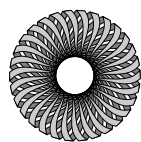


Peter Dahler-Larsen

Vaikuttavuuden arviointi



Hyvät käytännöt

Menetelmä-käsikirja

Julkaisua voi tilata maksutta osoitteesta:
STAKES
Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
FinSoc/Hilkka Nyström
PL 220, 00531 Helsinki

Puhelin: (09) 39671 ja (09) 3967 2313
Faksi: (09) 3967 2278
Sähköposti: hilkka.nystrom@stakes.fi

© Stakes 2005
Hyvät käytännöt -logo © Rainer Tenhunen 2004

SISÄLLYS

LUKIJALLE	5
1 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN PERUSAJATUS	7
1.1 Vaikuttavuuden arvioinnin käsitteellinen ydin	7
1.2 Kausaliteetin käsite	7
1.3 Vaikuttavuuden arvioinnin ajankohtaisuus sosiaalipolitiikassa	8
1.4 Humen ongelma: kausaalisuhdetta ei voi nähdä suoraan	10
1.5 Moderaattorit ja muut muuttujat kausaalimalleissa	13
1.6 Falsifikationismi ja Duhem-Quine-teesi	15
1.7 Yleistäminen	17
1.8 Monimutkaisemmat kausaalimallit	17
1.9 Vaikuttavuuden arvioinnin suhde tavoiteperusteiseen arviointiin	18
1.10 Mikä on vaikuttavuuden arvioinnin suhde niihin arviointimalleihin, joihin sidosryhmät otetaan mukaan?	20
1.11 Mikä on vaikuttavuuden arvioinnin suhde kehittämiseen ja oppimiseen organisaatiossa?	20
2 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN MALLI	23
2.1 Mitä vaikuttavuuden arviointi on?	23
2.2 Vaikuttavuuden arvioinnin edut	23
2.3 Vaikuttavuuden arvioinnin aikataulu	24
2.4 Ensimmäinen vaihe: arviointikysymyksen esittäminen	24
2.5 Toinen vaihe: Ohjelmateorian lähteiden löytäminen	25
2.6 Kolmas vaihe: Ohjelmateorian laatiminen	29
2.7 Neljäs vaihe: Ohjelmateorian selventäminen arviointia varten	35
2.8 Viides vaihe: Menetelmien valitseminen	37
2.9 Kuudes vaihe: Tietojen kerääminen	37
2.10 Seitsemäs vaihe: Analyysi ja johtopäätökset	38
3 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN ESTEIDEN VOITTAMINEN	43
3.1 Vastarinta vaikuttavuuden arviointia kohtaan	43
3.2 Vastarinta sitä kohtaan, että voimavaroja käytetään ohjelmateorian laatimiseen	44
3.3 Useita ohjelmateorioita	44
3.4 Miten vaikuttavuuden arviointi tulisi organisoida?	45
3.5 Vaikuttavuuden arvioinnin normatiiviset puolet	47
LÄHTEET	51

KUVIOT

Kuvio 1. Moderaattorien esittäminen graafisesti	15
Kuvio 2. Esimerkki ohjelmateorian graafisesta esityksestä.....	29
Kuvio 3. Ohjelmateoria, jossa sama interventio voi vaikuttaa kahdella eri tavalla.....	30
Kuvio 4. Ohjelmateoria.....	31
Kuvio 5. Yleinen ohjelmateoria.....	34
Kuvio 6. Ohjelmateorian ulottuvuudet	35

TAULUKOT

Taulukko 1. Teoriavirhe vai toteutusvirhe?	39
Taulukko 2. Toteutusvirheen, teoriavirheen yms. perusteella annetut suositukset.....	40

LUKIJALLE

Hallinnon ja julkisten palvelujen kehittämiseksi on 1990-luvulla tunnusomaista arvioinnin merkityksen voimakas vahvistuminen. Käytännössä otetaan jatkuvasti kantaa siihen, kannattaako joku toimenpide, toimiiko ohjelma tai politiikka hyvin. Kysymykset enteilevät suoraan vaikuttavuuden arviointia: Missä määrin ja missä tapauksissa esimerkiksi pakkohuostaanotot ehkäisevät lasten pitkäaikaisia psyykkisiä vaurioita? Mikä vaikutus on tietyllä toimintafilosofialla, jos tavoitteena on saada väärinkäyttäjät vieroitettua huumeista? Sosiaalipalveluissa teemme itse asiassa usein arviointikysymyksiä, jotka on muotoiltu niin, että ne ennakoivat arviointia.

Kuntien sosiaalijohtajille kohdennetussa kyselytutkimuksessa (Vataja et al: FinSoc työpapereita 3/2004) kartoitettiin arvioinnin merkitystä kuntien sosiaalipalveluissa. Vastaajat arvioivat, että tulevaisuudessa sosiaalipalveluiden kustannuksiin ja kustannusvaikuttavuuteen liittyvän arviointitiedon nousevan tärkeimpään asemaan. Myös palveluiden vaikuttavuudesta kertovalle tiedolle arveltiin olevan tilausta. Kunnissa näytti ylipäättään olevan suurta kiinnostusta ja tarvetta sellaiselle arviointitutkimukselle, joka antaa välineitä kustannustehokkaiden, vaikuttavien ja laadukkaiden palveluiden järjestämiseksi.

Sosiaalialan ammattilaisten omien työtapojen, työmallien ja työmenetelmien arvioinnin lisääminen on keskeistä Hyvät käytännöt -ohjelman onnistumiselle. Hyvät käytännöt -ohjelma (ks. www.stakes.fi/finsoc) on osa hyvinvointipalvelujen modernisoimishanketta. Se liittyy sosiaalialan kehittämishankkeen toimeenpanosuunnitelman ”palvelurakenteen ja toimintojen kehittäminen” sekä ”henkilöstön saanti, osaaminen ja työolojen kehittäminen” -hankekokonaisuuksiin. Hyvien käytäntöjen tukemiseksi tarvitaan koulutusta, konsultointia sekä arviointimenetelmien kehittämistä. Hankkeen aikana kokeillaan ja kehitetään mm. arviointimenetelmiä, jotka tukevat käytännön tiedon dokumentointia ja edesauttavat arvioimaan työmenetelmien toimivuutta ja näin toimivampien työtapojen omaksumista.

Tämä julkaisu jatkaa menetelmällisten käsikirjojen sarjan. Käsikirjojen tarkoitus on palvella käytännön työntekijöitä sosiaalialalla. Tämä käsikirja on osakäännös Peter Dahler-Larsenin ja Hanne Kathrine Krogstrupin "Nye Veje i Evaluering", Århus: Systime, 2003 raportista. He esittelevät kolme erillistä arviointimallia, joita he ovat kokeilleet eri kunnissa. FinSoc on saanut luvan SYSTIME kustannusyhtiöltä julkaista raportin erillisinä osina. Ensimmäinen osa käsitteli Hanne Krogstrupin kehittämää asiakaslähtöistä arviointia, Bikva-mallia ja toinen kompetenssi-arviointia, joka perustuu David Fettermanin (2001) lanseeraamaan empowerment-arviointiin. Käsissänne on kolmas arviointimalli, joka käsittelee vaikuttavuuden arviointia.

Vaikuttavuuden arvioinnin lähtökohtana ovat selvät ja tarkat käsitykset siitä, miksi ja miten jokin tietty interventio vaikuttaa. Vaikuttavuuden arviointiin sisältyy sekä vaikuttamisen prosessi että prosessin seuraus eli vaikutus. Vai-

kuttavuuden arviointi rakentaa siten sillan prosessien ja niiden vaikutusten välille. Vaikuttavuuden arvioinnissa ei keskitytä niinkään kokonaisvaikutuksiin vaan enemmänkin siihen, mikä vaikuttaa mihinkin, milloin, miten ja millä edellytyksillä.

Vaikuttavuuden arvioinnin ajattelutapa on niin yleisluontoinen, että mallia voidaan käyttää hyvinkin erilaisilla interventioalueilla. Malli voidaan käytännössä toteuttaa eri tavoin ja laajentaa yksinkertaisesta monimutkaiseen. Vaikuttavuuden arvioinnin tavoitteena ei ole pelkästään vahvistaa toimiiko ohjelma. Arviointi auttaa toimeksiantajaa ja muuta yhteiskuntaa yhtä paljon, jos onnistutaan osoittamaan, että yleiset ja näennäisen oikeat käsitykset interventiosta eivät tosiasiassa pidä paikkaansa käytännössä. Monissa tilanteissa voidaan vaikuttavuuden arvioinnin jälkeen esittää ehdotuksia intervention tai toiminnan parantamiseksi. Vaikuttavuuden arvioinnissa ei valita etukäteen mitään tiettyä tiedonkeruumenetelmää. Siinä voidaan käyttää kyselykaavakkeita, havainnointia, haastatteluja ja tilastoja sen mukaan, millaiseksi malli käytännössä muotoutuu.

Toivomme käsikirjan avaavan vaikuttavuuden arvioinnin perusajatusta ja antavan konkreettisia työvälineitä vastaamaan sosiaalipalveluiden peruskysymyksiin kuten, mikä on ongelman luonne, miten ja mihin toiminnalla pyritään, kuinka toiminta on toteutettu, mikä on muutos ja kuinka arviointia hyödynnetään.

Joulukuussa 2004
Ilse Julkunen

1 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN PERUSAJATUS

Peter Dahler-Larsen

1.1 Vaikuttavuuden arvioinnin käsitteellinen ydin

Vaikuttavuuden arvioinnin keskeinen kysymys kuuluu: mikä vaikuttaa mihinkin, miten, milloin ja millä edellytyksillä?

Vaikuttavuuden arviointi perustuu arviointiperinteeseen, joka on nimeltään "theory-based-evaluation" (Chen 1990; Pawson ja Tilley 1997). Tällä arviointimallilla ei vaikuta olevan erityistä jalansijaa tanskalaisessa arviointikäytännössä. Näin ollen sitä ei ole mainittu esimerkiksi Albækin ja Rieperin tutkimuksessa, jossa esitetään yleiskatsaus arvioinneista Tanskassa (Albæk ja Rieper 2001). Sana "vaikuttavuuden arviointi" valittiin käytettäväksi tässä katsauksessa tarkempaan ja toivottavasti miellyttävämpänä kuvauksena kuin "teoriapohjainen arviointi".

