajemmin myös seurannassa.

Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että organisaatiolla on myös muita aitoja tietotarpeita kuin aikaansaannokset. Tällöin on kyseessä asiat, jotka ovat mahdollistaneet aikaansaannokset eli aikaansaannosajurit, *performance drivers* (Kaplan & Norton 1996, 31-32). Näitä mahdollistavia tekijöitä voidaan seurata myös systemaattisesti ja koko organisaation kattavasti. Aikaansaannoksen ja sen mahdollistavien tekijöiden erottaminen perustuu syy- ja seuraussuhteiden tarkasteluun. Nämä oletukset kausaalisuhteesta konkretisoituvat palvelun tasolla toiminnan teoriaan, ammatillisen käytännön tasolla palvelusuunnitelmaan ja strategian tasolla ns. strategiakar-toiksi. Esimerkiksi osaamisen kehittäminen on tyypillinen aikaansaannoksen mahdollistaja. Sosiaalialan organisaatioiden suuri kohtalon kysymys lähitulevaisuudessa on ymmärtää, mitkä ovat ne aikaansaannosajurit, jotka mah-

dollistavat vaikuttavuutta koskevan tiedon tuotannon ja luomisen tulemisen osaksi ammatillista käytäntöä.

Organisaatiolla on merkittäviä tietotarpeita, joihin ei voi vastata järjestelmällisellä seurannalla. Näitä on kahta päätyyppiä. Toinen on arviointitieto, jossa seurantatiedon lisäksi tarvitaan arviointikriteerit. Toinen on tutkimustieto, jossa pyritään vastaamaan niin monimutkaisiin kysymyksiin, että se ei onnistu pelkän seurantatiedon pohjalta.

Martin ja Kettner (1996, 3) toteavat, että seurantaa voidaan tehdä aikaansaannosten lisäksi monesta muustakin näkökulmasta kuten esimerkiksi kirjapidollisesta tai laillisuuden näkökulmasta. Nämä näkökulmat ovat lähempänä suomenkielen käsitettä tilivelvollisuus: tilivelvollisuus varojen käytössä ja tilivelvollisuus laillisuuskysymyksissä. Kuitenkin varsinainen organisaation suorituksen seuranta yhdistää kolme keskeistä luotettavuuden ja vastuullisuuden ulottuvuutta: tehokkuuden, laadun ja vaikuttavuuden. Näitä kolmea näkökulmaa he havainnollistavat systeemiajattelun rakenteella, jossa on neljä keskeistä elementtiä: input, prosessi, output ja palaute. Input eli panokset ovat ne resurssit ja raaka-aineet, joita organisaatio toiminnassaan eli prosesseissaan käyttää tuottaakseen tuotoksia, output. Keskeinen käsite mallissa on palaute, joka on tietoa panoksesta, prosessista ja tuotoksesta ja joka on keskeinen uusi panos prosessille ja näin ollen prosessia ohjaava tärkeä elementti. Toisin sanoen palaute on synonyymi seurantatiedolle. Mikäli organisaatio ei tuota systemaattista seurantatietoa, sen panokset, prosessit ja tuotokset ovat väistämättä puutteellisia, heikkoja tai satumanvaraisia.

3.2 Panos, prosessi, suorite, tehokkuus, tuottavuus

Panokset

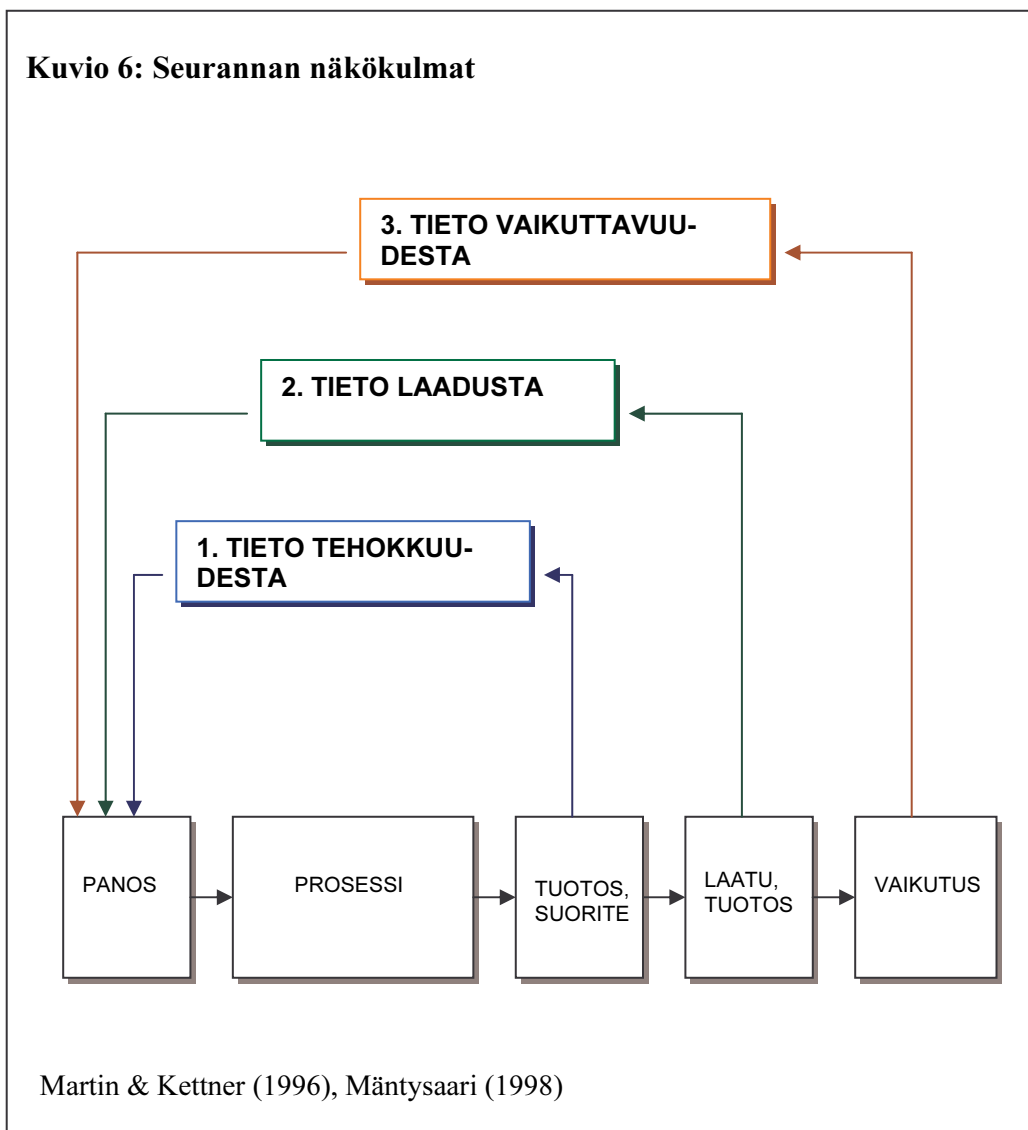
Kettnerin (2002, 164) mukaan panoksilla tarkoitetaan kaikkia raaka-aineita ja resursseja, joita organisaatiolla on käytössään esimerkiksi vuoden aikana. Huomio tulee kiinnittää niihin raaka-aineisiin ja resursseihin, jotka ovat olennaisia organisaation ja palvelun päämäärän kannalta ja jotka ovat organisaation käytössä. Resursseista tärkeimmät ovat henkilöstö ja materiaaliset resurssit kuten tilat ja taloudelliset resurssit. Kettnerin yleisen systeemiteorian hyvinvointipalvelusovelluksessa keskeinen *input* on asiakkaiden ja asukkaiden ongelmat tai tarpeet. Tämä on hyvin ratkaiseva ajatus, koska se kytkee asiakkaiden tarpeet ja sosiaaliset ongelmat kokonaisprosessin ytimeksi: kaikki alkaa niistä niin kuin kaikki päättyy vaikuttavuuteen. Jotta malli olisi sovellettavissa käytäntöön, suurin haaste on käsitteellistää ja operationalisoida asukkaiden ongelmat ja tarpeet. Arviointi on yhteiskunnassa tullut osaltaan välttämättömäksi juuri siksi, että huomattavasta resurssoinnista

huolimatta asukkaiden tarpeet eivät ole vähentyneet, vaan päinvastoin lisääntyneet.

Lähtökohta ja panokset muodostuvat neljästä osasta: asiakkaiden tarpeista ja ongelmista, henkilöstöstä ja materiaalisista resursseista. Tällöin on selvää, että resurssipanostuksen tulee olla suhteessa asiakkaiden tarpeisiin ja ongelmiin ottaen henkilöstön panos huomioon. *Neljäs* merkittävä panos on tieto kokonaisprosessin eri vaiheista: sekä asiakkaista että toimintaympäristöstä. Nyt käsillä oleva selvitys voidaan nähdä täsmällisesti ilmaistuna yrityksenä haltuunottaa käsitteellisesti keskeinen tietoon liittyvä panos eli tieto vaikuttavuudesta. Lisäksi tämä selvitys pyrkii vaikuttamaan prosessien hallintaan eli vaikuttavuuden lisäämiseen toiminnassa.

Vaikuttavuuden kannalta sosiaaliviraston panosseuranta on materiaalistien resurssien ja henkilöstön osalta suhteellisen hyvässä kunnossa. Asiakkaita koskevien tärkeimpien tietojen osalta on tilanne hyvin heikko niin arvioinnin osalta kuin seurantajärjestelmän osalta. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että keräämme huomattavan määrän asiakkaita koskevaa tietoa, itse asiassa kaikesta tietojärjestelmien tiedoista asiakastiedot ovat merkittävä osa, jota varten on kokonaan oma tietojärjestelmä (kaksi muuta suurta tietojärjestelmän kokonaisuutta ovat henkilöstö ja talous).

Tämä tietojärjestelmä (ATJ) ei kuitenkaan tuota juuri mitään systemaattista tietoa ihmisten tarpeista tai ongelmista. Tiedon sirpaleet, jotka viittaavat tarpeisiin tai tulkinnat tarpeista, hukkuvat kaiken muun informaation, muistiinpanojen ja päätösten valtamereen niin, että emme tiedä tarpeista ja ongelmista mitään systemaattista. Joissain palveluissa kerätään luokiteltua tilastotietoa asiakkaan tai perheen ongelmista erilaisten syylokitusten avulla. Valitettavasti tälläkään ei vaikuttavuuden arvioinnin kannalta ole juuri merkitystä kahdesta syystä. Ensinnäkin luokitusten tieto ei *ole reliaabelia* (eri ihmiset ja samat ihmisen eri ajan hetkellä sijoittavat saman tapauksen eri luokkiin) eikä *validia* (kun pääasiallinen syyksi on merkitty päihdeongelma, ei tämä välttämättä kerro juuri mitään ihmisen päihdeiden käytöstä). Toiseksi näillä luokituksilla tuotetaan tietoa vain asiakasmassan jakautumisesta eri luokkiin. Tästä perinteisestä taulukko- tai tilastotiedosta ei ole juurikaan hyötyä vaikuttavuuden kannalta kuten ei juuri minkään muunkaan asian kannalta. Aikanaan, kun asiakastietojärjestelmiä luotiin, ilmeisesti ajateltiin, että tilastollisen tiedontuotannon perusyksikkö on taulukko: miten aineisto jakautuu eri luokkiin. Todellisuudessa tilastotietoa eri muuttujista kerätään, jotta aineistoa voitaisiin analysoida, selvittää eri muuttujien välisiä riippuvuuksia. Tällä hetkellä voitaisiin asiakastietojärjestelmän tiedoista tuottaa merkittävää analysoitua tietoa, jos vain haluttaisiin tai tätä tietoa osattaisiin hyödyntää. On aika merkittävää, että sosiaalialalla, jossa merkittäväällä osalla ihmisistä on yhteiskuntatieteellinen koulutus, tilastotieteellisten analyysimenetelmien käyttö loistaa poissaolollaan, vaikka analysoitavaa aineistoa olisi tietojärjestelmät pullollaan. Keskiarvoja laskemalla ei voi kovin merkittäviin analyysituloksiin päästä.



Kuvio 6. Seurannan näkökulmat

Prosessi

Systemisessä viitekehyksessä prosessin merkitys on selkeä: kyseessä on se panoksia hyödyntävä ammatillinen toiminta, jonka tuloksena syntyvät niin suoritteet kuin aikaansaannoksetkin tai asiakasmuutokset ja vaikuttavuus. Mutta selkeys loppuu tähän. Esimerkiksi seurantaä käsittelevässä kirjassaan Martin ja Kettner (1996) eivät mainitse yhtään prosessia koskevaa seurattavaa muuttujaa. Eikä tämä ole poikkeus arviointikirjallisuudessa, jossa puhutaan ns. *black-box* arvioinnista eli arvioinnista, jossa ei olla kiinnostuneita prosessista. Niin kuin toteutuksen arviointia koskevasta luvusta 2.3. kävi ilmi, arvioinnissa ollaan usein kiinnostuneita varsinaisista prosesseista vain

siltä osin, toteutettiin ne niin kuin suunniteltiin ja tätäkään tietoa ei pääsääntöisesti saada esiin seurannan avulla.

Selitys tälle merkillisyydelle on kuitenkin ilmeinen. Prosessi ajatellaan ammatillisen osaamisen alueeksi, johon ei tarvitse kiinnittää erikseen huomiota, vaan huomio voidaan suunnata pelkästään prosessin tuloksiin. Ja jos katsomme ammatillista kirjallisuutta, on totta, että se keskittyy prosessiin, ammattilaisten tekemiseen. Mutta vaikuttavuuden näkökulmasta tässä näyttäisi olevan ristiriita. Kun vaikuttavuus on prosessin ja asiakasmuutoksen välinen suhde, tulisiko kuitenkin tietää jotain seurannan tasollakin tästä suhteen toisesta komponentista. Juuri tätä kysymystä realistinen arviointi pyrkii selvittämään.

Meillä on kokonainen asiakastietojärjestelmä yhdestä prosessin hyvin kapeasta osasta. Asiakastietojärjestelmä (ATJ) on pääosin olemassa juridista päätöksentekoprosessia varten, joka on kyllä asiakasprosessin osa mutta vaikuttavuuden näkökulmasta näillä päätöksillä ei yleensä ole juuri merkitystä. Sillä on merkitystä, mitä asiakkaan kanssa tehdään, mutta sillä ei pääsääntöisesti ole, minkälaisen kiemuroiden ja juridisten seikkojen kautta tähän toimintaan on päädytty. Kaiken lisäksi asiakastietojärjestelmän tietomassasta suurin osa koskee asiakkaan historiaa ja tekemisiä eikä sitä, mitä on tehty yhdessä eli prosessia.

Tämä moninkertainen ristiriita lienee osasyynä usein toistettuun toiveeseen ”sosiaalityön näkyväksi tekemisestä”. Yritys ratkaista tämä ristiriita on johtanut työlääseen, mutta usein melko turhaan seurantatietojen keräämiseen. Jotta oma tekeminen näkyisi jossain, on haluttu liittää joukko tekemistä kuvaavia ’ikään kuin suoritettuja’ osaksi tietojärjestelmää. Niinpä asiakastietojärjestelmäämme kirjataan päivittäin massoittain sen kaltaisia tietoja kuin kuka on puhunut puhelimesta kenenkin kanssa. Näitä tietoja ei kuitenkaan käytetä missään, eikä niitä nykymuodossaan edes voisi käyttää hyväksi. Sen sijaan asiakasmuutokseen yhdistettynä tieto asiakassuhteen intensiteetistä on vaikuttavuuden kannalta tärkeä tieto.

Prosessien seurannassa olennaista ei ole kuvata tai mitata kaikkea, mitä henkilöstö tekee, vaan olennaista on toteutuneiden prosessien identifioiminen: mitä prosesseja ollaan oltu tekemässä. Mitä paremmin eri toiminnot on jäsenneilty ja muodostavat kokonaisuuksia, sen vähemmän tarvitaan tietoa yksittäisistä tekemisistä. Prosessia koskevan seurannan tarkoitus ei ole ensisijaisesti tuottaa tietoa henkilöstön tekemisen määrästä, vaan niistä prosesseista, joihin asiakas osallistuu. Jos näissä prosesseissa tai interventioissa käytetään eri menetelmiä (esimerkiksi yksilö, perhe, vertaisryhmä toiminta) on syytä tunnistaa, mitä menetelmää on käytetty. Prosessia koskeva seurantatieto on olennaista siitä yksinkertaisesta syystä, että on todennäköistä, että eri tilanteissa oleville asiakkaille eri menetelmät ovat vaikuttavampia kuin toiset. Prosessien ja palvelujen välinen käsitteellinen ero ei ole selvä, mutta onnistuneen seurannan kannalta niiden tulisi olla selkeästi erotettavissa olevia.