Sana "vaikuttavuus" valittiin, koska se kuvaa sekä tulosta, vaikutusta että vaikuttamisen prosessia. Kuten vähän myöhemmin todetaan, vaikuttavuuden arvioinnin kannalta on ratkaisevaa, että prosessit ja tulokset yhdistetään eikä tarkastella vain jompaakumpaa.

Kun on saatu käsitys siitä, miten jokin interventio tuottaa jonkin prosessin kautta tuloksen, on ratkaistu kysymys, joka on hyvin keskeinen suuressa osassa arviointityötä, nimittäin niin sanottu *vaikutuskysymys*. Vaikutuskysymyksessä on kyse siitä, missä määrin saavutetut tulokset ovat toteutetun intervention tuottamia. Kaikille vaikutuksia koskeville puheille on yhteistä se, että syy–seuraus-suhteen oletetaan olevan niissä sisäänrakennettuna. Toisin sanoen, kun esitetään kysymys tulosten syy–seuraus-suhteesta, on kyse vaikutuskysymyksestä. Tieteen teoriassa ja menetelmissä syy–seuraus-suhteesta käytetään nimitystä "kausaliteetti". Vaikutukset voivat olla ennakkoituja tai ennakoimattomia, myönteisiä tai kielteisiä ja tahallisia tai tahattomia. Vaikutukset voivat olla enemmän tai vähemmän paikallisia tai yleistettäviä (Togebly 2001).

1.2 Kausaliteetin käsite

Kausaliteetti-ilmiötä vastaavat arkikielessä sellaiset termit kuin "aiheuttaa", "vaikuttaa", "antaa tulokseksi" jne. Sanomme, että tietty kausaalisuhte *selittää* joitakin meitä kiinnostavia ilmiöitä. Amerikkalainen arviointitutkija Michael Scriven on leikillään kuvaillut kausaalisuhdetta "hyttysen ja hyttysenpiston väliseksi suhteeksi". Jos haluamme selittää, miksi saamme hyttysenpiston, kosketus hyttysen on erittäin hyvä selitystekijä. Hyttynen on hyttysenpiston syy. Siksi voimme ehkäistä hyttysenpistoja estämällä hyttys-

ten pääsyn lähellemme, esimerkiksi käyttämällä hyttysverkkoa, hyttysuihketta tai hyttyskynttilää.

Voidaan esimerkiksi etsiä syitä siihen, miksi jotkin tietyt tupakanvastustus-kampanjan esitteet päätyvät asiakkaille kirjastossa. Kirjastonhoitajan toiminta "vaikuttaa" siihen, miten hyvin esitteet ovat asiakkaiden saatavilla. Miksi asiakkaat eivät saaneet kirjastossa A esitteitä, jotka he saivat kirjastossa B? Vastaus kuuluu, että kirjastonhoitaja oli unohtanut purkaa esitelaitikon.

Ennen kuin voidaan puhua kausaalisesta, on oltava säännönmukaisuus tyyppiä "jos a, niin b". Emme voi varmuudella sanoa mitään a:n ja b:n välisestä kausaalisesta sidoksesta. Havaitsemme säännönmukaisuuden, jonka perusteella katsomme niiden olevan kausaalisesti yhteydessä toisiinsa.

Vaikuttavuuden arvioinnin perusajatus on se, että arvioitava julkinen interventioperustuu olettamukseen "jos a, niin b" eli käsitykseen siitä, että interventio johtaa tiettyihin tuloksiin. Vaikuttavuuden arvioinnissa testataan näitä käsityksiä todellisuudessa.

1.3 Vaikuttavuuden arvioinnin ajankohtaisuus sosiaalipoliitikassa

Tanskan kuntien ja läänikuntien sosiaalijohtajille tehdyssä tutkimuksessa vastaajat saivat asettaa tärkeysjärjestykseen 17 eri seikkaa, jotka oli haluttu ottaa huomioon viimeksi tehdyssä organisaation arvioinnissa. Näistä intervention vaikutuksen arvioiminen sai melko selvän ensimmäisen sijan (Dahler-Larsen 2001), mikä viittaa siihen, että arviointiin kohdistuvaan todelliseen mielenkiintoon sisältyy vahva kiinnostus vaikutuskysymykseen. Se viittaa myös siihen, että jos voidaan tehdä luotettavia ja käsiteltävissä olevia vaikutusarviointeja, on hyvät mahdollisuudet herättää sosiaalijohtajien mielenkiinto. Tämän perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että samalla valitsisi selvä yksimielisyys siitä, miten yksittäiset vastaajat ymmärtävät sanan "vaikutus". Ei myöskään voida tietää, ovatko muut yhtä kiinnostuneita vaikuttavuuden arvioinnista kuin sosiaalijohtajat.

Sosiaalipoliittisessa keskustelussa on joskus väitetty, että sosiaalipoliittinen interventio ei ylipäätään sovellu vaikuttavuuden arvioinnin kohteeksi. Väite ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Monet kysymykset enteilevät suoraan vaikuttavuuden arviointia: Missä määrin ja missä tapauksissa pakkohuostaanotot ehkäisevät lasten pitkäaikaisia psyykkisiä vaurioita? Mikä vaikutus on tietyllä toimintafilosofialla, jos tavoitteena on saada väärinkäyttäjät vieroitettua huumeista? Vaikuttaako toimintasuunnitelmatyön nykyinen organisointi intervention koordinointiin kunnan neljän hallinnonalan välillä? Me teemme itse asiassa usein arviointikysymyksiä, jotka on muotoiltu kielellisesti niin, että ne ennakoivat arviointia.

Joskus sanotaan, että tietomme intervention ja tuloksen välisistä syy-yhteyksistä (eli arviointikysymyksestä) ovat rajalliset, koska todelliset yh-

teydet ovat hyvin monimutkaisia. Väitetään, että sosiaalipoliittiset interventiot ovat mutkikkaita ja vaihtelevia ja kehittyvät ajan mittaan, samoin kuin sosiaaliset ongelmat ovat monimutkaisia, dynaamisia ja sekavia. Mutta sillä tosiasialla, että meidän tietomme vaikutuksesta on rajallinen, ei voida perustella sitä, että vaikuttavuuden arviointia olisi mahdotonta tehdä, vaan sitä, että on syytä panostaa nykyistä enemmän vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseen.

Väitetään myös, että sosiaalipolitiikan tavoitteista ollaan eri mieltä. Tällaista erimielisyyttä ei välttämättä voida ratkaista arvioinnin avulla. Vaikuttavuuden arvioinnin avulla voidaan asettaa realistisia ja perusteltuja tavoitteita ja sen lisäksi arvioida, missä määrin nämä tavoitteet on saavutettu. Vaikuttavuuden arvioinnin avulla ei voida poistaa tavoitteista mahdollisesti vallitsevaa erimielisyyttä.

Jotkut, myös yllättävän monet ammattilaiset, vastustavat vaikuttavuuden arviointia. Kenties he pelkäävät sellaisten toimintojen mittaamista, joihin heillä itsellään ei ole kovinkaan suurta vaikutusta. Pelko ei ole täysin perusteetonta: nykyään ollaan kovin kiinnostuneita indikaattoreista ja kvantitatiivisesta mittaamisesta ja esitetään siksi usein arviointikriteerejä, jotka eivät vastaa sitä, mitä tosiasialla on mahdollista ja tärkeää saavuttaa tietyssä tilanteessa. Onneksi tämä on ongelma, joka voidaan ratkaista. Vaikuttavuuden arvioinnissa panostetaan pelkästään sellaisiin tavoitteisiin, jotka on perusteltu hyvin arvioimalla kohtuudella kunkin yksittäisen intervention edellytyksiä.

Vaikuttavuuden arvioinnissa siis periaatteessa myönnetään, että vaikutuksia voidaan mitata. Samalla siinä kuitenkin vaaditaan, että käytetään vain realistisia tavoitteita sekä arviointikriteerejä, jotka ovat perusteltuja suhteessa kyseiseen interventioon ja tilanteeseen.

Miten vaikuttavuuden arviointi sopii sosiaalipolitiikan nykyisiin suuntauksiin? Ajankohtaisessa sosiaalipoliittisessa keskustelussa on havaittavissa selvä suuntaus kohti standardointia ja yksilöllistymistä. Standardointia on se, että ongelmat pyritään ratkaisemaan samojen organisatoristen kaavojen avulla. Standardointia on muun muassa se, kun sääntöjen ja menettelyjen avulla pyritään varmistamaan samanlainen toimintatapa koko organisaatiossa. Standardoinnin avulla pyritään myös varmistamaan, että palveluja tarjotaan aina tietyllä vähimmäistasolla riippumatta siitä, mikä on kulloisenkin asiakkaan tilanne.

Yksilöllistäminen on sitä vastoin ihannekuva siitä, että jokaista asiakasta kohdellaan ainutkertaisella tavalla. Yksilöllistämistä pidetään meidän aikamme takuuna sille, että jokaista yksittäistä ihmistä kunnioitetaan. Sosiaalialalla mieltymystä yksilöllistämiseen voi tuskin ymmärtää tuntematta tiettyjä historiallisia edellytyksiä, kuten psykiatristen laitosten kaltaisten suurten, sääntöihin sidottujen organisaatioiden lakkauttamista. Näitä laitoksia on kritisoitu epämiellyttävästä vallankäytöstä ja siitä, että ne vain auttavat tekemään asiakkaista potilaita. Vastapainoksi on esitetty yksilöllistämistä eli

ajatusta siitä, että jokaiselle asiakkaalle tarjotaan yksilöllisesti mukautettua palvelua.

Sosiaalipolitiikka on pitkälti standardointivoimien ja yksilöllistämiskoivimien välistä taistelua. Joskus harvoin keksitään idea, joka saa tukea kummastakin leiristä ja leviää siksi laajalle. Tämä koskee esimerkiksi toimintasuunnitelmia, jotka ovat yksilöllistämisen standardointia.