Tunnistettujen prosessien kustannuksia voidaan mitata toimintolaskennalla, jossa toimintojen kustannukset saadaan selville selvittämällä henkilöstöresurssien ja vastaavien kustannusten kohdentuminen eri prosesseihin. Tätä ei kuitenkaan pääsääntöisesti tule tehdä osana jatkuvaa seuranta sen työläyden ja eri ajanjaksojen todennäköisesti vähäisen vaihteluvälin vuoksi. Toimintolaskenta paljastaa lähes poikkeuksetta vähintäänkin omituisuuksia ja usein suoranaisia järjettömyyksiä ja siksi siihen ei tule ryhtyä, mikäli tarkoituksena ei ole kehittää ja muuttaa toimintaprosesseja.

Edellä tärkeistä prosessin ominaisuuksista mainittiin intensiteetti. Vaikuttavuuden kannalta olennaista on myös prosessin kesto. *Prosessin kesto voi jopa olla käänteinen vaikuttavuuden indikaattori*: heikolla vaikuttavuudella on taipumus pidentää muutokseen tähtäävää prosessia.

Tehokkuus ja tuottavuus

Tehokkuudella tarkoitetaan tuotosten määrää suhteessa panoksiin. Tällöin tuotoksella (*output*) voidaan viitata varsinaisiin tuotoksiin, laatuksiteerit täyttäviin tuotoksiin tai asiakasmuutoksiin (*outcome*). Silloin, kun tarkoitetaan panosten ja tuotosten eli suoritteiden välistä suhdetta, puhutaan tuottavuudesta (Martin, Kettner 1996, 4).

Tuottavuus ja tehokkuus ovat tärkeitä, koska ne ovat suhteellisen yksinkertaisia laskea ja kertovat perusinformatiota toiminnasta. Ne ovat myös taloudellisuuden peruskäsitteitä. Heikko tuottavuus merkitsee aina lisääntyviä kustannuksia tai suppeampia palveluja.

Suomalaisten hyvinvointipalveluista saatava seurantatieto koskee pääosin tuottavuutta eli kustannuksia ja suoritteita ja niiden suhdetta eli esimerkiksi hoitovuorokauden hintaa tai käynnin hintaa. Tuottavuutta koskevan tiedon hedelmällinen hyödyntäminen edellyttäisi, että olisi tietoa myös tuotoksen tai suoritteen ja niiden vaikutuksen välisestä suhteesta. Tätä tietoa palveluista ei juuri ole saatavissa ja tuottavuutta koskevan tiedon merkitys kärsii. Mitä merkitystä on tuotettujen hoitovuorokausien hinnalla ja määrällä, jos ei tiedetä, millainen vaikutus niillä on ollut ihmisten hyvinvointiin.

Kun systemaattinen tieto suoritteen ja vaikutuksen välisestä suhteesta puuttuu, merkitsee tämä usein käytännössä erittäin ongelmallista tilannetta tuottavuuden kohentamiseen tähtäville toimille hyvinvointiorganisaatioissa. Usein argumentoidaan vailla erityistä evidenssiä, että tuottavuuden kohottaminen laskee palvelujen laatua, ja että palvelujen laatu edellyttää alentuvaa tuottavuutta. On tärkeä nähdä, että näin pääsääntöisesti ei ole, koska tuottavuus on eri käsite kuin laatu. Lisäksi arkipäivän palvelukokemukset jo osoittavat, että alhainen tuottavuus liittyy pääsääntöisesti heikkoon laatuun.

Tuotokset, suoritteet

Tuotokset ovat se, mitä järjestelmä tuottaa. Tuotoksiin kohdistuvan seurannan tehtävänä on tarjota informaatiota tuotosten määrästä ja luonteesta. Martin ja Kettner (1996, 31-40) jakavat tuotokset (*output*) kahteen ryhmään: välituotoksiin (*intermediate output*) ja lopullisiin tuotoksiin (*final output*). Välillinen tuotos on kokonaispalvelun osatekijä, suorite tai toiminto. Lopullinen tuotos taas on loppuun saatettu tai valmis palvelu. Monissa tapauksissa näiden kahden eroa on vaikea tietää ennakolta. Lopullinen tuotos on välituotosten summa. Keskeinen ero näillä kahdella on kuitenkin se, että välillisissä tuotoksissa tai suoritteissa huomion keskipisteenä on palvelu ja sen tekeminen, kun taas lopullisessa tuotoksessa katsotaan kokonaisuutta asiakkaan näkökulmasta.

Välillinen tuotos tai palvelun yksikkö eli suorite voidaan määritellä ”standardoiduksi mittariksi, jonka tarkoitus on määritellä ja raportoida kuinka paljon organisaatio tuottaa palveluja. Toisin sanoen palveluyksikkö on kullekin palvelulle ominainen palvelun määrän mittari.” (Martin, Kettner 1996, 33.) Suomessa puhutaan yksikkökustannuksista ja silloin yksikkö on juuri tämä palvelun yksikkö. Kun palvelun yksikköä ajatellaan organisaation tekemisenä, puhutaan suoritteesta.

Lopullinen palvelutuotos voidaan määritellä mittariksi, joka kuvaa loppuun saatettua palvelua (Martin, Kettner 1996, 37). Kun välillisen palvelutuotoksen suomenkielinen vastine oli suorite niin lopullinen palvelutuotos on lähellä toteutunutta palvelusuunnitelmaa. Kun suoritteet mittaavat palvelun määrää tekemisen kautta, lopullinen palvelutuotos mittaa palvelun aikaansaannoksen määrää vertaamalla kaikkia asiakasprosesseja loppuun asti saatettujen asiakasprosessien määrään. Vaikuttavuuden kannalta lopullisen palvelutuotoksen käsite on ratkaisevan tärkeä, mutta pääosin uusi sosiaalivierastossa. Koska tehtävämme ei ole vain tuottaa palveluita, vaan olla myötävaikuttamassa asiakkaan hyvinvoinnin muutokseen, merkitsee tämä, että asiakassuhteiden pitäisi myös päättyä, kun tämä hyvinvoinnin muutos on toteutunut. Asiakassuhde voi päättyä kahdella tavalla: se voi keskeytyä tai se voidaan saattaa loppuun. Loppuun saatettu palvelutuotos ei välttämättä päättä asiakassuhdetta, mutta asiakassuhteessa pitäisi tapahtua muutos.

Ajatus loppuun saatetusta palvelusta on tärkeä palvelun vaikuttavuuden kannalta myös, koska on todennäköistä, että keskeytynyt palvelu tai palvelu, joka ei toteudu suunnitelman mukaisesti, ei ole myöskään vaikuttava. Perinteisen arviointinäkemys mukaan vaikutusten arviointi tulisikin kohdistaa vain asiakkaisiin, joiden asiakasprosessi on viety loppuun (Martin, Kettner 1996, 39). Tässä tapauksessa tärkeä tehokkuusmittari olisi loppuun vietyjen asiakasprosessien määrä suhteessa keskeytyneisiin asiakassuhteisiin.

Palvelun loppuun saattamista voi tarkastella kahdesta näkökulmasta. Palvelu tai interventio voi perustua tiettyyn standardiin eli todennettuun käsitukseen siitä, että tavoitteen saavuttaminen edellyttää vähintään tiettyä mää-

rää kontakteja, tiettyä määrää materiaalisia yksiköitä tai tietyn pituista interventioajanjaksoa. Olennaista näille standardoiduille interventioille on, että ne ovat empiirisesti perusteltuja eli niiden vaikuttavuus riippuu näiden minimiehtojen toteutumisesta eikä standardin perustana ole hallinnolliset määrittelyt tai sopimukset. Tällaisia standardoituja interventioita on pääasiassa hoitoalalla ja tällöinkin usein standardit perustuvat enemmän esim. terapeutiseen näkemykseen kuin empiiriseen perusteltavuuteen. Tietyn ajan kestävä katkaisuhoido voisi olla erimerkkinä empiirisesti perustellusta standardoidusta interventioista, jossa intervention keskeytyminen on helppo todeta.

Pääosin palvelun tai intervention loppuun saattaminen perustuu kuitenkin asiakkaan kanssa tehtävään suunnitelmaan ja suunnitelman toteutumisen arviointiin. Näin tehdään myös standardoiduissa interventioissa, joten suunnitelman toteutumisen arviointi voi toimia myös niissä lopullisen tuotoksen mittarina. Suunnitelman tai intervention keskeytyminen tai toteutumattomuus voi johtua yhtä hyvin asiakkaan valinnasta, organisaation toiminnasta kuin ympäristötekijöistäkin.

Käytännössä lopullisen palvelutuotoksen mittaaminen edellyttää niiden asiakkaiden tai tapausten erillistä tilastointia, jotka ovat keskeyttäneet palvelun tai joiden palvelusuunnitelma ei ole toteutunut. Palvelun päättäneet asiakkaat on pidettävä erillään keskeyttäneistä. On tärkeä havaita, että *monissa palveluissa lopullinen tai loppuun saatettu palvelutuotos on jo sinällään merkittävä vaikuttavuusmittari*. Mikäli palvelun tarkoituksena on mahdollistaa vanhuksen kotona asuminen, niiden osuus, joiden palvelu keskeytyy laitokseen sijoittamisen takia, on yksiselitteinen palvelun vaikuttavuusmittari. Mikäli palvelun tarkoituksena on edistää ihmisten työllistymistä, niiden asiakkaiden osuus, joiden palvelu päättyy työllistymisen takia, on yksiselitteinen palvelun vaikuttavuusmittari.

Yhteenveto panosten, prosessien ja suoritteiden mittareista

Vaikuttavuuden näkökulma on ratkaisevasti monipuolistanut perinteistä palvelutuotannon näkökulmaa systeemisestä prosessien hallinnasta. Tämä laajempi näkökulma näkyy sosiaaliviraston strategiатыön viitekehyksessä, joka on yhteensopiva systeemisen näkökulman kanssa.

Seuraavaan taulukkoon on tiivistetty keskeiset panosten, prosessien ja suoritteiden hallinnan välineet.

Taulukko 7: Keskeiset panosten, prosessien ja tuotosten hallinnan välineet

LÄHTÖKOHTA JA PANOS (*input*)

- Sosiaaliset ongelmat, asukkaiden tarpeet, voimavarat ja tilanne
- Taloudelliset ja materiaaliset resurssit (määrärahat, tilat)
- Henkilöstö
- Tieto

PROSESSI (*throughput*)

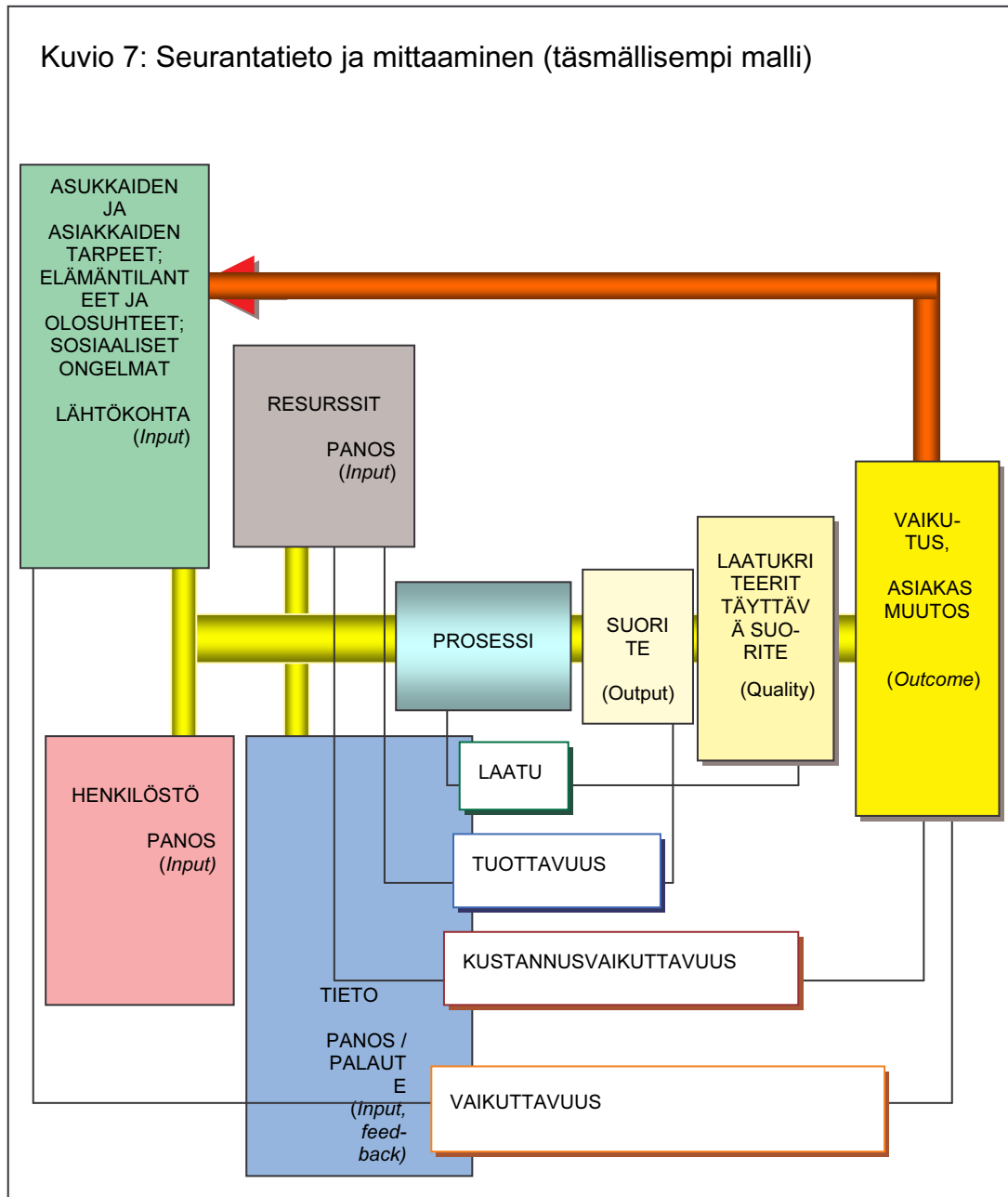
- Palvelujen määrittäminen, prosessin vaiheiden, toimintojen ja menetelmien identifiointi
- Toteutuneet interventiot tai prosessin osat
- Intensiteetti, kesto
- Toimintojen kustannukset (toimintolaskenta)

TUOTOS (*output*)

1. Välillinen palvelun yksikkö (suorite)
 - Ajallinen (hoitopäivä)
 - Tapahtuma (käynti, tilannearvion tekeminen)
 - Materiaalinen (ateria)
2. Lopullinen palvelutuotos
 - Standardoitu interventio (hoitajakso)
 - Toteutunut palvelusuunnitelma

Taulukko 7. Keskeiset panosten, prosessien ja tuotosten hallinnan välineet

Kuvio 7: Seurantatieto ja mittaaminen (täsmällisempi malli)



Kuvio 7. Seurantatieto ja mittaaminen (täsmällisempi malli)

Prosessin hallinnan välineiden kehittämistyö on syytä kytkeä osaksi uuden asiakastietojärjestelmän luomista. Kettner (2002, 163) antaa hyödyllisiä neuvoja siitä, miten tämä työ kannattaa tehdä ja miten sitä ei kannata tehdä. Hän kuvaa hyvin loogista, ymmärrettävää ja yleistä tapaa epäonnistua tieto-

järjestelmän luomisessa. Se alkaa tietotarpeiden selvittämisellä. Eri toimijoilla on loputon määrä erilaisia tietotarpeita ja yleensä tämä prosessi päättyy siihen, että tiedon valtamerta kerätään ahkerasti, mutta tieto on epäluotettavaa eikä sitä hyödynnetä. Hänen esittämänsä prosessi alkaa sen sijaan seuraavilla kolmella askeleella: 1. Tulee tunnistaa ja määrittellä kunkin palvelun panosten, prosessien, suoritteiden ja asiakasmuutosten elementit. 2. Tulee määrittellä, mihin kysymyksiin tietojärjestelmän halutaan vastaavan (eli miten ja mihin kertyvää tietoa on tarkoitus käyttää). 3. Tulee tunnistaa ja määrittellä minkälaisilla tiedoilla näihin kysymyksiin voi vastata.

3.3 Laatu

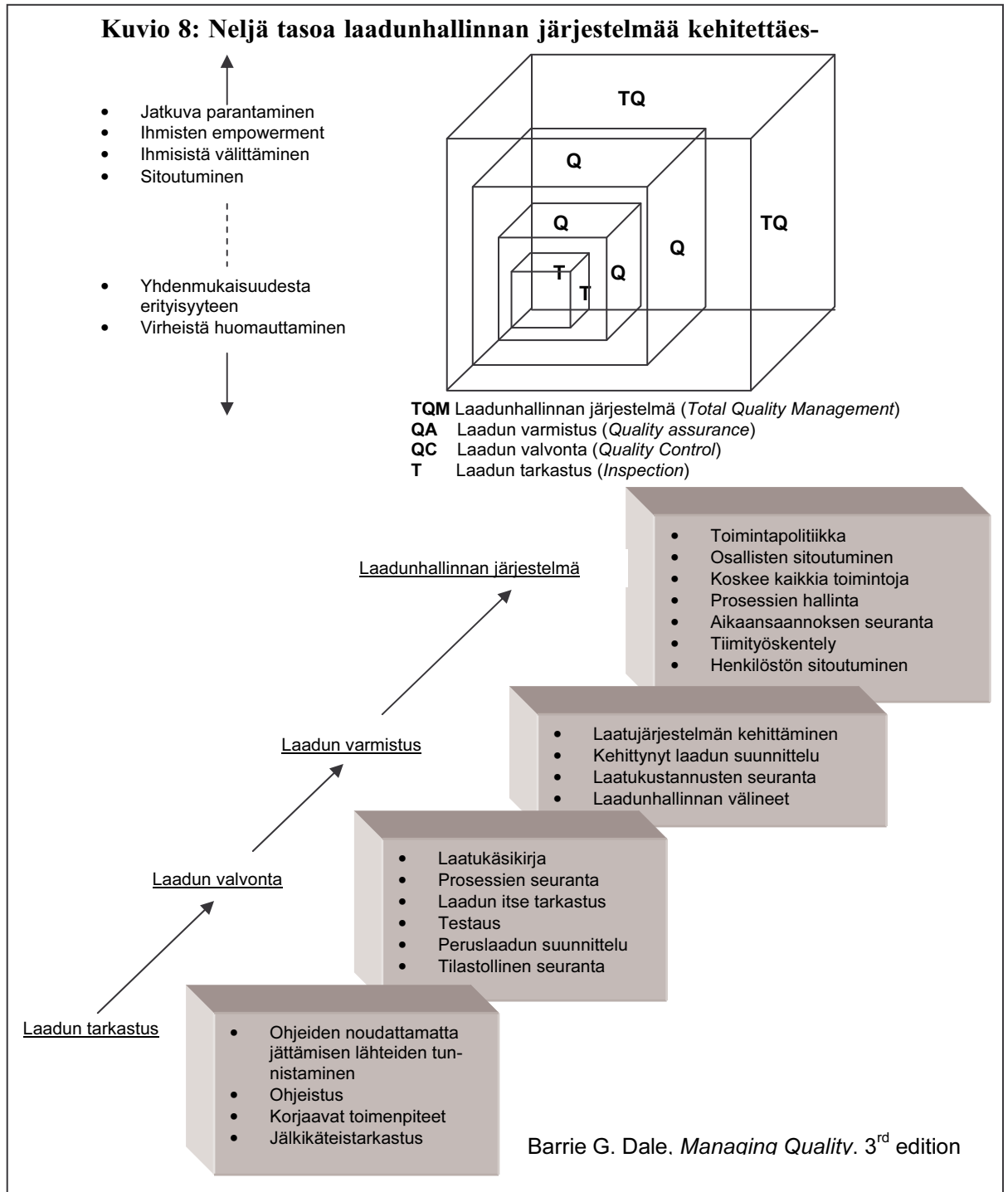
Suomalaisessa ja myös sosiaaliviraston kielenkäytössä näyttää menevän sekaisin jatkuvasti kaksi asiaa: laadun hallinta ja laatutaso. Kun sanomme, että Mersun laatu on parempi kuin Ladan, puhumme laatutasosta, joka näkyy suoraan tuotteen hinnassa. Laadun hallinnassa on kysymys sovitun laatutason täyttävien tuotteiden tai palveluiden aikaansaamisesta. Eli huonosti tehdyn Ladan laatu on huonompi kuin hyvin tehdyn. Laadun hallinta tarkoittaa aina kustannusten säästöä eli sählääminen ja virheet vähenevät ja kytetään vastaamaan juuri niihin tarpeisiin, joita asiakkailla on. Sosiaaliviraston niukentuneet resurssit tekevät välttämättömäksi laadun hallinnan, mutta voivat joissain palveluissa pakottaa laskemaan laatutasoa. Sosiaalivirastossa on tehty jo vuosia työtä laadun hallinnan hyväksi. Kuitenkaan tämä työ ei missään nimessä ole valmista, koska meiltä puuttuvat pääosin systemaattisessa käytössä olevat laadun hallinnan välineet ja niiden tuottama tieto palvelujemme laadusta.

Laatuajattelun mukaan tuottavuus paranee, kun prosessi tuottaa korkealuokkaisia tuotoksia. Näin ollen tuottavuuden mittarina tulisi olla tietyt laatuvaatimukset täyttävien tuotosten määrä (Martin, Kettner 1996, 6). On määritelmällisestikin järkevää olla ottamatta huomioon tuotoksia, jotka eivät ole laadullisesti hyväksyttäviä. Tämän lisäksi TQM (Total Quality Management) pitää sisällään ajatuksen, että laadun parantaminen jo sisällään merkitsee tuottavuuden paranemista. Korkeat laatukriteerit täyttävissä palveluissa on vähemmän sähläystä ja virheitä, vähemmän paperityötä, lyhyemmät prosessit, pienemmät kustannukset, tyytyväisemmät asiakkaat ja parempi julkinen maine.

Laadun tarkastus ja laatujärjestelmä

Oheiseen kuvioon on tiivistetty keskeiset laadunhallinnan välineet: laadun tarkastus, laadunvalvonta, laadun varmistus ja laadunhallinnan järjestelmä.

Tämän jatkumon ääripäävät kuvaavat sosiaaliviraston kannalta olennaisia laadun puolia.



Kuvio 8. Neljä tasoa laadunhallinnan järjestelmää kehitettäessä

Laadun tarkastus on nykyisin ja on aina ollut yksi sosiaaliviraston toiminnan ja palveluiden yksi tärkeä seurantatapa. Kaikkiin viranhaltijan ja muiden instanssien päätöksiin liittyvä muutoksenhaku ja valitusmahdollisuus on juridisen ja demokraattisen järjestelmän lisäksi palvelutoiminnan kannalta laadun tarkastusjärjestelmä, jossa jälkikäteen tarkastellaan päätöksen virheettömyys. Tämän juridista logiikkaa noudattavan tarkastelun lisäksi on uutena toimintona perustettu sosiaaliasiamiehen tehtävä. Näiden laadun tarkastukseen luottavien toimintojen kehittäminen seurannan kannalta liittyy erilaisten yhteenvetöjen ja systemaattisen seurantatietojen tuottamiseen.

Laatujärjestelmää sosiaalivirastossa edustaa ensisijaisesti kussakin toimintayksikössä tehtävä laatukäsikirja, joka on vastine kaupungin tasolla käyttöön otetulle Ylipormestarin laatupalkinnolle. Laatukäsikirjan tarkoituksena on kuvata ja sopia toimintayksikön keskeiset periaatteet ja näin ollen ohjata toimintaa. Laatukäsikirjassa on tarkoitus myös seurata yksikön toimintaperiaatteiden toteutumista. Vaikka laatukäsikirjat hyvin käytettynä voivat olla merkittävä toimintayksikön laatuun vaikuttava tekijä, ei niillä sosiaaliviraston seurannan kannalta ole merkitystä kuin yhdessä mielessä. Ne osoittavat yksikötason laadun määrittelyn ja seurannan tason.

Vuonna 2002 laatukäsikirjaa uudistettiin ja siihen liitettiin yksikön tuloksellisuuden arvioinnin kehikko. Tällä kehikon systemaattisella hyödyntämisellä olisi merkittävä panos sosiaaliviraston tuloksellisuuden seurannalle.

Laatujärjestelmän kokonaisuuteen kuuluu myös säännölliset työhyvinvointimittaukset, joihin sisältyy johtajuuden arviointi. Työhyvinvointi on keskeinen yksiköiden ja koko organisaation aikaansaannoksen mahdollistaja (*performance driver*).

Asiakaskeskeinen laatu ja toimintakeskeinen laatu

Paul Lillrank (1998) erottaa (parhaassa suomenkielisessä) laatua käsittelevässä kirjassa neljä eri näkökulmaa laatuun: tuotantokeskeisen virheettömyyden, suunnittelukeskeisen tai tuotekeskeisen, asiakaskeskeisen ja systeemikeskeisen. Yksinkertaistaen voi sanoa, että ensimmäinen ja viimeinen käsiteltiin edellisessä kappaleessa virheettömyyden laaduntarkastuksena ja laatujärjestelminä. Näin ollen laadun seurannan kannalta on käsittelemättä kaksi keskeisistä.

Asiakaskeskeisessä laadussa kiinnitetään huomio asiakkaan kokemuksiin laadusta. Tämä on tärkeä osa sosiaaliviraston laadun seurantajärjestelmää myös jatkossa. Tärkeä menetelmä asiakaskeskeisen laadun seurannassa on asiakaskyselyillä. Asiakaskyselyihin liittyy kuitenkin vakavia ongelmia laadun seurannan kannalta. Tärkein ongelma on se, että tosin kuin monesti ajatellaan, massakyselyinä suoritettavat asiakaskyselyt eivät kerro juuri mitään palvelujen vaikuttavuudesta. Ainoa yhteys, mikä asiakaskyselyn hyvien tulosten ja vaikuttavuuden välillä on se, että vaikuttavuus edellyttää jonkin-

laista asiakastyytyväisyyttä, mutta asiakastyytyväisyydestä ei voi päätellä juuri mitään vaikuttavuudesta.

Asiakastyytyväisyys on ns. *diagnostinen seurantamittari* eli se kertoo, mikä on vialla ja mihin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä. Asiakastyytyväisyys ei sen sijaan ole *strateginen mittari*, siinä tapahtuvalla positiivisella muutoksella ei välttämättä ole mitään merkitystä (ellei kyseessä ole asiakastyytyväisyyden palautuminen normaalille tasolle) toisin kuin esimerkiksi strategisella tuottavuusmittarilla. Ero diagnostisiin ja strategisiin mittareihin (Kaplan, Norton 1996) tulee ymmärrettäväksi, kun ajatellaan kuumeen mittaamista. Ihmisen ruumiinlämpö vaihtelee luontaisesti tietyissä rajoissa eikä nämä muutokset tee ihmistä sen terveemmäksi. Kun poikkeama on riittävän suuri, ruumiinlämpö osoittaa, että ihminen on sairas. Sen sijaan strategiset mittarit käyttäytyvät toisin: niissä pienikin parannus voi kertoa merkittävästä tuloksesta tai saavutuksesta, jonka eteen organisaatio voi uurastaa pitkään.

Asiakastyytyväisyyden mittaamisella on näin ollen merkitystä ennen muuta tyytymättömyyden paikallistamisessa, koska tyytymättömyys ei edistä vaikuttavuutta. Asiakastyytyväisyyden mittaaminen tulisi olla osa organisaation normaalia toistuvaa toimintaa ilman, että siihen uhrataan merkittäviä resursseja. On joskus suorastaan resurssien tuhlaamista, kun asiakastyytyväisyyttä mitataan massiivisesti ja monimutkaisilla lomakkeilla ja kuitenkin kautta maapallon, lähes palvelusta riippumatta saadaan asiakastyytyväisyyden keskiarvoksi 3,8 - 4,2 asteikolla 1-5. Ihmiset ovat palveluihin yleensä hyvin tyytyväisiä, jos heitä kohdellaan asiallisesti ja ystävällisesti.

Asiakaskeskeisen laadun ratkaiseva tekijä, on systemaattinen ja monipuolinen asiakaspalutteen kerääminen. Se asiakaspalaute, jota saadaan osana arjen toimintaa, on pääsääntöisesti paljon täsmällisempää kuin asiakaskyselyistä saatava palaute. Lisäksi luontainen asiakaspalaute on pääosin reaaliaikaista, ja responsiivisuus sille on keskeinen laatutekijä.

Viimeinen palvelujen laadun muoto neljästä eli *toimintakeskeinen, tuotetai suunnittelukeskeinen laatu* on sosiaaliviraston suurin haaste. Sosiaaliviraston palvelujen kuvaamisen ja tuotteistamisen prosessin ensimmäisessä vaiheessa on kuvattu kaikki meidän palvelumme niiden keskeisimpien elementtien kautta: kenelle, miten (prosessi) ja mitä (päämäärä). Kun nyt palvelujen vaikuttavuus on uudessa strategiassa keskeinen elementti, kussakin palvelussa tulisi kyetä yksilöimään, mitkä prosessin vaiheet ovat välttämättömiä tavoiteltavan asiakasmuutoksen syntymiseksi ja minkälaisia laatuvaatimuksia näiltä prosessin ydin kohdilta edellytetään. Juuri tästä on kysymys toimintakeskeisessä laadussa.

Esimerkki voi kuvata asiaa. Toimeentulotuessa käytettiin keskeisenä laatuksena aikoinaan klassista prosessin ominaisuutta eli jonotusaikaa. Kun alettiin kiinnittää huomiota palvelun vaikuttavuuteen, todettiin, että sosiaalityöntekijöiden työpanosta pitäisi suunnata erityisesti sosiaalityön asiakkaisiin. Näin aloitettiin Asiakaslinja 2000 -hanke. Siinä keskeisenä ajatuksena

oli, että sosiaalityöntekijöiden työn vaikuttavuus kohdentuu oikein, jos merkittävä osa asiakkaista siirtyy kirjalliseen toimeentulotukikäsittelyyn. Näin ollen laatukriteeriksi (ja tulostavoitteeksi) asetettiin kirjallisten hakemusten määrä. Pian huomattiin kuitenkin, että suunnitelmallinen sosiaalityö ei kehity pelkästään sillä, että sen tekemiselle raivataan tilaa. Näin ollen laatukriteeriksi asetettiin asiakkaan kanssa tehtyjen sosiaalityön suunnitelmien määrä. Nyt olemme tilanteessa, jossa yksi suunnitelmallisen sosiaalityön edellytys toteutuu, eli suunnitelmia tehdään suhteellisen paljon. Kuitenkaan tämä laatukriteeri ei ole riittävä kriteeri vaikuttavalle sosiaalityölle, vaan laatukriteeriksi tulisi asettaa suunnitelmien ominaisuudet eikä vain niiden määrä. Kuitenkin tällainen prosessin laatukriteeri ei olisi varsinainen vaikuttavuus tai asiakasmuutoksen mittari, vaikka olisikin muutoksen mahdollistamisen mittari eli *performance driver*.

Taulukko 8: Laadun seuranta ja mittaaminen
<p>1. LAADUN TARKASTAUS JA LAATUJÄRJESTELMÄ</p> <p>a) Laadun tarkastus Päämäärä: virheettömyys Välineet: muutoksenhaku, asiakasasiamies</p> <p>b) Laaturjärjestelmä Päämäärä: laadun kokonaishallinta yksiköissä; tuloksellisuuden arviointi Välineet: laatukäsikirja, työhyvinvointimittaus; ylipormestarin laatupalkinto; uusittu laatukäsikirja</p>
<p>2. ASIAKASLAATU JA TOIMINTAKESKEINEN LAATU</p> <p>a) Asiakaslaatu Päämäärä: asiakkaan odotuksiin ja tarpeisiin vastaaminen Välineet: asiakaskysely ja monipuolinen palaute</p> <p>b) Toimintakeskeinen laatu Päämäärä: aikaansaaminen; mitä ja miten toimimme Välineet: Prosessin määrittely ja hallinta</p>

Taulukko 8. Laadun seuranta ja mittaaminen

3.4 Asiakasmuutos

Sosiaaliviraston vaikuttavuuden haltuunoton välttämätön ehto on, että alamme tuottaa konkreettista ja luotettavaa seurantatietoa systemaattisesti asiakkaiden hyvinvoinnin muutoksesta. Ilman tätä tietoa emme tiedä toimintamme tosiallista vaikuttavuutta, emmekä voi saavuttaa strategiasia tavoitteitamme.

Ongelma tilanteessa on, että paljon konkreettista pitää tapahtua ennen kuin tätä muutostietoa voidaan ruveta tuottamaan. Vaikuttavuutta ei voi saada haltuun pelkästään tätä seurantatietoa tuottamalla, vaan paljon pitää tapahtua sen lisäksi ja jälkeen.

Keep it simple!

Colin Robsonin keskeinen neuvo kirjassaan *Käytännön arvioinnin perusteet* (2001) on, että arviointi onnistuu parhaiten, kun siitä ei tehdä liian monimutkaista. Tätä ohjetta yritän soveltaa nyt seuraavaan tiivistykseen. Tämän selvityksen varsinaisena taustana on, kuinka vaikuttavuuden arviointi otetaan haltuun 12.000 ihmisen organisaatiossa. Varsinainen kysymys on monimutkainen. Mutta nyt yksinkertaistamme asioita ja unohdamme organisaation.

Vaikka Suomessa olisi yksi ainoa ammattilainen, joka haluaa tehdä ammatillisen käytännön arviointia osana ammatillista toimintaansa, on tämä mahdollista. Mitkä ovat vähimmäisedellytykset sille, että tämä yksinäinen samurai kykenee selvittämään toimintansa vaikuttavuuden?