Mikä on standardoinnin ja yksilöllistämisen suhde vaikutuskäsitteeseen? Kumpikaan suuntaus ei anna hyvää vastausta vaikutuskysymykseen. Standardoinnille on usein organisatoriset ja poliittiset perusteet, kun halutaan esimerkiksi varmistaa tietty vähimmäistaso. Standardin noudattamisesta tulee helposti tavoite itsessään. Standardi perustuu harvoin vaikutuksiin, jotka voidaan saavuttaa. Yksilöllistämisaatus on, jos mahdollista, vieläkin kauempana vaikutusajattelutavasta. Yksilöllistämisen kannattajat väittävät usein, että sosiaalipoliittisen intervention vaikutuksesta ei voida sanoa mitään yleistä, koska jokainen asiakas on täysin erilainen.

Standardoinnissa sen paremmin kuin yksilöllistämisesäkään ei puututa kvalifioitusti vaikutuskysymykseen. Vaikuttavuuden arviointi voi vaikuttaa jonkin verran kumpaankin suuntaukseen. Ennen kuin standardi otetaan käyttöön, voidaan esittää seuraavat kysymykset: Mitä tietoa meillä on tämän standardin todennäköisistä vaikutuksista? Miten, keneen ja millä edellytyksillä mikäkin standardi vaikuttaa? Vaikuttavuuden arvioinnilla on paljon tarjottavaa myös yksilöllistämisenäkökulmalle. Yksilöiden eroista huolimatta on olemassa sosiaalisia ongelmia, jotka ovat pelkästään sosiaalisia, eivät yksilöllisiä. Sosiaalipoliittiset interventiot ovat vastaavasti poliittisten ja organisatoristen olosuhteiden määrittämiä – nekään eivät ole yksilöllisiä. Jälleen on tärkeää tietää, mikä vaikuttaa keneenkin, miten, milloin, miksi ja missä olosuhteissa.

1.4 Humen ongelma: kausaalisuhdetta ei voi nähdä suoraan

Englantilainen filosofi Hume osoitti, että emme koskaan pysty havaitsemaan kausaalisuutta suoraan omin silmin. Siksi tehtäväksemme jää rakentaa kausaalimalli, johon luotamme tilanteen mukaan. Vaikka havaitsisimme joukon ilmiöitä, jotka voitaisiin empiirisesti ilmaista säännöllisenä muodossa "jos a, niin b", emme voi varmasti tietää, seuraako a:sta myös tulevaisuudessa b.

Luonteva menetelmä, jota usein käytetään harkitse mattomasti, on kysyä kentällä toimivilta ihmisiltä, onko kausaalisuhde olemassa. Voidaan esimerkiksi kysyä: "Onko Rosenbyn organisaatiomuutos lisännyt hallinnon tehokkuutta?" Tämä menetelmä on kuitenkin varsin ongelmallinen, koska se antaa sen kuvan, että vastaajat voisivat nähdä kausaalisuhteen suoraan ja raportoida siitä. Toimijoiden vastaukseen kausaalisuhteesta voivat kuitenkin vaikuttaa seuraavat seikat:

- a) Kysymys voidaan kokea johdattelevaksi.

- b) Toimijat, jotka osallistuvat käytännössä kenttätöihin, eivät useinkaan kykene näkemään todellista kausaalisuhdetta. Psykologit ovat osoittaneet, että arkielämässä suuri osa muutoksista, jotka katsotaan kausaalisuhteen ansioksi, on tiedostamattomia ja harkitsemattomia¹.
- c) Eri toimijat ovat taipuvaisia näkemään kausaalisuhteen, jonka he haluavat nähdä. (Näin ollen esimerkiksi johtajat haluavat nähdä organisaatiomuutosten lisäävän tehokkuutta.)

Koska kausaalisuhteita ei – kuten edellä todettiin – voi nähdä paljain silmin, on kehitetty joitakin menetelmiä väliaikaisten johtopäätösten tekemiseen siitä, että kausaalisuhde on olemassa.

- a) Kaikissa tapauksissa syyn X ja seurauksen Y on esiinnyttävä yhdessä. Jos on X, on oltava myös Y.
- b) X:n on esiinnyttävä ennen Y:tä.
- c) Mielellään on oltava hyvä teoreettinen selitys sille, miksi X:n pitäisi olla syynä Y:hyn. Uskomme kausaalisuhteeseen heikkenee, jos emme ymmärrä, miksi sen tulisi olla olemassa.
- d) Empiirinen osoitus X:n ja Y:n välisestä yhteydestä.

Kohdat a ja b aiheuttavat harvoin suuria ongelmia. Kohdasta c voidaan huolehtia huolellisella luku- ja ajatustyöllä (vaikka kohta onkin usein lapsipuolen asemassa monissa vaikuttavuuden arvioinneissa). Kohta d on usein vaativin.

Menetelmäkirjallisuudessa käytetään kausaalisuhteen paljastamiseen empiirisesti kahta strategiaa: varianssilähtöistä ja prosessilähtöistä (Maxwell 1996, 29).

Varianssilähtöisessä strategiassa pyritään sulkemaan pois kaikki muut selitykset paitsi X. X:n ja Y:n välille luodaan looginen yhteys kontrolloimalla kaikkien muiden muuttujien paitsi X:n variansseja. Esimerkki tästä on kontrolloitu, satunnaistettu koe, jossa verrataan kahta arpomalla samanlaiseksi muodostettua ryhmää. Vain toiseen niistä kohdistetaan interventio X, käytännössä esimerkiksi pilleri. Koska ryhmät ovat samanlaiset kaikilla muilla tavoin paitsi intervention suhteen, voidaan varianssien katsoa varmasti olevan intervention tuloksia.² Varianssilähtöisessä strategiassa on kuitenkin käytännössä selviä heikkouksia: arviointityössä arvioija voi harvoin vaikuttaa niin paljon X:n variansseihin ja muihin muuttujiin, että tätä suunnittelustrategiaa voitaisiin käyttää. Eettiset, poliittiset, juridiset ja organisatoriset seikat estävät usein esimerkiksi sen, että jokin kohderyhmän osa suljetaan tilapäisesti pois toiminnasta. Useimmat julkiset interventiot ovat myös paljon mutkikkaampia ja monitahoisempia kuin esimerkin pilleri vs. ei pilleriä.

Toinen, prosessilähtöinen strategia keskittyy enemmän siihen, miten syntyy tilanne, jossa X aiheuttaa Y:n. Tässä tunnistetaan Pawsonin ja Tilley'n

¹ International Encyclopedia of the Social Sciences, bd. 1–2, s. 359.

² Toinen esimerkki samasta ylempään tason strategiasta – saada muiden muuttujien varianssit hallintaan – on näennäiskokeellinen suunnittelu, jossa osoitetaan tilastollisesti X:n ja Y:n yhteisvarianssi kontrolloimalla muita tilanteeseen liittyviä kolmansia muuttujia.

(1997) "generatiiviseksi mekanismiksi" kutsuma ilmiö. Lähtökohdaksi otetaan selitys siitä, mikä X:ssä voi aiheuttaa muutoksen Y:ssä. Kun ymmärretään X:n ja Y:n välinen prosessi, voidaan ymmärtää niiden aineellinen ja sisällöllinen yhteys. Mukaan otetaan tietoja, jotta voidaan eritellä, mikä on se generatiivinen mekanismi, jonka vaikutuksesta X:stä seuraa Y. Kyse voi olla esimerkiksi tiedoista, joiden avulla analysoidaan, millä edellytyksillä mekanismi vaikuttaa – tiedoista, jotka auttavat selvittämään generatiivisen mekanismin eli sen, miten X aiheuttaa Y:n. Jos esimerkiksi ymmärretään hapen merkitys avotulelle, ymmärretään paljon tulen "generatiivisesta mekanismista". Samalla tavalla ymmärretään, miten luodaan konteksti, jossa tuli ei voi jatkaa tuhoavien vaikutusten aiheuttamista: katkaistaan hapensaanti.

Kyse voi myös olla tiedoista, jotka määrittävät tarkemmin X:n ominaisuuksia, jotka liittyvät loogisesti Y:n muutokseen (jotka vastaavasti määritellään). Abstrakti muuttuja X muutetaan joksikin, mikä inspiroi todellisia ihmisiä todelliseen toimintaan. Jos koulutetut henkilöt reagoivat paremmin kognitiiviseen terapiaan kuin muut, johtuuko se siitä, että heillä on kieli, jonka ansiosta he pystyvät soveltamaan tätä terapiamuotoa paremmin, koska tiettyjä ongelmia pystytään käsittelemään tarkemmin, kun ne ilmaistaan tarkemmin? Tai onko mekanismi jokin muu, esimerkiksi sellainen, että koulutetuilla ihmisillä on sosiaalinen asema ja verkosto, joiden ansiosta he saavat terapiasta tuloksia? On hyvin mahdollista, että interventioon sisältyy monia osatekijöitä, jotka vaikuttavat useiden eri mekanismien kautta. Mekanismi on jopa huono kielikuva, koska kyse on tosiasiaa elävistä ihmisistä, jotka käsitysten, kielen ja toiminnan avulla saavat asioita tapahtumaan.

Edellä kuvatut strategiat ovat lähtöisin kahdesta erityyppisestä kausaalista ajattelutavasta. Ensimmäisessä strategiassa halutaan yleensä, mutta ei välttämättä aina, työskennellä kvantitatiivisesti, ja toisessa puolestaan kvalitatiivisesti. Ensimmäisessä strategiassa ollaan yleensä tyytyväisiä, jos voidaan osoittaa, että tietty yhteys kahden muuttujan välillä koskee tiettyä prosentiosuutta tapauksista, niin kauan kuin tämä yhteys on tilastollisesti tarpeeksi vahva. Se painottuu kaiken muun tavoin suhteellisen laajojen kausaalisuhteiden, eli kahden ajassa ja paikassa hyvin laajan muuttujan välisten suhteiden, suuntaan. Toisessa strategiassa väitetään usein, että kaikki tutkitut yksiköt ovat edustettuina yhteenvetona tehdyissä päätelmissä. Se vie, kuten muutkin, paikallisempien, monitahoisempien ja kontekstilähtöisten kausaalimallien suuntaan.

Kun arvioinnissa tähdätään tällaisiin malleihin – eli toimitaan prosessilähtöisestä näkökulmasta – on etuna se, että pystytään paremmin neuvomaan, miten jotakin interventiota voidaan parantaa. Jotta voidaan toimia eteenpäin suuntautuneesti ja formatiivisesti, on katsottava "mustaan laatikkoon", jossa intervention tulokseksi muuttava prosessi tapahtuu. Musta laatikko pysyy läpinäkymättömänä varianssilähtöisessä lähestymistavassa, jossa keskitytään yleisiin yhteyksiin ja kokonaisvaikutuksiin.