Ensinnäkin ja kaikkein tärkeimpänä edellytyksenä on, että hänen pitää tehdä itselleen selväksi, *miksi hän haluaa arvioida ammatillista toimintaansa*. Se, onnistuuko hän selvittämään riittävän luotettavasti toimintansa vaikuttavuuden vai ei, on kiinni tästä vastauksesta. Mikäli hän *tietää*, että hänen toimintansa *on* vaikuttavaa ja haluaa tämän vain osoittaa muille, hän ei voi onnistua tehtävässään. Tai tarkemmin sanottuna hän kyllä voi teoriassa onnistua, mikäli hänellä on hallussaan tässä kuvattava menetelmä ja hän noudattaa sitä rehellisesti ja johdonmukaisesti. Mutta koska tässä on tarkoitus olla realisti, on erittäin epätodennäköistä, että menetelmä on hänellä hallussaan tai että sitä soveltaa rehellisesti, johdonmukaisesti (siis ei valikoivasti) ja itselleen kriittisesti, mikäli hän vain haluaa demonstroida ennakkolta tietämänsä lopputuloksen. Toisin sanoen yksinäinen samurai tarvitsee aidon tutkivan asenteen, itsekriittisen, rehellisen ja johdonmukaisen halun tietää, miten asiat ovat todellisuudessa. Mutta ei riitä, että hän *haluaa tietää, onko* hänen toimintansa vaikuttavaa. Olisi suotavaa, että hän haluaisi *tietää millainen toiminta on vaikuttavaa keiden osalta ja missä määrin*. Hän siis ymmärtää, että vaikuttavuus ei ole toiminnan pysyvä ominaisuus vaan suhde, joka määräytyy sen mukaan mihin pyritään ja millaisessa tilanteessa.

Toiseksi samurailamme pitäisi olla jonkinlainen käsitys siitä, miten vaikuttavuus syntyy. Tämä on paljon vaadittu, mutta hänen ei tarvitse olla kausaalisuhteen nyansseihin perehtynyt filosofi. Riittää, kun hän ymmärtää oman ammatillisen toimintansa suhteen asiakkaan elämäntilanteen muutokseen. Toivottavasti hän ei ajattele, että hänen toiminnastaan seuraa vaikutus eli että kun hän antaa palvelua ja asiakas sitä saa, tuloksena on muutos tai vaikutus. Tässä ei ole kysymys oikeaoppisuudesta vaan siitä, että hänen ajattelutapansa *muutoksen mekanismista* johtaa hänet keräämään tietyn tyyppistä havaintoaineistoa. Jos hän siis ajattelee, että tietty toiminta tai interventio x_i on syynä tietynlaiseen asiakastilanteen muutokseen ΔAT hän kerää aineistoa interventioista ja asiakasmuutoksista. Kansainvälisen arviointitutkimuksen perusteella tiedämme kuitenkin, että pelkästään tällä aineistolla tai näillä muuttujilla hän ei kykene osoittamaan vaikuttavuutta eikä kykene valitsemaan vaikuttavia interventioita ja ymmärtämään, miksi joku interventio on vaikuttava ja joku toinen ei ole. Tai ainakaan yksinäinen samuraimme ei tähän kykene omana elinaikanaan, koska hän ei yksin kykene keräämään riittävän suurta aineistoa. Ja vaikka hän olisi erittäin tehokas ja erilaisten interventioiden tuhattaituri ja pystyisi riittävän suurella aineistolla sanomaan jotain eri interventioiden vaikuttavuudesta, hän ei itse tällä aineistolla (siis tiedolla interventiosta ja tiedolla asiakasmuutoksesta) koskaan saisi vastausta kysymykseen *miksi* tietty interventio oli vaikuttavampi kuin toinen.

Mutta samuraimme tietää, että asiakkaan hyvinvoinnissa tai elämäntilanteessa tapahtuva muutos rakentuu niin, että hän voi olla *edesauttamassa yhteisellä interventiolla tietyssä tilanteessa olevan asiakkaan omia, juuri siinä tilanteessa olennaisten muutosvoimien toimintaa, jotta asiakkaan itsensä tavoittelema muutos tapahtuisi.* Kun hän tämän ymmärtää, hän ei kerää vain *mahdollisimman luotettavaa aineistoa toteutuneesta interventiosta ja toteutuneesta asiakasmuutoksesta* vaan myös *asiakkaan tilanteesta, asetetusta tavoitteesta ja potentiaalisista muutosvoimista.* Näin toteutuvat vaikuttavuuden arvioinnin *toinen, kolmas, neljäs, viiden ja kuudes ehto: ymmärrys muutoksen luonteesta, dokumentoitu asiakastilanteen muutos, toteutuneet interventiot, asiakkaan elämäntilanne laajasti eli konteksti ja toteutuneet muutosvoimat.*

Seitsemäs edellytys vaikuttavuuden tietämiselle on, että kertyvää aineistoa analysoidaan vaikuttavuuden osoittamiseksi ja tämä tieto johtaa toiminnan muutoksiin. Mikäli tämä yksittäinen kuviteltu työntekijä eli menneisyydessä, hän saattoi jossain määrin saada selville toiminnan vaikuttavuutta käymällä läpi aineistoaan. Tällöin hän pääasiassa kävi läpi yhdessä asiakkaan kanssa toteutunutta muutosta kuvaavaa aineistoa ja he tekivät siitä johtopäätöksiä tulevaa toimintaa ajatellen. Mutta jos yksinäinen samurai elää tänä päivänä, hänen eettinen velvollisuutensa on hyödyntää tietojenkäsittelyohjelmien mahdollisuuksia empiirisesti ja tieteellisesti pätevän vaikuttavuuden osoittamiseksi. Tämä on tullut mahdolliseksi vasta viimeisen viiden

vuoden aikana maailmassa. Tietojärjestelmät ovat mahdollistaneet tämän 10 vuotta, mutta tapauskohtaisen realistisen arvioinnin kehittyminen vasta viimeiset viisi vuotta. Joka tapauksessa kun samuraimme hyödyntää laadullisten tai kvantitatiivisten aineistojen käsittelyyn kehitettyjä tietokoneohjelmia, hän saa tietää mikä toimii, kenen osalta, missä tilanteessa ja millaisin tuloksin.⁷

Ja vaikuttavuuden arvioinnissa ei ole muusta kysymys kuin vaiheiden 1-7 toteuttamisesta. Vaiheista kaksi koski ymmärtämistä ja loput toimintaa. *Älykäs organisaatio* ei ole sellainen, joka tietää paljon ja ymmärtää paljon, vaan sellainen joka käyttää tietoaan ja ymmärrystään eli toimii. Ymmärryksen määrää ja laatua on järkevää seurata toteutuneen toiminnan perusteella. Näin ollen keskeisiä vaikuttavuuden kannalta ovat toiminnan vaiheet. Ja kaikkein tärkein perusta vaikuttavuuden arvioinnille on se, minkälaista seurantatietoa keräämme asiakkaiden tilanteiden, ongelmien tai hyvinvoinnin muutoksesta.

⁷ Tähän on lisättävä vakava huomautus Suomessa innolla tehtävästä asiakastietojärjestelmien kehittämisestä. Vaikka näiden järjestelmien kehittämiseen uhrataan suuriakin summia, on jäänyt lähes täysin huomioimatta, millaisia tilastollisen aineiston analyysiominaisuuksia näihin järjestelmiin liitetään. Vaikka järjestelmämme ovat uusia, hienoja ja kalliita, ne tuottavat pääsääntöisesti hyvin primitiivistä tilastollista aineistoa. Vaikuttavuuden osoittaminen edellyttää kuitenkin hyvinkin monimutkaisia ja joustavia tilastollisia analyysejä, joista käytännön ammattilaisen ei tarvitse ymmärtää sen enempää; hänen käytössään tulee olla analyysin tulokset.

Helsingissä syksyllä 2002 alkaneen sosiaalityön realistisen tapauskohtaisen arviointihankkeen perusedellytys on, että syntyvää aineistoa analysoidaan raskaimmalla mahdollisilla tilastotieteellisillä menetelmillä. Mutta tätä työtä eivät tee käytännön ammattilaiset, he hyödyntävät vain syntyvän analyysin tulokset työssään eli tiedon mikä on vaikuttavaa ja keiden osalta.

Taulukko 9: Nykyisen kansainvälisen arviointitieteen mukaan tapauskohtaisessa ammatillisessa käytännössä on systemaattisesti toteuduttava seuraavat asiat, jotta vaikuttavuus voitaisiin tietää

1. On tiedettävä, miksi vaikuttavuuden arviointia tehdään.
2. On ymmärrettävä, miten muutos asiakastyössä syntyy (eli on ymmärrettävä syy- ja seuraussuhteita).
3. On tuotettava tietoa asiakkaan tilanteesta, tehtävä kattava tilannearvio (konteksti).
4. On tuotettava tietoa muutosta edistävästä ja ehkäisevästä voimista asiakkaan elämässä (mekanismi).
5. On tuotettava tietoa yhdessä sovitusta, tavoitteellisista ja toteutuneista interventioista tai toiminnasta.
6. On tuotettava tietoa tapahtuneesta asiakkaan tilanteen muutoksesta.
7. On osattava hyödyntää syntynyttä informaatiota vaikuttavuuden tietämiseksi ja toiminnan muuttamiseksi.

Taulukko 9. Nykyisen kansainvälisen arviointitieteen mukaan tapauskohtaisessa ammatillisessa käytännössä on systemaattisesti toteuduttava seuraavat asiat, jotta vaikuttavuus voitaisiin tietää

Muutosmittarit

Hyvinvoinnin lisääntymisen ja ongelman lieventymisen mittaaminen on yksinkertaista: mitataan mikä on muuttunut. Joidenkin mielestä ehkäisevän toiminnan tuloksia ei voi mitata muutosmittarilla. Ehkäistäessä pyritään siihen, että jotain *ei* tapahtuisi. Mutta tämä perustuu väärinkäsitykseen. Tosiasiassa ehkäisevän toiminnan tuloksia selvittäessä tulee mitata kahta asiaa: ensinnäkin sitä, että ehkäistävää asiaa ei tapahtunut ja toiseksi sitä, mikä muuttui ja joka mahdollisti sen, että ehkäistävä asia ei tapahtunut. Periaatteeltaan nämä asiat eivät kuitenkaan poikkea mitenkään toisistaan. Riippumatta siitä pyritäänkö ehkäisemään, lisäämään tai vähentämään jotain, kaikki perustuu oletuksiin siitä, että tietyssä tilanteessa tietyt mahdollistavat muutosvoimat aikaansaavat muutosta.

Muutoksen mittaaminen merkitsee, että vertaamme kahtena eri ajankohdana tehtyä havaintoa todellisuudesta keskenään ja näiden ero on muutos. Vaikuttavuuden arvioinnissa tätä mittaria on käytettävä kattavasti ja systemaattisesti. Eli sitä on käytettävä kaikissa samaan ryhmään kuuluvissa tapauksissa ja mittaamista on toistettava samassa muodossa eri ajan hetkillä. Tämän tarkoituksena on mahdollistaa vertailu eri ajanhetkien ja eri tapaus-ten tai tilanteiden välillä.

Olemassa olevat systemaattiset ja kattavat muutosmittarit, jotka pitää vain havaita

Teemme jo nykyisin lukemattoman määrän luotettavia systemaattisia ja kattavia havaintoja, joita on mahdollista käyttää muutosmittareina. Tässä on mahdotonta käydä läpi kaikkia mahdollisia muutosmittareita, joita sosiaalivirastossa on, mutta joita vain ei käytetä siinä tarkoituksessa. Kiinnitän huomiota vain joihinkin esimerkkeihin.

Vanhuspalveluissa käytetään systemaattisesti yksittäisen vanhuksen toimintakykyä mittaavaa Rava-indeksiä. Ilmeisesti kyseinen mittari ei mittaa kaikkia toimintakyvyn ulottuvuuksia, mutta tämä ei ole nyt keskeistä. Olen-naista on, että kun meillä on säännöllisessä käytössä vanhuksen fyysistä toimintakykyä mittaava indikaattori, kadotamme jatkuvasti arvokasta tietoa vaikuttavuudesta, kun emme ole järjestäneet tätä tietoa niin, että sitä voisi hyödyntää vaikuttavuuden arvioinnissa. Rava-indeksiä käytetään ymmärtääkseni pääasiassa perusteluna yksittäisille toimenpiteille ja sitten sitä käytetään virastotasolla poikkileikkaustietona eri palvelujen käyttäjien toimintakyvyn keskimääräisestä tasosta. Nämä käyttötarkoitukset ovat täysin hyväksyttäviä, mutta kaikkein tärkeintä olisi tuottaa tietoa vaikuttavuudesta. Tämä edellyttäisi, että Rava-indeksin tulokset tallennettaisiin tapauskohtaiseksi aikasarjaksi tiedostoon, jossa olisi indeksin lisäksi tiedot asiakkaan palveluista ja sekä valikoima hänen tilanteeseensa liittyviä muuttujia ja toimintakykyä lisääviä ja heikentäviä tekijöitä. Voi arvioida, että tällaisen tiedostossa luomiseen ja käyttöönnottoon ei menisi monta kuukautta, koska kaikki nämä tiedot ovat nytkin olemassa, mutta ne eivät ole vaikuttavuuden arvioinnin kannalta hyödynnettävissä muodossa. Tosin sanoen hyvin pienellä toimenpiteellä alkaisimme saada luotettavaa tietoa, mikä toimii, millä tuloksilla, keiden osalta ja missä tilanteessa.

Toimeentulotuessa olemme keränneet vuosikymmeniä hyvin yksityiskohtaista tietoa perheiden tuloista siitä yksinkertaisesta syystä, että huoltoavun ja toimeentulotuen myöntäminen perustuu perheen tuloihin. Tätä tietoa ei ole kuitenkaan käytetty mihinkään muuhun kuin yksittäisen toimeentulotukipäätöksen perustelemiseen. Tosiasiassa perheen tulojen määrää voidaan ajatella myös perheen toimintakyvyn mittarina: vailla mitään tuloja oleminen lienee selvä merkki toimintakyvyn ongelmista. Toimeentulotukipäätök-

sissä on myös runsaasti hajanaista tietoa perheen muusta tilanteesta, mutta sellaisessa muodossa, jolla ei ole vaikuttavuuden arvioinnin kannalta mitään käyttöä. Jäsentämällä näitä tietoja ja luomalla niistä systemaattinen tapauskohtainen tiedosto voisimme hyvin pienellä vaivalla tulevaisuudessa tietää sekä toimeentulotuen vaikuttavuudesta että ihmisten taloudellisten ongelmien luonteesta. Tyypillistä nykyiselle yksittäisten ratkaisujen ympärille kerätävien tietojen hallitsemattomuudelle on, että emme edes tiedä miksi tapauskohtaiset toimeentulotukimenot kasvavat hallitsemattomasti. Tämä on itse asiassa tyypillinen esimerkki: tietojärjestelmät on rakennettu toista tarkoitusta varten - yksittäisen palvelun tai etuuden myöntämisen perustelemiseksi, eikä tuottamaan tietoa toiminnan vaikuttavuudesta.

Sosiaalityössä on viime vuosina panostettu sosiaalityön suunnitelmien tekemiseen ja aivan viime aikoina ruvettu tekemään uudenlaisia aktivointisuunnitelmia työvoimatoimistojen kanssa. Sosiaalityön suunnitelmien vaikuttavuudesta emme tuota minkäänlaista tietoa. Aktivointisuunnitelmien toteutumisesta sen sijaan on tietoa, mutta työvoimahallinnon tietojärjestelmän kautta, jolloin tiedetään ainoastaan, kuinka moni on päässyt töihin tai on jonkin tukitoimen piirissä. Tästä tilastotiedosta ei ole kuitenkaan vaikuttavuuden kannalta mitään hyötyä, koska tiedämme korkeintaan, että aktivointisuunnitelmien tekemisellä ei ole vaikuttavuutta suhteessa avoimille työmarkkinoille työllistymiseen (muutama prosentti on työllistynyt avoimille työmarkkinoille ja tämä ei poikkea siitä, mikä on yhtä pitkään työttöminä olleiden, ilman aktivointisuunnitelmaa olevien työllistymisprosentti). Jos tiedot olisivat systemaattisina, tapauskohtaisina aikasarjoina ja niiden lisäksi olisi perustiedot tapausten tilanteesta, voitaisiin sanoa kenties, keiden osalta aktivointisuunnitelma on ollut vaikuttava ja missä tilanteessa. Tämän tiedoston luominen olisi suorastaan mitätön työpanos, kun sitä verrataan siihen työpanokseen, joka uhrataan yksittäisen aktivointisuunnitelman tekemiseen.

Nämä esimerkit ovat vain jäävuoren huippu ja voi sanoa, että meillä kerätään kaikissa palveluissa nykyisin ratkaisevan olennaista tietoa, jotka uudelleen järjestämällä ja tiedonkeruun systematiikkaan huomiota kiinnittämällä, kykenisimme tuottamaan olennaista tietoa toimintamme vaikuttavuudesta, jos vain haluamme siitä jotain tietää. Eikä tämä ole vain teoriaa. Syksystä 2002 alkaen on Huddersfieldin yliopiston Arviointitutkimuskeskuksen johtaja Mansoor Kazi ollut Helsingissä tekemässä tätä työtä eri työyksiköittemme kanssa. Työyhteisöt kuuluivat syksyn aikana muutaman Kazin luennon, tapasivat hänet kerran ja mieltivät kysymyksiä muutamaan otteeseen sosiaaliviraston ”kummin” kanssa. Marraskuussa 2002 toisen tapaamiskerran ja yhden työpäivän istumisen jälkeen kaikille työryhmille on luotu vaikuttavuuden arvioinnin välineitä tietokonepohjaisina pohjautuen heidän omaan ammatilliseen käytäntönsä. Yhteistyö on jatkunut vuonna 2003 kolmen konsultaatioviikon turvin ja vuoden työn tuloksena on kaikilla työyksiköillä valmis vaikuttavuuden arvioinnin välineistö ja tiedonkeruu on aloitettu.