1.5 Moderaattorit ja muut muuttajat kausaalimalleissa

Ohjelmateorian (ks. tarkemmin s. 25) luomiseen sisältyy kausaalimallin rakentaminen siitä, miten interventio periaatteessa vaikuttaa. Seuraavassa kuvataan lähemmin erityyppisiä muuttujia, joita tällaisiin malleihin voi sisällyttää. Tarkoitan muuttujilla tekijöitä, jotka voivat vaihdella – riippumatta siitä, ovatko ne kvantitatiivisia vai kvalitatiivisia.

Todella monet arkipäivän toimintomme perustuvat yksinkertaisiin käsityksiin siitä, että jokin tietty toiminto aiheuttaa jonkin tuloksen. Tällaiset yksinkertaiset, yhdenmukaistetut käsitykset, kuten "jos laitamme kirjeen postilaatikkoon, se saavuttaa varmasti vastaanottajan", tekevät arkipäivästäme tietyssä määrin vakaan ja ennakoitavan.

Voimme määritellä erilaisia *väliintulevia* tekijöitä, kuten "kirjeen laittaminen postilaatikkoon oikeaan aikaan varmistaa, että postiauton kuljettaja hakee sen ja kuljettaa pääpostiin lajiteltavaksi ja lähetettäväksi eteenpäin". Kirjasto-esimerkissä laskemme sen varaan, että kirjastonhoitaja asettaa esitteet esille purettuaan ne laatikosta.

Voimme määritellä *taustalla olevia* muuttujia, kuten "ennen kuin voimme aloittaa pedagogisen intervention muutosten käsittelemisen, on välttämätöntä, että opettajat tiedostavat ongelmat paremmin".

Voimme ottaa mukaan *ylimääräisiä muuttujia*, jotka yhdessä intervention kanssa selittävät tulosten varianssit. Hammassärky esimerkiksi johtuu sekä huonoista ruokailutottumuksista että puutteellisesta hampaidenpesusta. Tiedämme, että monet lapset oppivat lukemaan riippumatta siitä, auttaako opettaja vai onko hän esteenä. Monet vanhemmat pääsevät eroon koliikkivauvan kärsimyksistä noin kolmessa kuukaudessa riippumatta siitä, miten he toimivat.

Arvioinnin yhteydessä hyvin tunnettu ongelma on, että voi olla vaikea erottaa intervention vaikutukset kaikkien mahdollisten muiden ylimääräisten muuttujien vaikutuksista, jotka yhtä hyvin olisivat voineet toteutua, vaikka interventiota ei olisi koskaan toteutettukaan. Ongelmaa kutsutaan tosiasioiden vastaiseksi tapaukseksi. Se tunnetaan vaikuttavuuden arvioinnissa hyvin, ja siihen liittyy erilaisia enemmän tai vähemmän käteviä strategioita (Vedung 1998: luvut 10 ja 11). Nämä strategiat varianssilähtöisestä lähestymistavasta aina kausaalisuhteen empiiriseen todistamiseen ovat yleensä erittäin mielenkiintoisia.

Edellä mainittujen muiden muuttujien mukanaolo ei vähennä interventioon liittyvän ohjelmateorian arvoa. Interventioon olisi kuitenkin hyvä liittyä selvä, järkevä, uskottava ja todistettava ohjelmateoria.

Hankalampia ja ristiriitaisempia ovat niin sanotut *moderaattorit*. Ne ovat tekijöitä, jotka säätelevät kausaalisesti toisen kausaalisuhteen vahvuutta tai suuntaa. Voi olla, että hyttyset pistävät erityisen helposti ihotyypiltään tietynlaisia tai tiettyyn veriryhmään kuuluvia ihmisiä – tai siirrettynä sosiaali-

poliittiseen ongelmanasetteluun, että keskusteluterapia vaikuttaa suurella kohderyhmässä vain tiettytyypisiin asiakkaisiin.

Muodollisesti moderaattori M voidaan ilmaista seuraavasti:

Kun $M = 1$, niin jos X niin Y

Kun $M = 0$, niin ei jos X niin Y

1 ja 0 ovat M:n ehdollisia arvoja. Ne voivat myös olla kvalitatiivisia tiloja tai luokkia, kuten sukupuoliä. "Jos X, niin Y" tarkoittaa ehdollista säännönmukaisuutta kahden muuttujan tai suhteen välisessä yhteydessä: esimerkiksi jos toista on enemmän, niin toistakin tulee enemmän. Kun M vaihtelee 0:n ja 1:n välillä, vaihtelee yhteys X:n ja Y:n välillä. Yhteys voi hävitä tai sen suunta voi muuttua. Ensiksi mainittu tilanne on esimerkiksi silloin, kun interventio vaikuttaa naisiin mutta ei miehiin. Toiseksi mainittu tilanne on silloin, kun tietty interventio vaikuttaa joihinkin myönteisesti mutta pahentaa toisten tilannetta. Moderaattori ilmaisee siten tavallisesti joitakin tärkeitä eroja tietyn kohderyhmän jäsenten välillä. Moderaattori voi myös merkitä ominaisuuksia eri konteksteissa, joissa interventio voidaan toteuttaa. Englannissa perheväkivaltaa ehkäisee joissakin sosiaalisissa ympäristöissä ennalta se, että sosiaaliviranomaiset ilmoittavat tapauksista automaattisesti poliisille. Toisissa ympäristöissä ilmoittaminen taas lisää väkivaltaa. Erona on se, että poliisin valokeilaan joutumisella on sosiaalisesta asemasta riippuen hyvin erilainen merkitys (Pawson ja Tilley 1997).

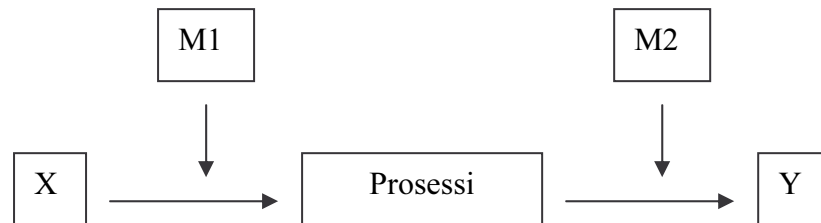
Maahanmuuttajien integrointiohjelmalla, jossa he vierailevat tanskalaisissa kodeissa, voi olla toisille myönteisiä ja toisille kielteisiä vaikutuksia. Yksi moderaattoreista on ehkä se, osaavatko ohjelmaan osallistuvat maahanmuuttajat vähän tanskaa pystyäkseen kommunikoidaan isäntiensä kanssa. Jolleivät he osaa, järjestely vain kasvattaa etäisyyttä entisestään. Kampanja, jossa korostetaan tupakoinnin terveysriskejä, voi vaikuttaa myönteisesti tai kielteisesti sen mukaan, onko kohderyhmän joillakin jäsenillä muita vahvempi kuolemanvietti.

Moderaattoria voidaan pitää eräänlaisena sulkuna, joka voidaan sulkea ja avata. Moderaattoria voidaan pitää myös siltana ja intervention ja vaikutuksen välisenä sisällöllisenä yhteytenä. Moderaattori määrää, miten paljon ja miten interventio vaikuttaa. Ohjelmateorian luomisessa päästään askel eteenpäin, jos havaitaan eroja siinä, mikä moderaattorin eri variansseissa vaikuttaa. Jos moderaattori määritellään oikein, saadaan hyvä avain ohjelmateorian ytimen ymmärtämiseen. Miksi nikotiinilaastarit vaikuttavat silloin, kun niistä joutuu itse maksamaan, mutta eivät silloin, kun ne saa ilmaiseksi? Koska maksuhalu on osoitus motivaatiosta. Vaikutusmekanismi ei johdu itse nikotiinin korvikkeesta, vaan motivaatio saa aikaan sen, että nikotiinin korvike muuttuu nikotiinittomuudeksi (Pawson ja Tilley 1997). Me toisin sanoen vahvistamme ymmärrystämme yleisestä mekanismista sisällyttämällä selityksiimme moderaattorin.

Anoreksiaa koskeva valistuskampanja kouluissa voi toimia ehkäisevästi, mutta joissakin olosuhteissa se myös kiinnittää nuorten tyttöjen huomion

siihen, että on olemassa anorektinen strategia, joka on mahdollinen myös heille. Tällaisessa tilanteessa saattaa olla vaikeaa määrittellä oikea moderaattori ja niitä voi olla useita. Sopivan ohjelmateorian kehittämiseksi keskeinen kysymys kuuluu edelleen: miksi tytöt reagoivat tällaiseen kampanjaan eri tavoin?

Kuvio 1. Moderaattorien esittäminen graafisesti



Huomattavaa on, että moderaattorilla ei ole itsenäistä vaikutusta tulosmuuttajaan. (Sillä voi myös olla vaikutus, mutta se ei tee siitä moderaattoria.) Moderaattori ei vaikuta muihin muuttujiin vaan muiden muuttujien välisiin *yhteyksiin*. Se on kuvattu graafisesti niin, että nuolen kärki ei osoita muuttajaan vaan kahden muuttujan väliseen nuoleen. Toisin sanoen moderaattori määrää, onko tietty kausaalisuhde olemassa vai ei.

Kausaalisuhteesta annetun todistuksen totuusarvo siis nousee ja kaatuu moderaattorin mukana. Sillä on dramaattisia vaikutuksia arviointiin. Tämä tarkoittaa, että täysin hyväksyttävästä ja järkevästä ohjelmateoriasta tulee virheellinen, jos moderaattori muuttuu, tai että muuten luotettavat teoriat joutavat aivan omituisiin tuloksiin käytännössä, jos moderaattorit eivät ole hallinnassa. Tätä ongelmaa on kuvattu hyvin tieteen teoriassa. Siksi seuraava kohta on omistettu vaikuttavuuden arvioinnin tieteenteoreettisille näkökohdille.

1.6 Falsifikationismi ja Duhem-Quine-teesi

Filosofi Karl Popper on tunnettu siitä, että hänen mukaansa mitään teoriaa ei voida varmasti vahvistaa. Vaikka joukko empiirisiä havaintoja vastaisi teoriasta johdettuja hypoteeseja, ei voida olla varmoja, etteikö teoriassa olisi virheitä, joita vain ei vielä ole havaittu. Sadan valkoisen joutsenen pyydystäminen ei takaa, etteikö myös mustia joutsenia voisi olla olemassa. Siksi Popper tarttuu ongelmaan päinvastaisesta suunnasta, falsifikaatiosta. Falsifikaatio tarkoittaa sitä, että etsitään tietoja, jotka kumoavat teorian. Musta joutsen on ratkaisevampi kuin valkoinen. On löydettävä tapaus, jonka suhteen teoria on väärässä. Jos teoria on väärä, on teorioiden kehityshistoriassa otettu tärkeä askel eteenpäin. Jos teoriaa ei uutterasta työstä huolimatta onnistuta falsifioimaan, usko teoriaan vahvistuu juuri siksi, että se on yritetty osoittaa vääräksi (Williams ja May 1996). Vahvistus ei kuitenkaan ole yhtä varma kuin falsifikaatio.

Popperilla falsifikaatiokriteeri on ratkaiseva tekijä, joka erottaa tieteellisen todisteen muista todisteista. Teorioiden erityispiirre on, että ne voidaan falsifioida. (Tämä ei koske esimerkiksi dogmeja, jotka ovat aina tosia.) Teorioihin pätee kuitenkin se, että aina vähintään yksi mahdollisen empiirisen testin tulos voi falsifioida teorian. Tämä vaatii tiettyä nöyryyttä tieteen maailmassa. Tieteelliselle tiedolle on tunnusomaista periaatteellinen *epävarmuus*, joka liittyy falsifikaatiomahdollisuuteen.

Falsifikationismilla on myös yhteiskunnallinen haara. Popper puhuu vapaan ja avoimen yhteiskunnan puolesta, jossa kriittinen avoimuus voi aktiivisesti vaikuttaa yhteiskunnallisten dogmien vastaisesti. Jos Popperin ajatukset muunnetaan ohjelmateoriaksi, jokainen julkinen interventio perustuu falsifioitavissa oleviin olettamuksiin. Yksikään julkinen viranomainen ei siksi voi asettautua sen yläpuolelle, että sen olettamukset asetetaan kriittisen keskustelun ja tieteellisen uudelleentarkastelun kohteeksi. Falsifikationismi on siten varsin kaunis ajatus, joka yhdistää tieteellisen asenteen nöyryyden antidogmaattisiin ihanteisiin vapaasta ja avoimesta demokraattisesta keskustelusta.

Popperia on myöhemmin arvosteltu muun muassa kysymällä, onko falsifikaatio varmasti falsifikaatio. Jos falsifikaatiot ovat tieteellisiä todisteita, ne voidaan falsifioida. Jos falsifikaatiot voidaan myös falsifioida, niin teorian kaataminen falsifioinnin avulla ei ole erityisen varmaa. Niin sanotussa Duhem-Quine-teesissä käsitellään sitä, että teorian murskaaminen on harvoin näin yksiselitteistä.

Duhem-Quine-teesin mukaan teoria voi säilyä koskemattomana, vaikka jotkin sen ennustuksista osoittautuisivat päinvastaisesti empiirisiksi (Williams ja May 1996). Testauksen kohteena ei nimittäin ole vain tietty hypoteesi vaan suuri joukko apuehtoja, jotka on laadittu tai joita pidetään itsestään selvästi testiin liittyvinä. Teoriaa, joka ennustaa, että oikein raapaistut tulitikut voivat sytyttää tulen takkaan, ei tarvitse hylätä, jos koe ei onnistu. Yksinkertainen apuehto, kuten että tulitikut eivät saa olla märkiä, voi estää sen.

Toiset tiedeteoreetikot, kuten Lakatos ja Kuhn, operoivat sillä, että tutkijat ja muut pitävät pitkiä aikoja yllä teorioiden tiettyjä perusajatuksia suhteellisen riippumattomina empiirisistä testeistä. Tämä ei tapahdu vain poliittisista tai institutionaalisista syistä (ideologia, vakaumus ja valta), vaan yksinkertaisesti myös siksi, että voi olla järkevää yrittää korjata eri apuehtoja.

Apuehtojen korjaaminen onkin arvioinnin kannalta erittäin tärkeää. Jos jokin interventio ei ole johtanut toivottuihin tuloksiin, voidaan väittää, että tarvitsee vain korjata vähän moderaattorin muodossa olevaa apuehtoa, niin interventio toteutuu erinomaisesti. Muistamme aiemmasta, että moderaattori osoittaa, milloin ohjelmateoria toimii tai ei toimi. Moderaattori osoittaa siten teoriavirheen ja toteutusvirheen välisen rajan. Ohjelmateorian totuusarvot voivat täten vaihdella moderaattorin mukaan.

Jos arvioinnin jälkeen tulee kiistaa siitä, miten paljon moderaattoria voidaan tai täytyy muuttaa, arvioijan tuomio ohjelmateoriasta on suhteellinen suh-

teessa siihen. Arvioija voi hyvin osallistua sen tutkimiseen, mitkä muutokset kussakin moderaattorissa ovat realistisia ja mahdollisesti toivottavia, sekä aiheesta keskustelemiseen. Jotkut (esim. Pawson suullisessa alustuksessaan Roomassa toukokuussa 2001) väittävät, että merkittävien moderaattorien lukumäärä konkreettisesti arvioinnissa on rajallinen ja että niiden varianssit voidaan pitää hallittavissa olevissa puitteissa. Siinä, mitä seikkoja arvioija pitää varmoina tai muuttuvina, on poliittisia ja normatiivisia sävyjä.

Moderaattoreissa kristallisoituu arviointityön mielenkiintoinen kaksinaisuus – mukana on sekä arvoja että tosiasioita. Moderaattorit ovat ratkaisevassa asemassa myös yleistämisessä.

1.7 Yleistäminen

Kun halutaan perustella, minkä muun tyyppisiin konteksteihin projektia voidaan laajentaa, on hyvin tärkeää, että on perusteltu käsitys siitä, mitkä seikat paikallisissa konteksteissa ovat olleet ratkaisevia projektin tuloksen kannalta eli ratkaisevia moderaattoreita. Jos tiedetään paikalliset yhteydet, pystytään jo sanomaan jotain siitä, missä määrin moderaattorit mahdollisesti pätevät tai eivät päde paikallisten yhteyksien ulkopuolella. Jos vuorottelutyöprojektissa on havaittu, että projektin koko logistiikka on vahvasti sidoksissa työntekijöiden ja keskijohdon väliseen myönteiseen yhteistyöhön, projektia suositellaan laajennettavaksi vain työpaikoille, joissa tällainen yhteistyö on todennäköistä.

Vaikuttavuuden arvioinnissa tehdään yleistyksiä CMO-konfiguraatioiden perusteella. Toisin sanoen vaikutusmekanismit voidaan hyvin siirtää interventioalueelta toiselle. Ratkaisevaa on, että on ymmärretty käsitteellisesti, miksi jokin vaikuttaa johonkin.

Yleistämisen mahdollisuuteen vaikuttavuuden arvioinnissa vaikuttaa muun muassa se, miten yleinen ohjelmateorian ytimenä oleva ajatus on. Yleistämiseen vaikuttaa myös se, pystyykö arvioija näkemään yleiset näkökulmat ja ovatko toimeksiantajat kiinnostuneita siitä, että tällaiset näkökulmat omaksutaan. Vastaava järkeily pätee, kun kartutetaan arviointitietoa useiden arviointien avulla.

1.8 Monimutkaisemmat kausaalimallit

Edellä tarkasteltiin eripituisia kausaaliketjuja ja syvemmällä tasolla moderaattoreita sekä niiden merkitystä ohjelmateorian testaamiselle ja yleistämiselle. Kausaalimalleja voidaan kehittää monella muullakin tavalla. Kausaalijärjestelmiä voidaan luoda palautteen avulla niin, että esimerkiksi moottori-pyöräjengin reaktiot poliisin toimiin otetaan huomioon, jolloin voimme havaita itsestään syntyviä systeemejä, joissa on suuri piilevä konfliktien mahdollisuus. Tällainen on esimerkiksi konfliktimalli, jota Bateson (1972) kuvaa skismageneesiksi.

Voimme operoida suurilla kausaalijärjestelmillä, joissa muuttujan muutokset vaikuttavat seuraavassa jaksossa itse muuttujaan. Siten suuret muutokset voivat levitä, kuitenkin usein aivan pienien alkumuutosten seurauksena. Tätä vaikutusta kutsutaan perhosvaikutukseksi. Ajatuksena on, että perhonen, joka räpyttää siipiään oikealla tavalla, voi saada aikaan hirmumyrskyn. Tällaisissa niin sanotuissa kaaosteorioissa kausaalisuhteista on loppujen lopuksi erittäin vaikea saada kokonaiskuvaa ja tulokset yllättävät meidät, koska ne vaikuttavat aluksi pieniltä asioilta. Myös tällaisissa monimutkaisissa järjestelmissä on kuitenkin yhä kausaalisuhteita. Edelleenkin kausaalisuhde (kausalisuhteiden joukot ja sarjat) on koko järjestelmän dynamiikan perusta.

Yleisesti ohjelmateoria on muotoiltava niin yksinkertaiseksi, että se ilmaisee pääajatuksen siitä, mitä tietyllä interventiolla halutaan saavuttaa. Samalla se on muotoiltava niin monimutkaiseksi, että kunnioitetaan todellisuutta, jossa intervention on toimittava. Vaikuttavuuden arviointi halutaan usein aloittaa suhteellisen yksinkertaisella kausaalimallilla, jota kehitetään edelleen arviointityön edetessä. Seuraavalla kierroksella otetaan mukaan ne laajan kausaalimallin osat, joilla on merkitystä intervention jatkuvalla parantamiselle.

Tämän luvun loppuosissa vertaillaan vaikuttavuuden arvioinnin luonteenomaisia piirteitä muihin hyvin tunnettuihin arviointitapoihin.