Taulukko 10: Yhteenveto nykyisistä sosiaaliviraston käytössä olevista tiedoista vaikuttavuuden kannalta

- Meillä on runsaasti, systemaattista ja olennaista asiakkaiden tilanteen muutosta kuvaavaa tietoa
- Tämä tieto on pääasiassa hajallaan ja muodossa, jota ei voi hyödyntää
- Sitä on kerätty yksittäisten ratkaisujen, päätösten ja palveluratkaisujen tueksi
- Ei vaikuttavuuden tietämiseksi
- Tietojärjestelmän ja tiedon keräämisen tavan muuttaminen on pääosin pieni ponnistus, jos vain päätämme haluta käyttöömmme tietoa vaikuttavuudesta ja haluamme sitä hyödyntää toiminnan kehittämiseksi

Taulukko 10. Yhteenveto nykyisistä sosiaaliviraston käytössä olevista tiedoista vaikuttavuuden kannalta

Asiakasmuutoksen luonne ja mittareiden luokittelu

Vaikuttavuuden arvioinnissa on tiedettävä muutakin kuin asiakkaan tilanteessa tapahtunut muutos. Nämä muut tiedot ovat: interventio, konteksti (asiakkaan tilanne) ja muutosmekanismi (eli se voima, jonka ajatellaan aikaansaavan varsinaisen muutoksen). Monissa tapauksissa muutosmekanismi ja varsinainen muutos eivät ole kuin yhteisesti valittavan tavoitteen ero: onko lapsen parempi vuorovaikutus vanhempien kanssa tavoite vai muutosmekanismi lapsen lisääntyneelle turvallisuudelle, onko pitkään työttömänä olleen henkilön itsearvostuksen lisääntyminen tavoite vai muutosvoima työllistymiselle. Vaikuttavuuden arvioinnin kannalta on olennaista, että näistä tuotetaan tietoa ja tunnistetaan tilanne, jossa muutos on tapahtunut.

Taulukko 11: Asiakasmuutoksen tyypit ja esimerkkejä	
<i>Esimerkkejä muutoksesta kohti toivottua suuntaa</i>	
a) Olosuhteet	(Asunnottomuus) Asunnoton löytää katon päänsä päälle
b) Tilanne	(Työttömyys) Työtön pääsee töihin
c) Käyttäytyminen	(Koulunkäynti) Oppilaan lisääntynyt koulunkäynti
d) Toimintakyky	(Selviytymiskyky) Asiakkaan lisääntyneet kyvyt arjen hallinnassa
e) Asenne	(Arvostus) Oppilaan lisääntynyt koulutuksen merkityksen arvostus
f) Tunne	(Yhteenkuuluvuus) Asiakkaan lisääntynyt tunne kuulumisesta joukkoon
g) Käsitys	(Itsearvostus) Asiakkaan lisääntynyt itsearvostus
<i>Esimerkkejä muutoksesta pois ei-toivotusta suunnasta</i>	
a) Olosuhteet	(Asunnottomuus) Vailla kattoa pään päällä vietettyjen öiden määrä
b) Tilanne	(Töistä poissaolo) Päihteiden takia töistä poissa olojen määrä
c) Käyttäytyminen	(Koulupinnaus) Koulupinnauksen väheneminen
d) Toimintakyky	(Itsehillintä) Puolison kanssa riitelemisen väheneminen
e) Asenne	(Malttaa puhua) Vähentynyt toiminnalla asioiden ratkaisu
f) Tunne	(Voimattomuus) Asiakkaan vähentynyt voimattomuuden tunne
g) Käsitys	(Ennakkoluuloisuus) Asiakkaan vähentynyt ennakkoluuloisuus muita etnisiä ryhmiä kohtaan
	Martin, Kettner (1996) Mäntysaari (1998)

Taulukko 11. Asiakasmuutoksen tyypit ja esimerkkejä

Asiakasmuutoksen mittareita on neljää eri tyyppiä: 1. Asiakastyytyväisyyden mittarit, 2. Laaja-alaisen muutoksen kokeneiden määrän mittarit 3. Toimintakyvyn tason mittarit 4. Standardoidut mittarit.

Asiakastyytyväisyyden mittari ei voi olla lopullisen asiakasmuutoksen mittari, koska tyytyväinen asiakas ei ole asiakasmuutoksen tae. Asiakastyytyväisyyttä voi kuitenkin käyttää asiakasmuutoksen indikaattorina tai välillisenä mittarina siinä tapauksessa, että mitään muuta asiakasmuutoksen mittaria ei ole käytössä tai niitä voi käyttää yhdessä muiden mittareiden kanssa. On kuitenkin tärkeää huomata, että tällöin asiakastyytyväisyyden mittari ei ole varsinaisessa käyttötarkoituksessa. Asiakasmuutoksen mittarina sen tarkoitus on saada esille eroja asiakkaiden välillä, ei niinkään mitata asiakastyytyväisyyttä. Jos kaikki ovat yhtä tyytyväisiä, ei asiakastyytyväisyyden mittarilla ole käyttöä asiakasmuutoksen mittarina, vaikka tämä voi olla tärkeää palautetta itse toiminnalle.

Laaja-alaisen muutoksen mittari tarkoittaa hyvin yksinkertaisesti, että havaitaan ne, jotka ovat saavuttaneet intervention päämäärän eli esimerkiksi ovat päässeet töihin tai lopettaneet päihteiden ongelmakäytön. Periaatteessa nämä asiakasmuutokset ovat sellaisia, jotka joko ovat tapahtuneet tai eivät. On selvää, että työllistämishanke, joka ei tiedä kuinka moni siihen osallistuneista on todellisuudessa työllistynyt, ei voi olla kovin uskottava tai luotettava. Laaja-alaisen muutoksen mittarin ongelma on, että monissa tilanteissa ei välttämättä ole selkeästi havaittavaa muutosta. Eli vaikka henkilö ei olekaan työllistynyt, olisi hyvä tietää, onko jokin muuttunut, jolla voi olla merkitystä työllistymisen kannalta pitkällä tähtäimellä.

Toimintakyvyn tason mittarien tarkoitus on ilmaista mahdollisimman täsmällisesti toimintakyvyn, toiminnan tai ongelman eri tasojen ilmeneminen ja antaa asiakkaan toimintakyvylle arvo esimerkiksi asteikolla 1 - 5. Toimintakyvyn tasojen määrittely edellyttää käytännön kokemusta kyseisestä ongelmasta ja voi toimia merkittävänä henkilöstön ”hiljaisen tiedon” eksplikoinnin välineenä. Toimintakyvyn tasojen mittarit ovat hyvin lähellä standardoituja mittareita, niiden luotettavuutta ja validisuutta ei kuitenkaan yleensä ole testattu.

Taulukko 12: Esimerkkejä toimintakyvyn tasojen mittareista					
1. Sosiaalisuus	1	2	3	4	5
Taso 1: Syrjään vetäytyvä, yksin oleva; ei vapaaehtoisesti keskustele henkilökunnan tai muiden asiakkaiden kanssa; ei osoita mitään mielenkiintoa muita kohtaan.					
Taso 3: Vaatii rohkaisua ollakseen vuorovaikutuksessa henkilökunnan tai muiden asiakkaiden kanssa; osoittaa vähäistä kiinnostusta muita kohtaan.					
Taso 5: On ulospäin suuntautunut ja taitava luomaan suhteita henkilökuntaan ja muihin asiakkaisiin.					
2. Osallistuminen	1	2	3	4	5
Taso 1: Ei osallistu asiakkaille tarkoitettuihin toimintoihin; kieltäytyy osallistumasta kaikissa tilanteissa.					
Taso 3: Osallistuu kannustettaessa.					
Taso 5: Osallistuu aktiivisesti ja kannustaa muita osallistumaan					
Martin, Kettner (1996)					

Taulukko 12. Esimerkkejä toimintakyvyn tasojen mittareista

Standardoidut mittarit ovat kysymyssarjoja, jotka mittaavat tietyn ongelman tai ongelmaryhmän määrää yleensä asiakkaan kokemana ja niiden luotettavuus ja validius on testattu eli ne on toistettavissa ja ne mittaavat sitä, mitä on tarkoituskin. Suomessa standardoituja mittareita käytetään yleensä vain lääketiedettä sivuavilla aloilla. Muualla niihin suhtaudutaan äärimmäisen ennakkoluuloisesti. Sosiaalivirastossa suuri haaste on niihin tutustuminen, sillä ne kiteyttävät käyttökelpoiseksi välineeksi alan tieteellisen tutkimuksen, käytännön ammattilaisten kokemuksen ja asiakkaiden näkemykset. Helsingissä tapauskohtaisen realistisen arvioinnin hankkeissa syksyllä 2002 tuli konkreettisesti esille, että sosiaalityöntekijät käyttävät tosiasiallisesti eräänlaisia standardoituja mittareita tehdessään tilannekartoitusta tietyissä ongelmallisissa elämäntilanteissa olevien asiakkaiden kanssa. Eli asiakkaiden ongelmalliset elämäntilanteet jäsenyivät tietyn kehikon puitteissa, jonka yksityiskohdat selviävät keskustelun kuluessa ja tarkentavia kysymyksiä tekemällä. Näin syntyvä jäsenetty tieto voidaan tuottaa myös standardoidun mittarin avulla.

Taulukko 13: Esimerkkejä lasten kanssa työskentelyyn tarkoitettuista standardoiduista mittareista

- Nuorten mahdollisen karkailutaipumuksen arviointi
- Nuorten erilaisten selviytymismekanismien selvittäminen ongelmatilanteissa
- Lapsen itseymmärryksen tai minäkuvan selvittäminen koulunkäyntiin liittyvissä tilanteissa
- Lapsen laaja-alainen ongelma-alueiden arviointi
- Lapsen persoonallisuuden luonteen ja kykyjen arviointi
- Lapsen ja hänen vanhempiensa ongelmallisten suhteiden arviointi
- Lapsen suhtautumisen arviointi vanhempien avioeroon
- Lapsen yksinäisyyden tuntemusten arviointi
- Lapsen rationaalisten ajattelutapojen arviointi
- Lapsen hallitsemattoman syömistottumusten arviointi

Corcoran & Fisher 2000

Taulukko 13. Esimerkkejä lasten kanssa työskentelyyn tarkoitetuista standardoiduista mittareista

Standardoitujen mittareiden ydin on, että ne ovat samalla tilannearvion tekemisen välineitä ja kun niitä käytetään toistuvasti, niistä tulee asiakasmuutoksen mittareita, joiden tuloksilla on tieteellistä näyttöä. Sopii kysyä, mikä voi estää näin merkittävän ammatillisen käytännön arvioinnin välineen systemaattisen käytön.

Sosiaaliviraston lähiajan keskeinen haaste vaikuttavuuden arvioinnissa on ottaa käyttöön ja testata erilaisia tilannearvioinnin ja asiakasmuutoksen välineitä ja käyttää niitä systemaattisesti, niin että syntyy tietoa asiakasmuutoksesta, joka on välttämätöntä vaikuttavuuden arvioinnissa. Monissa tapauksissa tämä merkitsee vuosien aikana kertyneen ammatillisen kokemuksen muuntamista yhteiseksi omaisuudeksi ja käytäntöön sovellettavaksi mittariksi. Tämä on keskeinen tapa, jolla jokainen ammattilainen voi osallistua hiljaisen tiedon muuntamiseen julkilausutuksi tiedoksi ja näin rakentaa ammatillista tietopohjaa.

4 HAHMOTELMA KÄYTÄNNÖN VAIKUTTA- VUUSSTRATEGIAN OSISTA HELSINGIN SOSI- AALIVIRASTOSSA

4.1 Sosiaaliviraston (sosiaalitoimen) yhteiskunnalli- nen tehtävä, arvo ja toimintalogiikka sekä sen muut- tuminen: paradigmat

Sosiaaliviraston toiminta ja toimintatavat eivät määräydy vain meidän omien strategioittemme ja määrittelyjemme perusteella. Sosiaalivirastolla on yhteiskunnallinen tehtävä ja viimekädessä toimintatapamme määrittelee tämän yhteiskunnallisen tehtävän hoitaminen. Eri aikoina tämä tehtävä on ollut erilainen eli yhteiskunnallinen tehtävä muuttuu yhteiskunnan muuttuessa. Sosiaaliviraston uuden strategian merkityksen ymmärtämiseksi, on välttämätöntä kurkistaa menneisyyteen, jotta tämän päivän haasteet näkisi selkeämmin. Tämä on erityisen tärkeää myös siksi, että voimme ymmärtää ajatustapoja, joiden lähtökohdista on vaikeaa tunnistaa uuden strategian ja erityisesti arvioinnin ja vaikuttavuuden merkitystä.

Minkä tahansa ammatillisen toiminnan sisäistä ymmärrystä omasta toiminnastaan ja siitä juontuvaa toiminnan logiikkaa voidaan kutsua paradigmaksiksi. Paradigman käsite on nykymerkityksessään peräisin Thomas Kuhnin kirjasta *The Structure of Scientific Revolutions* (1970).⁸ Tässä kirjassa Kuhn käsittelee historialliseen aineistoon perustuen erään ammatillisen toiminnan luonnetta ja erityisesti sen tiedon kumuloitumista. Tämä Kuhnin käsittelemä ammatillinen toiminta on tiede. Minun näkemykseni on, että monet Kuhnin havainnot soveltuvat varsin hyvin muuhunkin ammatilliseen toimintaan kuten sosiaalitoimeen.

Seuraavassa suorista Kuhnin sitaateista on saatu muutama sana muuttamalla sosiaalitoimen normaalitoiminnan ja sen ammatillisen käytännön paradigman määritelmä ja luonnehdinta.

Paradigma

'Määrittelemme paradigmat laajasti tunnustetuiksi sosiaalitoimen saavutuksiksi, jotka tuottavat jonkin aikaa ammatinharjoittajien yhteisön malliongelmia ja niiden ratkaisut. Kun sosiaalitoimen ammattilainen pitää paradig-

⁸ Kirja on suomennettu nimellä *Tieteellisten vallankumousten rakenne* (1994) mutta käännös on niin huono, ettei sitä voi suositella kenellekään kuin oheislukemistona.

maa itsestään selvänä, hänen ei enää tarvitse tärkeimmissä töissään yrittää rakentaa alaansa uudelleen peruseriaatteista ja perustella jokaisen käytetyn käsitteen oikeutusta. Paradigmat saavuttavat asemansa, koska ne menestyvät kilpailijoitaan paremmin ammatin harjoittajien ryhmälle keskeiseksi nousseen muutaman ongelman ratkaisemisessa.’

Paradigman määrittämän normaalitoiminnan luonne

’Normaalitoiminnan tavoite ei ole paljastaa uudenlaisia ilmiöitä. Itse asiassa lokeroon sopimattomia ilmiöitä ei nähdä lainkaan. Ammattilaisten tavoite ei yleensä ole myöskään uusien teorioiden keksiminen ja usein he suhtautuvat toisten keksimiin teorioihin suvaitsemattomasti. Sen sijaan ammatillinen tutkimus keskittyy paradigman antamien ilmiöiden ja teorioiden selvittämiseen. Normaalitoiminnan ehkä hämmästyttävien piirre on, miten vähän se pyrkii merkittävien käsitteellisten tai ilmiömaailman uutuuksien tuottamiseen.’

Ongelmien havaitseminen

’Itsestään selvänä pidetyn paradigman omaksumisen yhteydessä sosiaalitoimen ammatillinen yhteisö saa kriteerin sellaisten ongelmien valitsemiseksi, joilla voidaan olettaa olevan ratkaisuja. Yhteisö hyväksyy lähinnä nämä ongelmat ammatillisiksi ja rohkaisee jäseniään tarttumaan niihin. Lisäksi paradigma voi jopa eristää yhteisön niistä sosiaalisesti merkittävistä ongelmista, joita ei voi palauttaa ratkaistavan ongelman muotoon, koska niitä ei voi ilmaista paradigmaan liittyvin käsitteellisten tai välineellisten työkalujen avulla. Yksi normaalitoiminnan näennäisen nopean edistymisen syy on, että sen harjoittajat keskittyvät ongelmiin, joiden ratkaisun ainoa este on heidän oman nerokkuutensa puute.’