1.9 Vaikuttavuuden arvioinnin suhde tavoiteperusteiseen arviointiin

Vaikuttavuuden arvioinnin päämääränä on tavoiteperusteisen arvioinnin tavoin selvittää, missä määrin interventio on vaikuttanut tietyn tavoitteen toteuttamiseen. Vaikuttavuuden arviointi eroaa kuitenkin tyypillisestä tavoiteperusteisesta arvioinnista seuraavasti:

- a) Vaikuttavuuden arviointi kohdistuu erityisesti selityksiin.
- b) Vaikuttavuuden arvioinnissa ei keskitytä niinkään kokonaisvaikutuksiin vaan pikemminkin siihen, mikä vaikuttaa mihinkin, milloin, miten ja millä edellytyksillä.
- c) Vaikuttavuuden arviointi on parempi kuin tavoiteperusteinen arviointi, kun halutaan antaa neuvoja siitä, millä edellytyksillä interventio toimisi paremmin.

a. Vaikuttavuuden arviointi kohdistuu erityisesti selityksiin

Tavoiteperusteisessa arvioinnin mallissa pyritään vastaamaan seuraaviin kahteen peruskysymykseen (Vedung 1998):

- a) Onko tietyille interventiolle ennalta asetetut tavoitteet saavutettu?
- b) Onko ne saavutettu nimenomaan intervention avulla?

Tämä on sama kuin klassisen vaikuttavuuden arvioinnin kunnianhimoinen pyrkimys. Halutaan määrittää syy–seuraus-suhde. Halutaan esimerkiksi tie-

tää, onko hallinnon rakennemuutos auttanut muuttamaan käsittelijöiden käsitystä asiakkaista kokonaisvaltaisemmaksi. Kuitenkin monia arviointia tehdään nimellä "tavoiteperusteinen arviointi" ja "vaikuttavuuden arviointi" käytännössä ilman, että annetaan vakuuttavaa vastausta syy-seuraus-ongelmaan. Vaikuttavuuden arvioinnissa on määritelty yksityiskohtaisesti, miten syy-seuraus-suhdetta käsitellään arviointimenetelmillä keskittyen kysymykseen "Miten se toimii?"

b. Vaikuttavuuden arvioinnissa ei keskitytä niinkään kokonaisvaikutuksiin vaan enemmänkin siihen, mikä vaikuttaa mihinkin, milloin, miten ja millä edellytyksillä

Tavoiteperusteisessa arvioinnissa on tapana tarkastella koko interventiota yhtenä interventiona ja koko vaikutusta yhtenä vaikutuksena.

Pawson ja Tilley (1997) lisäävät tähän vielä yhden komplikaation. He väittävät, että julkisen sektorin interventiot ovat harvoin puhtaasti fyysisiä suureita. Sen sijaan ne ovat pelkästään tietoja, toimintaa, symbolisia voimavaroja ja mahdollisuuksia, joita tarjotaan muuten hyvin erilaisille ihmisille, joilla on hyvin erilaisia valmiuksia ja mielipiteitä. Siksi on harvoin kyse erityisen yleisistä säännönmukaisista yhteyksistä intervention ja tuloksen välillä. Sitä vastoin on usein kyse paikallisesta, hyvin tilannekohtaisesta vaikuttavuudesta, jolloin kokonaisvaikutukset ovat varsin marginaalisia. Arvioijan työn on kohdistuttava siihen, että ymmärretään, miten interventio ja tuloksen välinen yhteys muuntuu analysoinnin kohteena olevan paikallisen tilanteen mukaan. Arkikielellä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kolmessa eri kunnassa tehty organisaatiomuutos osoittautuu lähemmin tarkasteltuna varsin eri tavoin toteutetuksi ja sillä on näissä kolmessa paikassa myös erilaisia vaikutuksia. Vaikutukset eivät välttämättä kuitenkaan kokonaisuudessaan ole erityisen suuria, koska toteutettu muutos on melko marginaalinen suhteessa moniin muihin voimiin, jotka vaikuttavat kaiken aikaa suurissa organisaatioissa.

Tavoiteperusteinen arviointi osoittaa usein, että kokonaisvaikutus on hyvin rajallinen, jopa masentavan rajallinen. Vaikuttavuuden arvioinnissa sen sijaan keskitytään arvioitavan ohjelman variaatioihin sekä variaatioihin tavassa, jolla suoritukset muotoillaan ja toteutetaan – ja variaatioihin niiden ihmisten välillä, jotka ovat vastaanottajia tai asiakkaita. Määrittelemällä nämä seikat voidaan kokonaisvaikutuksen sisällä määritellä ne intervention osat, jotka vaikuttavat parhaiten johonkin ja tietyillä edellytyksillä.

c. Vaikuttavuuden arvioinnissa annetaan tavoiteperusteista arviointia paremmin neuvoja siitä, mitä tarvitaan, jotta interventio vaikuttaisi paremmin

Tavoiteperusteisessa arvioinnissa voidaan todeta melko varmasti se, jos toivottuja tavoitteita ei ole saavutettu. Tämä ei kuitenkaan auta selvittämään, mitä asialle pitäisi tehdä.

Vaikuttavuuden arvioinnissa vahvistetaan, hylätään ja/tai kehitetään käsityksiä siitä, mikä saa intervention vaikuttamaan johonkin ja minkä edellytysten täytyessä. Vaikuttavuuden arviointi sopii siksi hyvin sen tutkimiseen, ovatko intervention lähtökohdat mahdollisesti virheellisiä tai voidaanko interventiota korjata. Vaikuttavuuden arvioinnilla voidaan osoittaa tarkasti, missä intervention esteet ovat. Vaikuttavuuden arviointi voi myös auttaa rajaamaan sen, mitkä osat suuresta interventiosta toimivat parhaiten. Kaikki tämä auttaa osaltaan kehittämään neuvoja, joita voidaan antaa intervention parantamiseen – siis arvioinnin käyttämiseen formatiivisesti.

1.10 Mikä on vaikuttavuuden arvioinnin suhde niihin arviointimalleihin, joihin sidosryhmät otetaan mukaan?

Vaikuttavuuden arvioinnissa ei sinällään olla kiinnostuneita asiakkaiden ja muiden sidosryhmien näkökohtien huomioimisesta. Siinä keskitytään siihen, toimiiko interventio, eikä siihen, mitä mieltä eri osapuolet ovat interventiosta. Joissakin tapauksissa eri osapuolten tyytyväisyys, motivaatio, yhteistyöhalu jne. sisältyvät luonnollisesti siihen, miten ja miksi interventio vaikuttaa, ja silloin nämä asiat tietysti otetaan arvioinnissa esiin. Siinä ei kuitenkaan kysytä automaattisesti: "Mitä mieltä olette interventiosta?" Sitä kysytään vain, jos niin pitää ohjelmateorian mukaan tehdä.

Esimerkki: Halutaan tietää, mikä on mennyt vikaan sosiaalneuvojilla, kun kantavana ideana oli opettaa kollegoja tekemään yhteistyötä paremmin ja hyödyntämään toisiaan kollegiaalisen verkoston kautta. Vaikuttavuuden arviointia ei esimerkiksi aloiteta kysymällä: "Mikä oli tällä kurssilla hyvää ja mikä huonoa?" tai "Mitä olette mielestänne itse hyötyneet siitä?", vaan keskitytään siihen, millaisia verkostoja on luotu ja mitä hyötyä niistä on ollut.

1.11 Mikä on vaikuttavuuden arvioinnin suhde kehittämiseen ja oppimiseen organisaatiossa?

Vaikuttavuuden arviointi voi tukea oppimisprosesseja monella tasolla. Hallinnossa voidaan muodostaa käsityksiä siitä, miten esimerkiksi hallinnon uudistus vaikuttaa. Ammatillisessa yhteydessä voidaan muodostaa käsityksiä siitä, miten vaikkapa kaksikielisten pedagoginen interventio toimii. Kenttätyöntekijöiden ryhmässä voidaan muodostaa käsityksiä siitä, miten vaikuttaa se, että laaditaan säännöt, joiden mukaan kaikkien lasten on puettava päällysvaatteet itse ennen kuin lähdetään kävelylle, tai mikä vaikutus päiväkodissa on sillä, että lapset saavat osallistua ruoanlaittoon kerran viikossa. Vaikuttavuuden arviointi on tällaisten käsitysten todellisuudesta, ja siksi vaikuttavuuden arviointi on oppimisprosesseja edistävä väline.

Voi olla hyvin rakentavaa mutta myös ristiriitaista, jos eri osapuolet – poliittiset päättäjät, hallinnon edustajat ja ammattihenkilöstö – vaihtavat ohjausketjun eri kohdissa ohjelmateorioita ja testaavat niitä.

Aina on kuitenkin muistettava, että ennen kuin voi oppia jotain, on ensin selvitettävä, mitä mieltä on intervention vaikutustavoista. Mitään ei opita tyhjästä, jos edellytyksiä ei ole. Oppiminen tapahtuu muodostamalla suhde johonkin, minkä uskoo tietävänsä. Oppimisprosessi on hyvä aloittaa selvittämällä, mitä uskotaan tiedettävän. Siksi koko vaikuttavuuden arvioinnin käännekohta on syy–seuraus-suhteita koskevien käsitysten selvittäminen.

2 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN MALLI

2.1 Mitä vaikuttavuuden arviointi on?

Vaikuttavuuden arvioinnin lähtökohtana ovat selvät ja tarkat käsitykset siitä, miksi ja miten jokin tietty interventio vaikuttaa. Näitä käsityksiä kutsutaan "ohjelmateoriaksi". Ohjelmateorialla selitetään, miten interventio muutetaan tuloksiksi. Arvioinnin pääkysymys kuuluu: voimmeko vahvistaa, hylätä tai kehittää ohjelmateoriaa – ottaen kaikessa huomioon intervention jatkuvan parantamisen? Vaikuttavuuden arviointiin sisältyy sekä vaikuttamisen prosessi että prosessin seuraus eli vaikutus. Vaikuttavuuden arviointi rakentaa siten sillan prosessien ja niiden vaikutusten välille.