Paradigman muutos

’Toiminnan menestys perustuu suurelta osalta yhteisön haluun puolustaa oletustaan sosiaalitoimen luonteesta tarpeen vaatiessa kalliiseenkin hintaan. Normaalitoiminta esimerkiksi usein tukahduttaa perusteisiin liittyviä uutuuksia, koska ne ovat ilman muuta sen perussitoumusten vastaisia. Poikkeustiloja, joiden kuluessa ammattikunnan sitoumukset muuttuvat, kutsutaan ammatillisiksi vallankumouksiksi. Ammatillisen kehityksen suuret käännekohtat pakottivat yhteisön hylkäämään jonkin pitkään kunnioitetun ammatillisen teorian sen kanssa yhteismitattoman teorian hyväksi. Ne johtivat ammatilliselle toiminnalle tarjolla olevien ongelmien muutokseen ja amat-

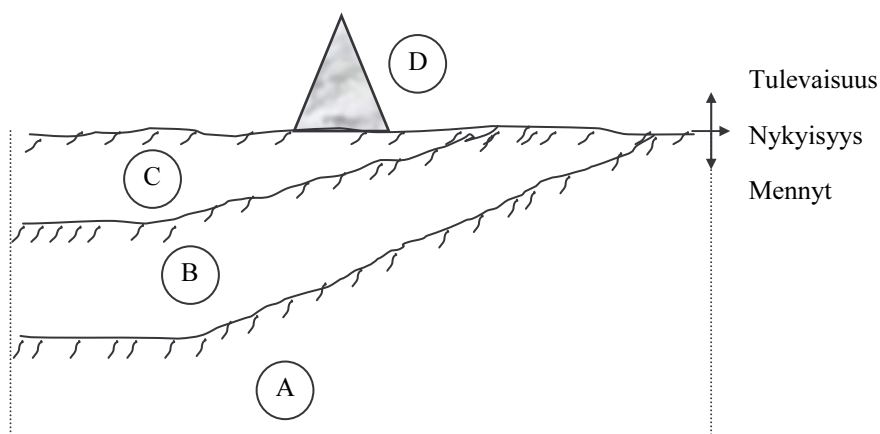
työnteorian käyttämien hyväksyttäväksi ongelmaksi tai legitimiiksi ongelmanratkaisuksi määrittämisen standardien vaihtumiseen. Ne muuttivat ammatillista mielikuvitusta tavoilla, jotka on kuvattava sen maailman muutokseksi, jossa ammatillinen työ tehtiin. Tällaiset muutokset sekä niihin miltei aina liittyvät kiistat ovat ammatillisen vallankumouksen määritteleviä piirteitä.’

Sosiaalitoimen historialliset paradigmat

Sosiaalitoimella on ollut ainakin ja on ainakin 4 hyvin erilaista paradigmaa. Sosiaalitoimen paradigmat eroavat Kuhnin paradigmoista sikäli, että eri paradigmat voivat olla olemassa samanaikaisesti vaikka kuuluvatkin eri historiallisiin kerrostumiin, joista viimeinen on vasta muotoutumassa eli elämme parhaillaan paradigman vaihdoksen ja ammatillisen vallankumouksen aikaa.

Oheiseen kuvioon on hahmotettu sosiaalitoimen historialliset paradigmat. Vaikuttavuus eroaa ratkaisevasti näistä kolmesta paradigmasta ja tämä konkretisoituu arviointiin. Kunkin paradigman määrittämä arvo kohdistaa arvioinnin tämän arvon määräytymisprosessiin eli joko pyrkimyksen luonteeseen, toiminnan lainmukaisuuteen tai virheettömyyteen, toiminnan resursseihin ja suoritteisiin tai sitten toiminnan vaikutuksiin. Kysymys toiminnan vaikutusten arvioinnista ei ole ymmärrettävä muiden paradigmojen sisältä. Systemaattisen arvioinnin edellyttäminen voi olla jopa loukkaava hyväntekeväisyyden paradigmasta koska sen voidaan tulkita merkitsevän epäilystä hyvän tahdon ja pyrkimyksen puutteesta.

KUVIO 9: SOSIAALITOIMEN PARADIGMAT



A) Paradigma (kerrostuma): *hyväntekeväisyys*, jossa toiminnan arvon määrittää vilpitön pyrkimys.

B) Paradigma (kerrostuma): *virkamiestoiminta*, jossa toiminnan arvon määrittää sen lainmukaisuus.

C) Paradigma (kerrostuma): *palvelutuotanto*, jossa toiminnan arvon määrittää palvelujen kuluttaminen ja tuottaminen.

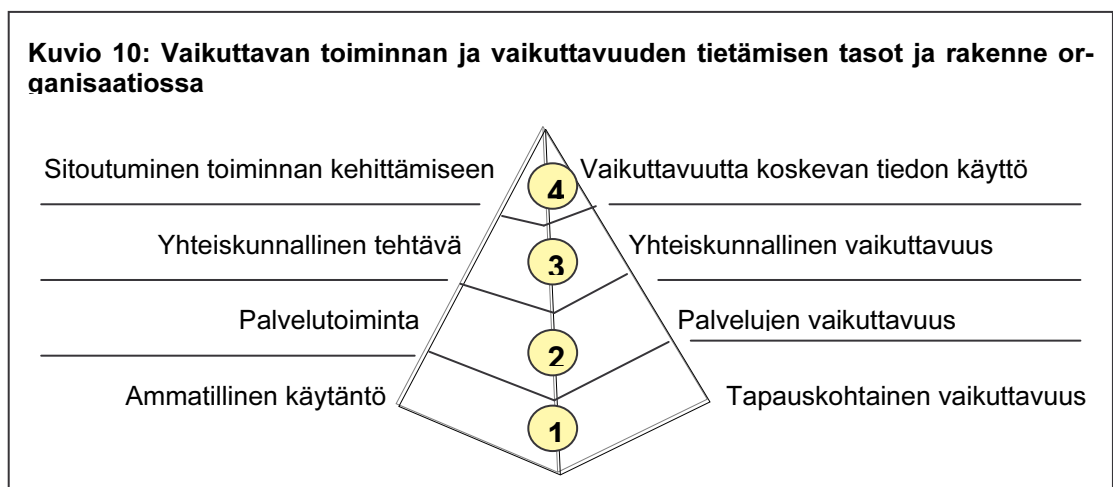
D) Paradigma (tulevaisuus): *vaikuttavuus*, jossa toiminnan arvon määrittää sen kyky edistää asukkaiden hyvinvointia.

Kuvio 9. Sosiaalitoimen paradigmat

Vaikuttavuus eroaa muista näkökulmista myös siinä, että se yhdistää eri osallisten näkökulmat. Hyväntekeväisyyden merkittävä arvo oli työntekijän henkilökohtaisen sitoutumisen edellyttäminen mutta se usein johti asiakkaan oman roolin kutistumiseen ja äärimmillään holhoamiseen. Virkamiestoiminta oli kokonaisuuden kannalta oikeudenmukaista ja tasa-arvoista mutta yksittäistapauksissa ei välttämättä edistänyt asiakkaan eikä työntekijän hyvinvointia. Palvelutuotannon ongelma on, että muutos merkittävässä ihmisten hyvinvoinnin ongelmissa ei pääsääntöisesti tapahdu jotain saamalla eikä suurinkaan tehokkuus takaa vaikuttavuutta.

4.2 Vaikuttavuuden tasot ja rakenne organisaatiossa

Kun puhumme vaikuttavuudesta, meidän tulee tietää minkä asian vaikuttavuudesta puhumme. Vaikuttavuuden aikaansaamisella ja sen tietämisellä on rakenne, joka poikkeaa selkeästi vanhoista ajattelutavoistamme ja opeistamme (esimerkiksi sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön välisestä suhteesta). Tämän vaikuttavuuden rakenteen ymmärtäminen on erityisen tärkeää kun pyritään aikaansaamaan muutosta, jonka seurauksena toiminnan keskeinen arviointikriteeri on vaikuttavuus.



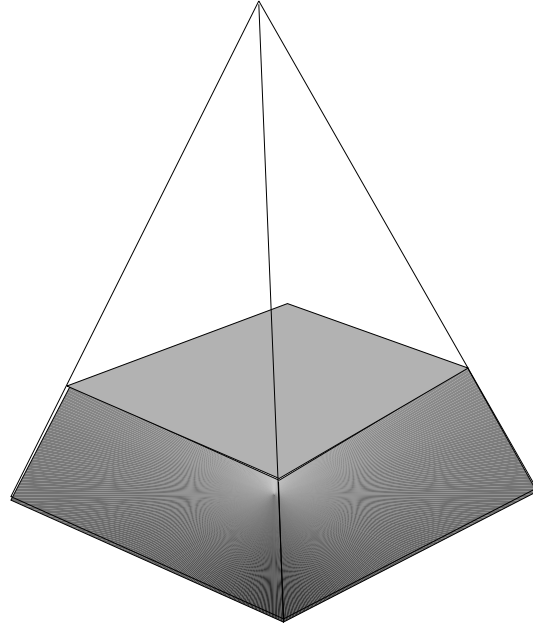
Kuvio 10. Vaikuttavan toiminnan ja vaikuttavuuden tietämisen tasot ja rakenne organisaatiossa

1. Asiakastyön taso: asiakas- tai tapauskohtainen vaikuttavuus

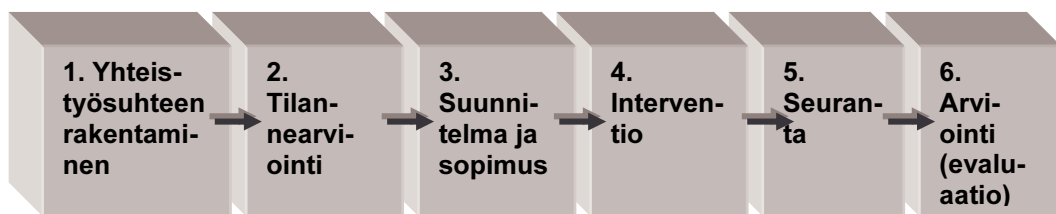
Kaiken perusta, kivijalka on asiakasvaikuttavuus tai tapauskohtainen vaikuttavuus: se prosessi, joka tapahtuu asiakkaan ja työntekijän välillä. Mikäli täällä ei synny tietoa vaikuttavuudesta, ei sitä synny millään muillakaan tasoilla.

Asiakastyön prosessissa on kolme vaihetta, jotka ovat ratkaisevia:

- Vaikuttavuus, edellyttää tietynlaisia asiakassuhteita. Nämä pitää osata määrittää ja niitä pitää osata arvioida.
- Systemaattinen, menetelmällisesti hallittu tilannearvioiden tekeminen on välttämätöntä ja niiden sisältämä tieto on saatava osaksi tietojärjestelmää.
- Kaikkein ratkaisevinta on systemaattisesti tuotettu tieto asiakasmuutoksesta eli käytännössä tilannearvioinnin toistaminen ja niiden erojen havaitseminen.

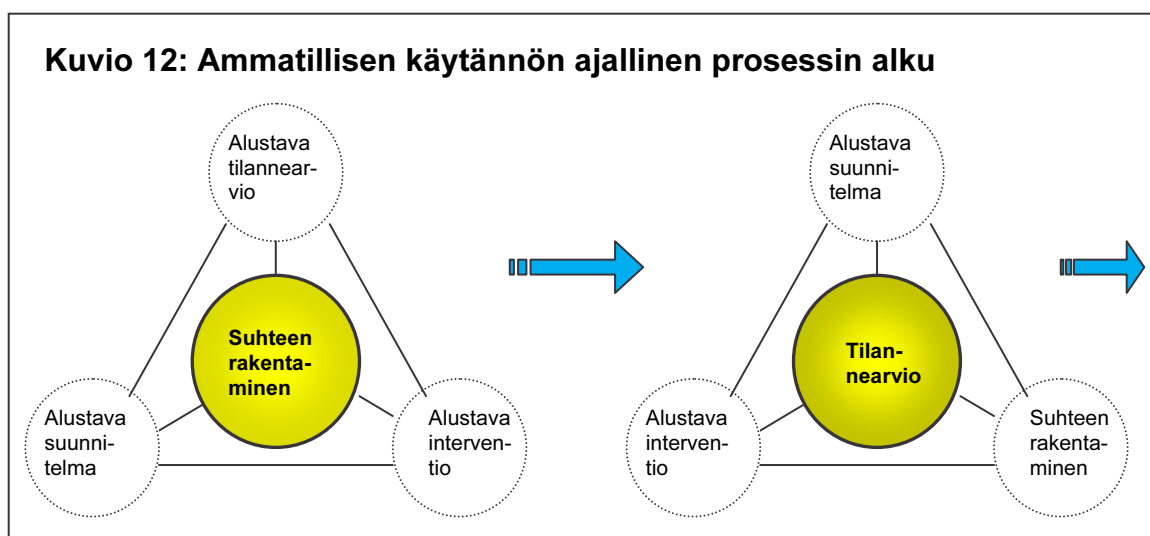


Kuvio 11: Vaikuttavuuden aikaansaamisen ja tietämisen kannalta välttämättömät ammatillisen käytännön loogiset vaiheet:



Kuvio 11. Vaikuttavuuden aikaansaamisen ja tietämisen kannalta välttämättömät ammatillisen käytännön loogiset vaiheet

Vaikuttava ammatillisen käytännön tosiasiallinen prosessi ei kuitenkaan ole edellisen kaavion mukainen. Alkuvaiheessa ei auttava ammatillinen suhde rakennu, mikäli ei samanaikaisesti tehdä alustavaa tilannekartoitusta, keskustella asiakkaan tavoitteista ja suunnitella mahdollisia interventioita. Siten eri prosessin vaiheet tukevat ammatillisen käytännön fokusta, joka vaihtuu prosessin vaiheesta toiseen.



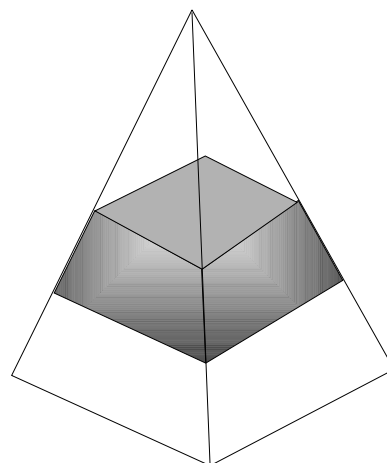
Kuvio 12. Ammatillisen käytännön ajallinen prosessin alku

2. Palvelujen taso ja palvelujen vaikuttavuus

Tieto palvelujen vaikuttavuudesta perustuu pitkälle tapauskohtaisessa asiakastyössä syntyvään tietoon ja ilman tätä ei palvelujen vaikuttavuutta voi tietää.

Kuitenkin palvelujen vaikuttavuuden arviointi edellyttää muutakin tietoa: 1. Asukkaiden tarvearviointia ja ongelmallisten elämäntilanteiden jäsentämistä 2. Palvelutoiminnan jäsenyys: toiminnan ja päämäärän välisen suhteen selkeyttämistä 3. Toimeenpanon arviointia 4. Asiakasmuutosten analyysiä.

Sosiaalivirastossa on juuri saatu valmiiksi ensimmäinen vaihe kaikkien palvelujen kuvaamisesta. Tämän työn jatkaminen on keskeinen vaihe palvelujen vaikuttavuuden haltuunottoa kun määritellään toimintaprosessit ja niiden suhde toiminnan päämäärän eli asukkaiden hyvinvointiin eri elämänkaaren vaiheissa.

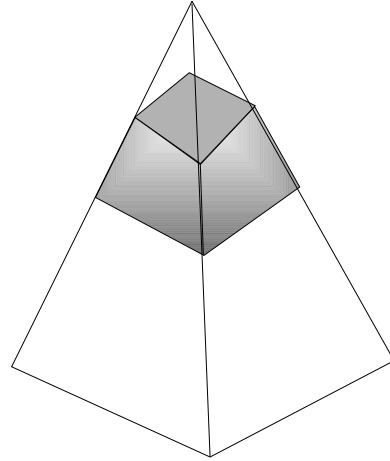


3. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja strategien taso

Kolmatta rakennetasoa voi nimittää yhteiskunnalliseksi vaikuttavuudeksi, siinä pyritään vastaamaan viimekädessä kysymykseen, olemmeko onnistuneet toteuttamaan sen, mihin toiminta-ajatuksessa on sitouduttu.

Vaikuttavuuden näkökulmasta tällä tasolla keskeistä ovat väestöön, olosuhteisiin ja sosiaalisiin ongelmiin liittyvä tieto. Olennainen toiminta on strateginen suunnittelu, seuranta ja arviointi ja ennen kaikkea sosiaaliviraston uuden strategian luomisen ja arvioinnin toteuttaminen.

Kyky toimia yhteiskunnallisella tasolla vaikuttavasti kytkeytyy perusteltuun ja luotettavaan tietoon samalla tavoin kuin muillakin tasoilla, mutta tämän tiedon kriteerit ovat erityisen vaativat.

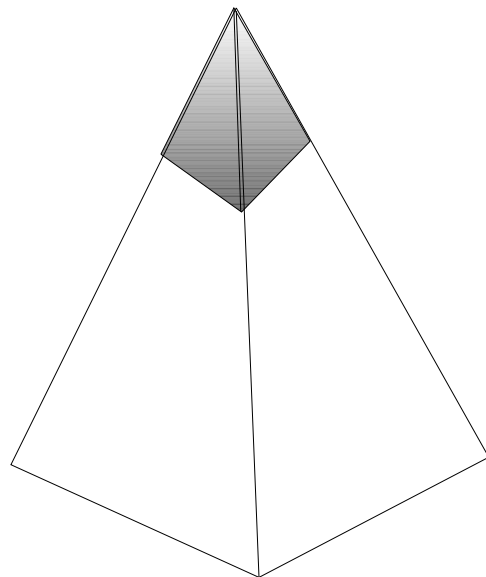


4. Arviointitiedon hyödyntäminen

Niin kuin kivijalka on koko rakennelman edellytys ja perusta, on huippu sen toinen välttämätön osa. Koko arkkitehtuurin ratkaiseva asia on, kuinka huippu ymmärretään. Tässä se on vaikuttavuutta koskevan arviointitiedon *hyödyntäminen*. Vasta tällainen jäsenitys takaa sen, että arkkitehtuuri voi toimia siinä keskeisessä osassa, jonka se saa strategiassamme.

Vaikuttavuuden arvioinnilla on sama päämäärä kuin varsinaisella toiminnallakin: asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen. Ilman tätä hyödyntämiskokusta ei muiden osien uurastuksella ole merkitystä.

Arviointitiedon hyödyntämisellä on ratkaiseva merkitys työyhteisöjen kehittämisen, ammatillisen kehittymisen ja johtamisen kannalta. Siinä yhdistyvät ammatillinen käytäntö ja tutkimus, oppiminen, hiljaisen tiedon julkilausuminen sekä kaksi keskeistä työyhteisöjen hyvinvoinnin tekijää *empowerment* ja *self-determination*, voima ja tietoisuus päämäärästä.



4.3 Helsingin sosiaaliviraston uusi strategia ja arviointi

Arviointi- ja vaikuttavuusstrategiaa ei kannata tehdä, jos viraston varsinaista strategiaa ei ole laajasti ymmärretty.

Sosiaaliviraston uusi strategia nivoutuu viiden teeman ympärille, jotka kaikki liittyvät vahvasti arviointiin ja vaikuttavuuteen. Teemat ovat vaikuttavuuden lisäksi ihmisten elämänvaiheiden ja elinolojen korostaminen, kumppanuus, henkilöstön hyvinvointi ja osallisuus kansalliseen ja kansainväliseen kaupunkisosiaalipolitiikan kehittämiseen.

Vaikuttavuus strategisena tavoitteena merkitsee, että toimintamme keskeinen arviointikriteeri on se, missä määrin olemme kyenneet edesauttamaan ihmisten elämäntilanteiden positiivista kehitystä. Sillä, kuinka paljon suoritteita on tuotettu tai kuinka paljon palveluita on saatavissa tai kuinka tehokkaasti ne on tuotettu, ei ole merkitystä, mikäli ei tiedetä niiden vaikuttavuutta. Ei-vaikuttavien tai jopa haitallisten palvelujen tuottaminen on yksinomaan resurssien tuhlausta. Tämä merkitsee suurta muutosta toiminnan itsearvioinnissa, suunnittelussa, kehittämisessä ja johtamisessa. Ratkaisevana askeleena on tuottaa systemaattista ja luotettavaa tietoa ihmisten ja perheiden elämäntilanteen muutoksesta.

Tärkein kysymys, johon sosiaaliviraston toiminta-ajatus pyrkii antamaan vastuksen, on: miksi olemme olemassa, mikä on meidän *yhteiskunnallinen tehtävä*. Me emme ole olemassa ensisijaisesti tuottaaksemme palveluja vaan meillä on hyvin kunnianhimoinen tehtävä, missio:

- turvamme lasten ja nuorten hyvän kasvun edellytykset
- vahvistamme aikuisten toimintakykyä ja vastuullisuutta
- varmistamme vanhoille ihmisille turvallisen ja arvokkaan elämän
- edistämme Helsingin kehittymistä sosiaalisesti tasapainoiseksi kaupungiksi yhdessä helsinkiläisten ja muiden toimijoiden kanssa

Toisin sanoen me olemme olemassa, jotta kykenemme aikaansaamaan positiivista ihmisten elämäntilanteesta. Ja tämän muutoksen pohjana oleva asiantuntemus koskee lasten ja nuorten kasvua, aikuisten toimintakykyä ja vastuullisuutta, vanojen ihmisten turvallista ja arvokasta elämää ja kaupungin tasapainoista sosiaalista kehitystä. Systemaattinen, ammatillisen käytännön keskeisenä osana tehtävä arviointi on tärkein menetelmä vastattaessa kysymykseen, olemmeko onnistuneet ja missä määrin toteuttamaan toiminta-ajatustamme.

Viraston vision ensimmäinen periaate: ”Ihmisten elämänvaiheista ja elinoloista lähtevä toiminta on sosiaalivirastoa yhdistävä voima” yhdessä toiminta-ajatuksen kanssa kertoo koko strategian ytimen. Kaiken lähtökohta

ja asiantuntemuksen ydin on ihmisten, lasten, aikuisten ja vanhusten elämäntilanne ja heidän elinolonsa ja samalla niissä tapahtuva muutos ja paraneminen on toimintamme päämäärä. Tämä viittaa suoraan vaikuttavuuteen eli siihen arvoon, johon olemme sitoutuneet ja jolla meidän arvomme punnitaan. Vaikka meillä olisi kuinka erinomaiset työkalut tai huippulaadukkaat palvelut, ei niillä ole mitään arvoa, mikäli ne eivät kykene parantamaan ihmisten hyvinvointia. Sosiaaliviraston strategian vahvuus ja ydin on vahva sitoutuminen tiettyihin arvoihin: ihmisten elämän hyvinvoinnin parantamiseen. Tästä juontuu suoraan, että strategian toteuttaminen edellyttää tiedon luomista, koska meidän tulee tietää tämän arvon toteutuminen. Tämä arvo-pohja ja tietoa luova prosessi on kaikkia yhdistävä voima, muutosvoima ja toiminnalle suunnan ja tarmon antava voima. Me emme siis ensisijaisesti reagoi ympäristön muutoksiin tai erilasiin palvelupyyntöihin vaan olemme aktiivinen muutosvoima niin helsinkiläisten ihmisten elämässä kuin työntekijöiden työelämässä. Tämä voima on synonyymi käsitteelle vaikuttavuus.

Kumppanuus korostuu jo olemassa olevan vaikuttavuustutkimuksen perusteella kahdessa merkityksessä, joista toinen liittyy asiakassuhteisiin ja toinen resurssien käyttöön tai yhteistyösuhteisiin. Ensinnäkin tiedetään, että vaikuttavilla palveluilla on pääosin yksi yhteinen piirre: asiakkaan ja työntekijän suhdetta voi luonnehtia kumppanuudeksi. Jos työntekijä antaa ja asiakas saa, ei asiakkaan elämäntilanteessa pääsääntöisesti tapahdu muutosta. Kykyä edesauttaa positiivista muutosta ihmisen elämäntilanteessa kutsutaan muutostyöksi ja tulee ymmärtää kuka on tämän muutoksen subjekti: se on asiakas. Ja tämä edellyttää aivan erityistä asiakas – työntekijä suhdetta, jota ei voi saavuttaa palvelutuotanto-ajattelulla. Tämän toimintatapaan liittyvän strategisen tavoitteen erityinen haastavuus liittyy siihen tosiasiaan, että se toteutuu päivittäin 10.000:ssa asiakaskontakteissa ympäri kaupunkia. Kumppanuuteen liittyy toinenkin puoli. Tiedetään, että erityisen ei-vaikuttava toimintatapa on, että asiakkaan kanssa toimivat yhteistyötahot toimivat eri lähtökohdista tai jopa pyrkivät ristiriitaisiin (omiin) tavoitteisiin. Erityistä resurssien tuhlausta toteutetaan silloin kuin asiakkaan kanssa toimii lukuisia toimijoita täysin irrallaan toisistaan. Siis kumppanuuden ei tule rajoittua vain työntekijä – asiakas –suhteeseen vaan sen tulee koskea kaikkia osallisia. Erityinen haaste, ja samalla klassinen arvioinnin kysymys, on löytää ja tunnistaa kaikki, myös potentiaaliset, osalliset eli kumppanit. Tässä kumppanuusverkossa toimiminen edellyttää aivan uudenlaisia osaamisvaatimuksia, joissa perinteisen yhteistyön tekemisellä ei kovin pitkälle pärjää.

On tärkeä huomata että kumppanuudella on strategiassa lisämääre: *luotettava*. Tämä luotettavuus ja vastuullisuus merkitsee hyvin konkreettisia ja arkipäiväisiä asioita ja on äärimmäisen helppo menettää mutta vaikea rakentaa uudelleen. Tässä mielessä se on jokaisen työntekijän jokaisen päivän keskeisiä arvovalintoja. Mutta tällä luottamuksella ja vastuullisuudella on laajempikin, sosiaalitoimen yhteiskunnalliseen tehtävään liittyvä merkitys. Jos pyydämme muun yhteiskunnan luottamaan meihin, meidän tulisi kyetä

osoittamaan, että olemme tämän luottamuksen arvoinen ja aikaansaamme ja kykenemme vaikuttamaan tosiasiallisesti niihin asioihin, joihin olemme arvoissamme sitoutuneet. Valitettavasti vain yhteiskunnassa tähän asti sosiaalitoimi on pyrkinyt pääasiassa hankkimaan luottamuksen kuvaamalla hyviä pyrkimyksiään ja toiminta-alueensa vaikeutta ja yhä lisääntyvää haasteellisuutta. Tämä puhepolitiikka tai diskurssi on varmin tie menettää luottamus pitkällä tähtäimellä.

Henkilöstön hyvinvoinnin kytkentä arviointiin ja vaikuttavuuteen on hyvin yksinkertainen. Jokainen ammattilainen haluaa tehdä työnsä mahdollisimman hyvin ja että häntä arvostetaan tästä työstä. Systemaattinen arviointi on sanan mukaisesti arvon antamista tehdylle työlle. Ja kun strategiassa keskitytään systemaattisen tiedon tuottamiseen vaikuttavuudesta arvioinnin lähtökohdaksi, arviointi ei ole mitään tahansa palautteen antamista. Koko organisaatio ottaa tavoitteekseen sen, mikä on viimekädessä ammatillisen käytännön edustajien ensisijainen tavoite: ihmisten auttaminen tai kehityksen edistäminen. Henkilöstön hyvinvointia voi edistää luonnollisesti monin tavoin mutta kokemukset puhuvat vahvasti sen puolesta vaikuttavuuden halluun ottaminen keskeisenä osana ammatillista käytäntöä on kaikkein tehokkaimpia tapoja.

Osallistuminen kansalliseen ja *kansainväliseen sosiaalitoimen kehitystyöhön ja innovaatioihin* tulee tapahtua eri alueilla eikä sitä voi kytkeä vain yhteen teemaan. Kuitenkin jos tarkastellaan varsinkin kansainvälistä kenttää, on arviointi ja erityisesti vaikuttavuuden arviointi alue, johon panostetaan erittäin voimakkaasti ja jossa tapahtuu niin toiminnan tasolla kuin myös tieteellisen kehityksen tasolla erittäin voimakasta kehitystä. Osallisuus tähän vahvaan kehitysvirtaan on olennaista myös sosiaaliviraston strategian toteutumiselle.

Arviointi- ja vaikuttavuusstrategian päämäärä

Strategian tavoitteena on, että sosiaalivirastossa vuonna 2010 tuotetaan systemaattisesti tietoa kaikkien merkittävien palvelujen vaikuttavuudesta osana ammatillista käytäntöä ja tämän tiedon hyödyntäminen on keskeinen osa palvelujen kehittämistä, toteuttamista ja johtamista.

Sosiaaliviraston arviointistrategian toteuttaminen alkaa siitä, että tapauskohtainen, systemaattinen arviointi ymmärretään keskeiseksi osaksi ammatillista käytäntöä ja ryhdytään toimenpiteisiin tämän toteuttamiseksi.

Sosiaalivirastossa tulee erityisesti keskittyä asiakkaiden tilannearvioiden (assessment) ja asiakkaan elämäntilanteen muutosta (outcome) koskevien arvioiden kehittämiseen. Näiden molempien arvioiden tulee olla systemaattisia, niiden tulee perustua julkilausuttuun viitekehykseen ja niiden käyttö ja kehittäminen tulee olla osa ammatillisen käytännön vaikuttavuuden arviointia.

Tapauskohtainen arviointi kytkeytyy vahvasti sosiaaliviraston uuteen strategiaan ja on arviointistrategian keskeinen toteuttamistapa: kaikissa sosiaaliviraston palveluissa tulee kehittää tapauskohtaisen arvioinnin käytäntöjä osana arkipäivän ammatillista toimintaa ja siinä rakentuvaa tietoa asiakkaiden elämäntilanteiden muutoksista.

Tapauskohtaisessa arvioinnissa syntyvän tiedon tehokkaan hyödyntämisen varmistamiseksi sosiaalivirastossa tulee olla vahvaa keskitettyä osaamista ja asiantuntemusta arviointiasetelmassa syntyvän tiedon ominaisuuksista ja käsittelystä, erilaisista arviointivälineistä ja mittareista sekä tietoteknisistä sovelluksista.

Sosiaalivirastossa ammatillisessa käytännössä tuotettavan arviointitiedon muuttajat ovat: asiakkaan tilanne (konteksti), muutosvoimat (mekanismi), interventiot ja tapahtunut muutos asiakkaan hyvinvoinnissa (tulos). Näihin systemaattisesti kerättäviin tietoihin perustuvan analyysin tuloksena voidaan tietää millä interventioilla on vaikuttavuutta, millaisissa ihmisten elämäntilanteissa, miksi ja minkälaisin tuloksin.

5 LOPUKSI

Viime aikoina merkittävä osa ajastani on kulunut arvioinnista keskusteluun sosiaaliviraston erilaisten ihmisten kanssa. Eniten olen keskustellut niiden työntekijöiden kanssa, jotka tekevät arviointia osana ammatillista toimintaansa. Olen ollut siinä etuoikeutetussa asemassa, että olen saanut tehdä yhteistyötä sosiaaliviraston todellisen avantgarden kanssa, hankkeiden, jotka eivät vain keskustele arvioinnista vaan tekevät sitä osana ammatillista käytäntöään. Tärkeimmät hankkeet ovat positiivisen diskriminaation toistakymmentä hanketta ja realistisen ja tapauskohtaisen sosiaalityön hankkeet, joissa ohjaajanamme on toiminut Mansoor Kazi. Kunnioitan erityisesti näiden ihmisten rohkeutta siirtyä puheista tekoihin ja kykyä kohdata vaikeita, teoreettisesti monimutkaisia asioita omassa käytännön työssään ja ennen kaikkea heidän vakaumustaan siitä, että ammatillisen käytännön kehittäminen edellyttää kriittistä oman työn arviointia ja sen toimintatapojen muuttamista.

Olen keskustellut myös monien ihmisten kanssa, joille käytännön systemaattinen arviointi on toistaiseksi vain teoriaa ja mahdollisuus. Näiden keskustelujen perusteella luulen, että meidän suurin haasteemme on oivaltaa, mistä vaikuttavuuden arvioinnissa viime kädessä on kysymys. Suurimmalla osalla ihmisistä on omakohtaista kokemusta, tai muuta ymmärrystä arvioinnin merkityksestä opetustoimessa ja koulutuksessa, terveydenhuollossa tai vaikkapa kehitysavun piirissä. Suurella osalla ihmisistä on kokemuksia opetusmenetelmistä, jotka tuottivat oppilaalle nöyryytyksen kokemuksia ja näin estivät oppimisen kannalta välttämättömien oppimisen ilon ja riemun kokemuksia. Moni ihminen tietää, miltä tuntuu tulla kohdelluksi objektina terveydenhuollossa ja miten tämä vaikuttaa oman parantumisprosessin eteneeseen. Yleisesti on tiedossa, että kehitysavun nimikkeellä on harjoitettu toimintaa, joka ei ole mitenkään edistänyt paikallisten ihmisten oman päätösvalan ja hyvinvoinnin lisääntymistä. Nämä ovat kaikki esimerkkejä, jotka arviointi tuo esiin. Arvioinnin merkitys sosiaalitoimessa ei eroa mitenkään sen merkityksestä muilla aloilla. Systemaattinen sosiaalitoimen käytännön arviointi ei ole tapa todistaa kaikkia toimintatapojamme vaikuttaviksi, vaan sen tarkoitus on erottaa vaikuttavat toiminnat vähemmän vaikuttavista tai jopa vahingollisista toimintatavoista. Suurin haasteemme on aikaansaada vilpitön, aito ja kunnioittava halu tutkia oman työmme vaikutuksia niin, että voimme niitä parantaa.

Näissä erilaisissa keskusteluissa ei juuri kukaan ole argumentoinut yksiselitteisesti vaikuttavuuden arviointia vastaan. Itse asiassa on kuullut vain kolme argumenttia, joissa suhtaudutaan vaikuttavuuden arviointiin varauksellisesti. Esitän nämä argumentit seuraavassa, koska ne ovat monessa mielessä merkittäviä. Ensimmäinen argumentti on ideologinen, toinen on toimintapoliittinen, kolmas on tiedonfilosofinen.