Arvioinnissa pyritään tutkimaan järjestelmällisesti kaikki ohjelmateorian osat. Vaikuttavuuden arvioinnin ajattelutapa on niin yleisluontoinen, että mallia voidaan käyttää hyvinkin erilaisilla interventioalueilla. Malli voidaan käytännössä toteuttaa eri tavoin ja laajentaa yksinkertaisesta monimutkaiseen. Arvioijan ei tarvitse itse olla vakuuttunut ohjelmateorian oikeellisuudesta. Tavoitteena ei ole pelkästään ohjelmateorian vahvistaminen. Arvioija auttaa toimeksiantajaa ja muuta yhteiskuntaa yhtä paljon, jos onnistutaan osoittamaan, että yleiset ja näennäisen oikeat käsitykset interventiosta eivät tosiasiallisesti pidä paikkaansa käytännössä. Monissa tilanteissa arvioija voi vaikuttavuuden arvioinnin jälkeen esittää ehdotuksia intervention parantamiseksi. Vaikuttavuuden arvioinnissa ei valita etukäteen mitään tiettyä tiedonkeruumenetelmää. Siinä voidaan käyttää kyselykaavakkeita, havainnointia, kohderyhmiä, tilastoja ja niin edelleen sen mukaan, millaiseksi malli käytännössä muotoutuu.

2.2 Vaikuttavuuden arvioinnin edut

Vaikuttavuuden arvioinnin edut ovat seuraavat:

- a) Testataan käytännössä perusteellisesti käsityksiä siitä, miten julkinen interventio vaikuttaa. Vaikuttavuuden arvioinnin jälkeen voidaan erotella tapaukset, joissa interventio perustuu virheelliseen ajatukseen, ja tapaukset, joissa interventiota voidaan korjata erilaisilla täsmennyksillä. Viimeksi mainitussa tapauksessa voidaan osoittaa, mihin täsmennykset on kohdistettava.
- b) Vaikuttavuuden arviointi voi auttaa kehittämään käytettäviä arviointikriteerejä niin, että mitataan vain saavutettavissa olevia ja oleellisia vaikutustavoitteita. Ajatuksena on, että vaikutuksista hankitaan tietoa vain vaatimukset täyttävän prosessitiedon avulla.
- c) Vaikuttavuuden arvioinnissa voidaan myös osoittaa ja tutkia intervention sivuvaikutuksia.

- d) Vaikuttavuuden arviointia voidaan käyttää tiedon keräämiseen ja välittämiseen. Vaikuttavuuden arviointi voi luoda kahdensuuntaista kommunikaatiota käytännön arvioinnin ja ammatillisen, teoreettisen tiedon välille. Se voi myös synnyttää keskustelua ammattihenkilöstön tietämyksen ja hallinnon ohjauksen välisestä suhteesta. Vaikuttavuuden arviointi voi lisäksi toimia varastona siirrettäessä tietoja yhdestä arvioinnista toiseen. Ajatuksena on, että arvioinnit asetetaan päällekkäin eikä rinnakkain.

Joissakin organisaatioissa on havaittu, että mainittujen etujen lisäksi vaikuttavuuden arvioinnin sivutuotteena joudutaan pakostakin ajoissa selvittämään organisaatiossa muuten salassa pidettyjä käsityksiä. Syy–seuraus-suhteita koskevien käsitysten selvittäminen voi saada aikaan uudistuksia ammattiryhmän sisällä tai eri ryhmien ja organisaation eri tasojen välillä.

Vaikuttavuuden arviointi on syytä valita, jos vaikutuksia (syy–seuraus-suhdetta) koskevat kysymykset ovat arvioinnissa keskeisiä. Vaikuttavuuden arviointia ei pidä valita, jos syy–seuraus-suhteita ei näytä olevan tai jos interventiolla uskotaan olevan itsessään jokin arvo vaikutuksista riippumatta tai jos ei pyritä saavuttamaan konkreettisia tavoitteita.

2.3 Vaikuttavuuden arvioinnin aikataulu

Vaikuttavuuden arviointi aloitetaan laatimalla ohjelmateoria. Vaikuttavuuden arvioinnin aikataulussa on seuraavat seitsemän vaihetta:

- a) Arviointikysymyksen esittäminen
- b) Ohjelmateorian lähteiden löytäminen
- c) Ohjelmateorian laatiminen
- d) Ohjelmateorian selvittäminen arviointia varten
- e) Menetelmien valitseminen
- f) Tietojen kerääminen
- g) Analyysi ja johtopäätökset

Todellisuudessa nämä seitsemän vaihetta liittyvät tiiviisti toisiinsa ja yhdessä vaiheessa tehdyt johtopäätökset vaikuttavat muiden vaiheiden päätöksiin. Kun vaikuttavuuden arvioinnista on kertynyt kokemusta, otetaan huomioon tällaiset eri vaiheiden väliset yhteydet. Seuraavassa kuvataan vaiheet yksitellen.

2.4 Ensimmäinen vaihe: arviointikysymyksen esittäminen

Arviointikohde (se, mitä arvioidaan) rajataan ajallisesti ja paikallisesti. Jos interventio kestää odotettua kauemmin, on selvitettävä, onko interventio oikeastaan enää sama vai onko siinä tapahtunut ajan mittaan muutoksia. On myös tärkeää määrittää, onko arviointikohde yhdessä vai useassa paikassa. Sekä aika että paikka ovat tärkeitä, kun halutaan olla selvillä siitä, mitä variaansseja arviointikohteesta mahdollisesti on. Näennäisesti yhteinen inter-

ventio voi esimerkiksi saada eri yksiköissä paljon erilaisemman muodon kuin virallisesti uskotaan.

Vaikka interventio olisikin kapeasti rajattu yhteen paikkaan ja lyhyeen ajanjaksoon, se voi koostua yhdestä osatekijästä, joka vaikuttaa usealla eri tavalla, tai useista osatekijöistä, jotka vaikuttavat kukin omalla tavallaan.³ Toimintasuunnitelmassa, jonka tavoitteena on vähentää jonkin yksikön henkilöstön selkien kuormitusta, keskitytään esimerkiksi johtoon kohdistuviin fyysisiin ja pedagogisiin muutoksiin.

Vaikuttavuuden arvioinnissa esitetään arviointikohteelle kysymys, joka yleensä koskee sitä, missä määrin, millä tavalla ja millaisin edellytyksin tietyn tyyppinen interventio on mahdollisesti vaikuttanut. Intervention vaikutusmekanismi pyritään tunnistamaan intervention perustana olevien oletusten tai filosofian avulla. Jos interventiossa on useita eri osatekijöitä, arviointikysymys on yleensä jaettu osiin niin, että intervention jokaisesta yksittäisestä osatekijästä esitetään kysymys.

Vaikuttavuuden arvioinnissa esitetään varsin yleisesti arviointikysymys niin, että jo siinä vaikutus-ajattelutapa ilmaistaan selvästi. Vaikutus-ajattelutapa näkyy sellaisissa sanoissa kuin "aiheuttaa", "tehdä vaikutus" ja "vaikuttaa osaltaan".

2.5 Toinen vaihe: Ohjelmateorian lähteiden löytäminen

Kuten edellä todettiin, ohjelmateoria tarkoittaa perusteltuja käsityksiä siitä, miten ja miksi intervention ajatellaan vaikuttavan. Ohjelmateoria ohjaa vaikuttavuuden arviointia. Siksi ohjelmateoria on luotava heti, kun arviointikysymys on esitetty.

Ohjelmateoriassa voidaan käyttää seuraavia lähteitä:

- a) Viralliset poliittiset asiakirjat
- b) Poliittisten päättäjien palaute
- c) Ammatillinen teoria
- d) Arvioinnit, tutkimukset ja raportit
- e) Alan ammattilaisten kokemukset päivittäisistä käytännöistä
- f) Havainnot intervention edetessä
- g) Asiakkaiden haastattelut
- h) Työpajat, joissa ohjelmateoriaa kehitellään vuoropuhelun, tehtävien ja erilaisten luovien tekniikoiden avulla

Ohjelmateorian lähteiden valinnassa arvioija voi luonnollisesti ottaa huomioon sen, kuka on ensisijainen toimeksiantaja. Toimeksiantajan näkökulma voi varmistaa jonkin tietyn lähteen käyttämisen. Jos arviointi tehdään ensisijaisesti tietyssä ammattiryhmässä, on selvää, että lähtökohdaksi otetaan tä-

³ Kuinka monella tavalla esimerkiksi pysäköintikellarin valvontakamerat voivat ehkäistä rikollisuutta? Hyvä esimerkki tästä on teoksessa Pawson ja Tilley (1997, 78 s).

män ammattiryhmän omat käsitykset vaikuttavuudesta ja muut lähteet ovat sitä täydentäviä ja sille alistettuja. Voidaan myös kiinnittää pragmaattisesti huomiota siihen, mitä lähteitä on käytettävissä.

a. Viralliset poliittiset asiakirjat

Joissakin tapauksissa poliittiseen päätökseen liittyy huomautuksia, joista voi päätellä, miten interventio johtaa toivottuihin tuloksiin. Monissa tilanteissa virallisten lähteiden perusteella ei kuitenkaan voida muodostaa selvää ohjelmateoriaa. Tilanne on tällainen tavallisesti silloin, kun monet muissa tilanteissa ristiriitaiset sidosryhmät muodostavat jonkin tietyn päätöksen tekemiseen tarvittavan enemmistön, tai kun päätös on ennen kaikkea ilmaus symbolisesta tahdosta esitellä poliittista toimintavaltaa (Baier, March ja Sætren 1986).

b. Poliittisten päättäjien palaute

Poliittiset päättäjät antavat usein palautetta, jonka perusteella arvioijat voivat päätellä, miten poliitikot kuvittelevat päätöstensä vaikuttavan. Asiaan voidaan tarttua myös suoraan haastattelemalla poliittisia päättäjiä. Ohjelmateoriaa koskevia haastattelukysymyksiä voidaan yleensä esittää kahdella tavalla. Ensinnäkin haastattelu voidaan aloittaa pyytämällä joitakin konkreettisia intervention kuvauksia – mitä tosiasiallisesti on tapahtunut – ja laatia sen perusteella ohjelmateoria eri prosessien kautta lopullisiin tavoitteisiin asti. Voidaan myös aloittaa haastattelu määrittelemällä tavoitteet ja sen jälkeen hakea selityksiä sille, miten nämä tavoitteet voidaan saavuttaa toteutettujen interventioiden avulla. Kummassakin tapauksessa on tärkeää, että interventio ja tavoitteet liitetään yhteen. Vasta kun saadaan todenmukainen selitys sille, miten tietty interventio ylipäättään voisi johtaa toivottuun tulokseen, voidaan puhua hyväksyttävästi toteutetusta ohjelmateoriasta.

c. Ammatillinen teoria

Lähteenä käytetään usein kyseisen ammattialan teoriaa. Jos arvioidaan pedagogista työtä, ohjelmateoria voidaan johtaa pedagogisesta teoriasta. Varsinkin jos arvioinnin tarkoituksena on luoda jokin ammatillinen käytäntö, interventiossa kannattaa ottaa lähtökohdaksi ammatilliset käsitteet⁴.