Ensimmäisen ideologisen vasta-argumentin mukaan vaikuttavuuden arviointi voi olla jollain tasolla tärkeää, mutta se on pääosin hukkaan heitettyä aikaa, koska se edustaa menneiden aikakausien teknis-rationaalista ajattelua, eikä ota huomioon vuorovaikutustilanteiden ainutkertaisuutta ja konstruktivisuutta ja toimintaympäristön postmodernia luonnetta. Tämä yliopistomaailmassa suosittu vasta-argumentti kaatuu kuitenkin omaan mahdottomuuteensa. Mikäli se pitäisi paikkansa, esimerkiksi sosiaalityön opetus yliopistossa pitäisi välittömästi lakkauttaa, koska sosiaalitoimessa olisi kysymys taiteen kuluttamiseen rinnastettavien kokemusten aikaansaamisesta. Taiteen tekeminen on kuitenkin eri asia ja se vaatii äärimmilleen vietyä menetelmällistä ammatillisuutta. Konstruktivismin ja reflektiivisyyden ytimessä on arviointi, minkä keskeisen ajatuksen Michel Foucault tiivistää kauniilla tavalla:

”Elämässä on hetkiä, jolloin sen tietäminen, että on mahdollista ajatella toisin kuin ajattelee ja nähdä toisin kuin näkee, on välttämätöntä katsomisen ja ajattelun jatkamiseksi. ... Mutta mitä muuta filosofia tänään on – puhun nyt filosofisesta toiminnasta – kuin kriittistä työtä itseensä nähden? En tarkoita jo tiedetyn legitimoitua, vaan pyrkimystä tietää, kuinka ja mihin asti olisi mahdollista ajatella toisin.”
(Foucault 1998, 121)

Toinen toimintapoliittinen vasta-argumentti liittyy konkreettisiin tilanteisiin, joissa jo tiedämme vaikuttavuudesta jotain. Esimerkiksi tällä hetkellä tiedämme, että Helsingissä tehdyillä ns. aktivointisuunnitelmilla ei juuri ole vaikuttavuutta, kun sitä mitataan työttömien työllistymisellä. Heistä on työllistynyt muutama prosentti eli sama määrä tai jopa vähemmän kuin jos mitään suunnitelmaa ei olisi tehty. Nyt tähän tietoon ja tilanteeseen voidaan todeta (niin kuin on tehty), että ei aktivointisuunnitelmien vaikuttavuutta voi mitata (ja syitä voidaan esittää lukuisia). Keskeistä tässä argumentissa on, että vaikuttavuutta voidaan mitata vasta tilanteessa, kun vaikuttavuus saadaan esille. Kun se ei tule esille, on mittari väärä tai väärään ajankohtaan käytetty. Tämä on hyvin vakava poliittinen kannanotto, jonka johdosta on pakko kysyä: jos ei ole löydettävissä havaintoja, jotka tukevat näkemystä toiminnan vaikuttavuudesta, mistä työntekijä tai hallinnon edustaja päättelee, että toiminta on vaikuttavaa. Eli mikä tukee oletusta toiminnan vaikuttavuudesta, jos mikään havainto ei sitä tee. Vastaus on ilmeinen: se on tietenkin usko. Ja juuri tämä on syy, miksi Eileen Gambrell ja Mikko Mäntysaari ovat kutsuneet sosiaalityötä nykymuodossaan auktoriteettiin ja autoritaarisuuteen perustuvaksi ammatiksi; siis ammatiksi, jonka perusta ei ole tieto vaan usko. Traagisinta tässä uskoon perustuvassa ammatillisuudessa on, että sen uskottavuus ammatin ulkopuolella on usein olematon.

Kolmas vaikuttavuuden arviointiin kriittisesti suhtautuva vasta-argumentti koskee tiedonfilosofiaa ja tietämisen tapaa. Se on sukua kahdelle

aikaisemmalle, mutta sen formulointi edellyttää perehtyneisyyttä todellisiin kriittisiin ajattelusuuntauksiin. Argumentti on hyvin yksinkertainen. Vaikuttavuuden arviointi on itse asiassa turhaa puuhaa, koska vakuuttavin näyttö toiminnan vaikuttavuudesta syntyy työntekijän (ja myös asiakkaan) tuntemuksena eli tunnekokemuksena vaikuttavuudesta. Tämän argumentin vahvuus on siinä, että se pitää epäilemättä paikkansa. Onnistunut ja vaikuttava asiakassuhde, jossa on todella voinut asiakasta auttaa, on todella merkittävä ja koskettava kokemus. Joku kokenut työntekijä on sanonut, että viidellä tällaisella kokemuksella jaksaa läpi koko työuransa. Ja näissä tilanteissa ei ole erehtymisen vaaraa, sillä yhteinen tunne on tässä tapauksessa todellisuuden ja totuuden mittari. Tämän argumentin ongelma on, mitä johtopäätöksiä tästä vedetään ja kuinka tämä asiantila tulkitaan.

Vaikuttavuuden arviointia ei tarvita, jotta tämä tunnekokemus voitaisiin todentaa. Vaikuttavuuden systemaattista arviointia tarvitaan kahdesta syystä. Ensinnäkin sitä tarvitaan siksi, että oppisimme ymmärtämään, mikä aikaansai vaikuttavuuden. Tunnekokemus toteutuneesta vaikuttavuudesta on yksi asia ja kokonaan eri kysymys on ymmärtää ne mekanismit ja muut tekijät, jotka aikaansaiivat vaikuttavuuden. Toiseksi vaikuttavuuden systemaattista arviointia tarvitaan niitä asiakastapauksia varten, joissa tätä kokemusta ei synny ja joita on kuitenkin ylivoimainen enemmistö asiakassuhteistamme. Meidän velvollisuus on edistää myös näiden asiakassuhteiden vaikuttavuutta.

Suurin este arvioinnin toteutumiselle ammatillisena käytäntönä ei kuitenkaan todennäköisesti tule olemaan mikään tarkasti formuloitu vastargumentti, vaan asenne ja toimintakulttuuri.

Arvofobian määritelmä, Michel Scriven (1991)

”Irrationaalinen arvioinnin pelko, joka usein ilmenee kohtuuttoman vahvana vastenmielisyytenä arviointia kohtaan tai sen vastustamisena. Ei tule sekoittaa täysin normaaliin arvioinnin kohteena olemiseen liittyvään vastustukseen tai ahdistukseen tai huonojen arviointimenetelmien perusteltuun vastustamiseen. Arvofobiaa pyritään yleensä selittelemään jollain retoriseen kärjistykseseen perustuvalla myytillä arvioinnin sopimattomuudesta tilanteeseen. Niillä on hyvin vanha perinne: ”älä tuomitse, ettei sinua tuomittaisi” on raamatullinen edeltäjä tieteen arvovapauden opille ja on yhtä epäjohdonmukainen sitä kannattavien henkilöiden toiminnan suhteen (koska se sisältää kielteisen arvioinnin niistä, jotka arvioivat). Tarina Paratiisista on myös paljastava: juuri *hyvän ja pahan tiedon* puun hedelmät ovat kiellettyjä koska tällainen tieto on varattu jumalille. ... Myöhemmin oikeus määritellä kaikkein vakavimmat virheet siirtyi jumalilta papeille. Arvofobia on yleensä kaikkein voimakkainta ryhmämuodossa, jossa näkemyksen yksilöllinen sopimattomuus voidaan kätkeä ryhmäajattelun taakse ja naamioida uskomuk-

sella, että on papin velvollisuus tunnistaa ja polttaa noidat ja kerettiläiset, jotka kyseenalaistavat olemassa olevat arvot ja sopivaisuuden standardit. Laajalle levinnyt hyväksyntä arvovapaan tieteen opinkappaleesta on ryhmäajattelun ilmiö, joka hyödyntää arvofobioita järjellisyden kustannuksella; jokainen tiedemies kykenee näkemään – kun tämä on osoitettu – arvioinnin keskeisen roolin jokaisella tieteenalalla.”

”Arvofobian yleisiin oireisiin kuuluvat:

- pelon kieltäminen (huolimatta silminnähtävästä tuskasta)
- syyn projisoiminen arvioijaan tai potentiaaliseen arvioijaan (tai arviointijärjestelmään)
- asiaankuulumaton ja liioiteltu henkilökohtainen hyökkäys arvioijaa kohtaan
- eriskummallisten selitysten keksiminen ja käyttäminen minkä tahansa arviointituloksen hylkäämiseksi
- ammatillisesti omituisten taktisten toimenpiteiden avulla huutaminen arvioinnin suorittamisen tai toteuttamisen estämiseksi”

”Arvofobia tai arviointiahdistus johtaa moniin häiriöihin arvioinnin suorittamisessa:

1. Pateettinen vakuuttelu, että arviointiprosessi järjestetään ”vain henkilöstön auttamiseksi, ei kritisoimiseksi” (apua ei voi perustella, mikäli ei ole riittäviä syitä olettaa, ettei autettavat ole täydellisiä).
2. palvelun vaikutusten arvioinnin korvaaminen toimeenpanon seurannalla.
3. Patologinen pyrkimys välttää arviointi-käsitteen käyttöä käyttämällä jotain oletettavasti vähemmän uhkaavaa vastinetta (auditointi) sen sijaan, että otettaisiin ammatillinen vastuu arvioinnin tekemisestä ja arvioitavana olemisesta.
4. Arvioinnin tekijöiden liiallinen kanssakäyminen arvioitavien kanssa. Arvioijat, jotka käyttävät ”pehmeitä menetelmiä” kuten responsiivista arviointia, usein onnittelevat itseänsä pelokkaiden reaktioiden välttämiseksi. Mutta tämän ”menestyksen” salaisuus on tietenkin pelon poistaminen poistamalla hammas kokonaan, mikä merkitsee luotettavuuden, vastuullisuuden ja objektiivisuuden heikkenemistä.”

(käännös PP)

Scrivenin kuvaama arvofobia ja sen seuraukset ovat todellinen ongelma. Arvioinnin pelottavuudelle on vahva inhimillinen peruta: Platoniin asti juurensa juontavassa ajatteluperinteessä on inhimillisen elämän vahvimmaksi voimaksi, paljon järkeä ja haluja tai tarpeita vahvemmaksi voimaksi, nähty tahto olla muiden arvostama, oman arvokkuuden tahto. Ihmiset ovat valmiit

käsittämättömiin tekoihin, mikäli tätä arvoa uhataan tai jos sitä on loukattu. Arvofobian lisäksi kulttuuriseen perspektiiviimme on ilmaantunut toinenkin uhka, jota voisi kutsua arvosokeudeksi (jonka Hector täsmällisesti määrittelee laulussaan ”maananti ei mittään, tiistai ei mittään ... kun kukaan tai mikään ei oo mittään”). Jos Platon on oikeassa ja ihmistä tosiasiassa eteenpäin liikuttava voima on tämä arvon tunteva sielun osa (eikä järki tai halut tai tarpeet), merkitsee arvojen katoaminen tai hämärtyminen vakaavaa uhkaa positiiviselle kehitykselle.

Onneksi kuitenkin sekä arvofobialle ja arvosokeudelle on hoitomuoto: kognitiivis-behavioraalinen terapia. Kognitiivinen osuus merkitsee vakavaa perehtymistä ja ymmärrystä kahdella arvoa käsittelevällä tiedon ja tieteenalalla: etiikassa ja arvioinnissa. Behavioraalinen osuus merkitsee tekemistä: kun on ymmärtänyt, että ammatillisen toiminnan eettinen velvollisuus ja ammatillisen tiedon karttumisen perusta on arviointi osana ammatillista käytäntöä, ei ole muuta vaihtoehtoa kuin aloittaa arviointi. Kun arviointituloksia on käytettävissä ja hyödynnettävissä voi havaita, että tieto intervention heikosta vaikuttavuudesta tai jopa vahingollisuudesta on aivan yhtä *arvokas* kuin tieto intervention erinomaisesta vaikuttavuudesta. Ja kun tämä ymmärrys muuttuu käytännöksi ja saatuja tuloksia osataan hyödyntää toiminnan kehittämisessä, voidaan havaita, että ammatillisen toiminnan *yhteiskunnallinen arvo* ja toimijoiden *itsearvostus* lisääntyy.

KIRJALLISUUS

Compton, Beulah R. & Galaway, Burt (1999). *Social Work Processes*. 6th edition. Pacific Grove.

Corcoran, Kevin & Fisher, Joel (2000). *Measures for Clinical Practice. A Sourcebook*. Third edition. Volume 1 Couples, families, and children. New York.

Dale, Barrie G. (1999). *Managing Quality*. 3rd edition. Oxford.

DePoy, Elizabeth & Gibson, Stephen French (2003). *Evaluation Practice. Thinking and Action Principles for Social Work Practice*. Pacific Grove.

Fetterman, David (1996). 'Empowerment Evaluation. An Introduction to Theory and Practice'. Teoksessa Fetterman, David M. & Kaftarian, Sakeh J. & Wandersman Abraham (Eds.), *Empowerment Evaluation. Knowledge and Tools for Self-Assessment & Accountability*. Thousand Oaks.

Fetterman, David (2000). *Foundations of Empowerment Evaluation*. Thousand Oaks.

Foucault, Michel (1998). *Seksuaalisuuden historia*. Tampere.

Gambrill, Eileen (2001). 'Social Work: An Authority-Based Profession'. *Research on Social Work Practice*, Vol. 11, No 2, March 2001, 166-175.

Hepworth, Dean H. & Rooney, Ronald H. & Larsen, Jo Ann (1997). *Direct Social Work Practice. Theory and Skills*. 5th edition. Pacific Grove.

Ixer, Graham (1999). 'There's No Such Thing As Reflection'. *The British Journal of Social Work*, Vol. 29, No 4, August 1999, 513-527.

Karjalainen, Pekka (2003). 'Osallisuutta odotetaan ja näyttöä vaaditaan'. *FinSoc news* 1/2003, 1-2.

Kazi, Mansoor A. F. (2003). *Realist Evaluation in Practice*. London.

Kettner, Peter M. & Moroney, Robert M. & Martin, Lawrence L. & (1999). *Designing and Managing Programs. An Effectiveness-Based Approach*. 2nd edition. Thousand Oaks.

Kettner, Peter M. (2002). *Achieving Excellence in the Management of Human Service Organizations*. Boston.

- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1996). *The Balanced Scorecard*. Boston.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2001). *The Strategy-Focused Organization*. Boston.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2002). *Strategia-lähtöinen organisaatio*. Jyväskylä.
- Kuhn, Thomas S. (1979). *The Structure of Scientific Revolutions*. 2nd Edition. Chicago.
- Kuhn, Thomas S. (1994). *Tieteellisten vallankumousten rakenne*. Juva.
- Lillrank, Paul (1998). *Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa*. Keuruu.
- Lindqvist, Tuija (1999). 'Evaluatation uskottavuus'. Teoksessa: Eräsaari, Risto & Lindqvist, Tuija & Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*. Tampere.
- Martin, Lawrence L. & Kettner, Peter M. (1996). *Measuring the Performance of Human Service Programs*. Thousand Oaks.
- Mäntysaari, Mikko (1998). 'Sosiaalityön vaikuttavuustutkimus'. Julkaisussa *FinSoc News* 1/1998.
- NAWS (1996). *Code of Ethics of the National Association of Social Workers*. Approved by the 1996 NAWS Delegate Assembly and Revised by the 1999 NASW Delegate Assembly. Teoksessa: Phillips, Norma Kolko & Straussner, Sulamith Lala Ashenberg (2002). *Urban Social Work*. Boston.
- Nugent, William R. & Sieppert, Jackie D. & Hudson, Walter W. (2001). *Practice Evaluation for the 21st Century*. Belmont.
- Patton, Michael Quinn (1997). *Utilization-Focused Evaluation*. The New Century Text. 3rd Edition. Thousand Oaks.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997). *Realistic Evaluation*. London.
- Robson, Colin (2000). *Small-Scale Evaluation*. London.
- Robson, Colin (2001). *Käytännön arvioinnin perusteet*. Tampere.

Rossi, Peter H & Freeman, Howard E. & Lipsey, Mark W. (1999). Evaluation. A Systematic Approach. 6th Edition. Thousand Oaks.

Rostila, Ilmari (2000). 'Realistinen arviointitutkimus ja onnistumisen pakot'. Teoksessa Laitinen, Raimo (toim.), Arvioinnin arkea ja peruskysymyksiä. Helsinki.

Scharmer, C. O. (2003). 'The Blind Spot of Leadership: Sensing and Actualizing Emerging Futures'. Paper presented at Symposium on Global Competitiveness Through Creativity and Innovation, Helsinki School of Economics August, 21, 2003.

Scriven, Michael (1991). Evaluation Thesaurus. 4th Edition. Newbury Park.

Scriven, Michael (2002). 'Den nya utvärderingsvetenskapen'. Julkaisussa Socialvetenskaplig Tidskrift, årgång 9, nummer 2-3.

Särkelä, Antti (2001). Välittäminen ammattina. Tampere: Vastapaino.

Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi (2003).

Witkin, Belle Ruth & Altschuld, James W: (1995). Planning and Conducting Needs Assessment. A Practical Guide. Thousand Oaks.