Jos arviointi koskee poliittisten rakenteiden muuttamista, voidaan tukeutua esimerkiksi poliittisen johdon teorioihin sekä organisaatio- ja päätöksentekoteorioihin. Tunnetut mallit voivat muodostaa perustan odotuksille intervention vaikuttavuudesta. Käytettävän teorian valintaan vaikuttavat myös arvioinnin tavoitteet ja arvioijan asema organisaatiossa.

d. Arvioinnit, tutkimukset ja raportit

Käytettävissä voi olla myös aiemmin tehtyjä arviointeja ja tutkimuksia, joissa perustellaan, mikä vaikuttaa ja mikä ei vaikuta.

⁴ Pilottiprojekteissa lähtökohdaksi otettiin yllättävän harvoin nimenomaan ammatillinen teoria.

e. Alan ammattilaisten kokemukset päivittäisistä käytännöistä

Aina ei ole "arvovaltaisia lähteitä", joista ohjelmateoria voitaisiin johtaa. Silloin voidaan turvautua interventioon osallistuvien käsityksiin. Myös henkilökohtaisia kokemuksia voidaan käyttää inspiraation lähteenä. Jos ne on tarkoitus ottaa mukaan vaikuttavuuden arvioinnin osina, ne on muotoiltava "hiljaisesta tiedosta" tarkoin määritellyiksi käsityksiksi. Näitä käsityksiä voidaan saada esiin esittämällä hyvin konkreettisia kysymyksiä.

f. Havainnot intervention edetessä

Joissakin tilanteissa tietyn alan ammattihenkilöstö ei tiedä tarkasti, mitä kukin tekee. Silloin intervention kuvailemisen – ja sen vaikuttavuudesta esitettyjen käsitysten – edellytyksenä voi olla järjestelmällisten havaintojen tekeminen. Havaintojen asemaa ohjelmateorian laatimisessa voi vahvistaa se, jos arvioinnin kohde sijaitsee useissa eri paikoissa, joissa on erilaisia käytäntöjä.

Oman työn havainnointia voidaan suunnitella hyvin tietoisesti. Usein on "enemmän havainnoitavaa", jos työhön on sisällytetty joitakin tietoisia muunnelmia. Ammatilainen, joka osaa ajatella vaikuttavuuden arvioinnin ajattelutavan mukaisesti, tekee mielellään järjestelmällisesti eri asioita eri tilanteissa – samalla tavalla kuin jossakin yksikössä voidaan sopia, että kelmainen huone ja sininen huone valitsevat jonkin ongelman ratkaisemiseksi kaksi eri menettelytapaa. Juuri kaikki tämä tuottaa loppujen lopuksi eniten arviointitietoa.⁵

g. Asiakkaiden haastattelut

Asiakkailla on muiden sidosryhmien tavoin joitakin vahvuuksia ja joitakin heikkouksia siinä, miten he voivat auttaa ohjelmateorian laatimisessa. Asiakkailla ei ole, eikä heillä voida odottaa olevan, tarkkaa tietoa julkisen organisaation sisäisistä prosesseista, jotka johtavat tietyn palvelun toimittamiseen. Kullakin yksittäisellä asiakkaalla ei voida odottaa olevan laajaa kuvaa siitä, miten jokin suoritus vaikuttaa eri asiakasryhmiin. Yksittäisellä asiakkaalla on kuitenkin ensi käden tietoa siitä, miten julkinen interventio vaikuttaa hänen elämäänsä. Kun julkinen interventio toteutetaan yhteistyössä asiakkaan kanssa (esim. vammaistuki, vieroitus, terapia, koulutus jne.), asiakas voi olla erinomainen lähde ohjelmateorian täytäntöönpanon viimeisessä vaiheessa.

Jos asiakkaat otetaan mukaan vaikuttavuuden arviointiin, näkökulman on oltava tietynlainen. Painopiste ei ole asiakkaiden tyytyväisyydessä tai näkemyksissä interventiosta sinänsä vaan siinä, miten asiakas auttaa osaltaan ymmärtämään syy–seuraus-suhdetta.

⁵ Ajatuksen syventämisestä ja käsitteiden "menestyslähtöisyys" vs. "teorialähtöisyys" käytöstä katso Schön (1983).

h. Työpajat, joissa kehitellään ohjelmateoriaa vuoropuhelun, tehtävien ja erilaisten luovien tekniikoiden avulla

Lähteinä voidaan käyttää erilaisia jäseneltyjä yhteistyömuotoja, joissa ohjelmateoria luodaan vuoropuhelun ja/tai tehtävien avulla. Esimerkiksi työpajassa voidaan pyytää eri yksiköiden edustajia laatimaan luettelo käyttämisistään toimenpiteistä. Sitten heitä pyydetään selittämään, mitä tavoitteita heidän mielestään kullakin toimenpiteellä voidaan saavuttaa. Selitys on annettava muiden yksiköiden edustajille, jotka sen jälkeen esittävät syventäviä ja mahdollisesti kriittisiä kysymyksiä. Työpajan vetäjä, joka voi olla samalla arvioija, kerää selitykset pala palalta yhteen yhtenäiseksi ohjelmateoriaksi. Arvioija voi myös pyytää eri ammattiryhmien edustajia selittämään, minkä intervention he valitsevat asiakkaalle, jolla on jokseenkin erikoinen ongelma. Jokaisen ryhmän on annettava panoksensa ohjelmateoriaan sen jälkeen, kun arvioija on esitellyt lyhyesti vaikuttavuuden arvioinnin ja osoittanut ohjelmateorian luomisen perusedellytykset. Yksi muunnelma on sellainen, että kaikki työpajan osallistujat nimeävät aivoriihessä kaikki tekijät (interventio, prosessi ja osallistumisen edellytykset), jotka heidän mielestään vaikuttavat intervention tulokseen. Sen jälkeen kerätään kaikki mainitut tekijät tiettyihin luokkiin ja päätetään, mitkä ovat esimerkiksi kaksikymmentä tärkeintä luokkaa. Sitten jokainen osallistuja piirtää nuolen niiden luokkien välille, joilla heidän mielestään on syy-seuraus-suhde. Kaikkien osallistujien luonnokset kootaan yhteiseksi ohjelmateoriaksi, jossa suhteiden vahvuus vastaa yksilöiden vastausten summaa.⁶

Ohjelmateorian lähteiden yhteenveto

Usein yksi yksittäinen lähde ei voi tuottaa täydellistä ohjelmateoriaa. Silloin arvioijan täytyy itse tehdä vaivalloinen työ ja "rekonstruoida" ohjelmateoria (Vedung 1998). Rekonstruointi on kuitenkin vahva sana, sillä se edellyttää, että kyseisellä interventiolla on jo olemassa ohjelmateoria, joka arvioijan on vain luotava uudelleen. Näin ei kuitenkaan aina ole. Varsin monet julkiset interventiot on käynnistetty ilman erityisen selviä edeltäviä pohdintoja siitä, miten ja miksi intervention odotetaan vaikuttavan.

Arvioijan vastuulla on tehdä valintoja, kun hän perehtyy eri lähteisiin löytääkseen ideoita ohjelmateorian kehittämiseen. Tässä voidaan ottaa huomioon se, miten paljon tietoa kyseisestä interventiosta on etukäteen saatavilla. Vastaus kuuluu usein, että tietoa on hyvin vähän – juuri siksi sitä halutaan tutkia arvioinnilla. Tietoperustaa voidaan silti laajentaa vaikuttavuuden arvioinnin aikana tarkastelemalla interventiota yleisempään luokkaan kuuluvana yksittäistapauksena. Ohjelmateoria voidaan siirtää yleisestä luokasta yksittäiseen interventioon, sikäli kun sen ajatusperusta on sama.⁷ Toimintasuunnitelman vaikuttavuutta koskevalla ohjelmateorialla voi esimerkiksi olla monia yhteisiä tekijöitä riippumatta siitä, onko interventioalue aktivointi vai pakkohuostaanotto. Tästä näkökulmasta katsottuna käytettävissä on yllättävän paljon teorioita ja muita tutkimuksia, raportteja jne. Tällainen

⁶ Ohjelmateorioita voidaan myös laatia yhden sijasta useita.

⁷ Ajatusta esitellään tarkemmin teoksessa Pawson (2001).

näkökulma osoittaa myös, että sosiaalialan intervention arviointiin voidaan saada tietoa ja näkökulmia monilta muilta interventioalueilta.

Teoriapohjaisen arvioinnin kannalta on kaikissa olosuhteissa erittäin keskeistä saada kaikki oleelliset käsitykset interventiosta tulokseen johtavasta ketjusta mahdollisimman tarkasti esitettyinä.

2.6 Kolmas vaihe: Ohjelmateorian laatiminen

a. Yksinkertainen ohjelmateoria lähellä päivittäistä käytäntöä

Ratkaiseva askel vaikuttavuuden arvioinnissa on selventää ja tarkentaa käsitteitä siitä, miten jonkin tietyn intervention ajatellaan vaikuttavan (=ohjelmateoria). Ohjelmateoria voi olla hyvin yksinkertainen tai hyvin monimutkainen. Kukin arvioija asettaa kussakin tilanteessa rajat sille, miten yksinkertainen tai monimutkainen se voi olla. Rajoja ei aseta arviointimallina toimiva vaikuttavuuden arviointi.

Seuraavassa on ohjelmateorian peruskaavio. Tietty tapa tehdä asioita yhdistetään vaikutukseen lauserakenteen jos–niin avulla. Yksittäinen ohjelmateoria voidaan esittää nuolilla ja laatikoilla.

Kuvio 2. Esimerkki ohjelmateorian graafisesta esityksestä.



Pedagogit päättivät testata tämän ohjelmateorian. Sovittiin, että kaikki lasten kolmen kuukauden aikana spontaanisti tekemät piirustukset ripustetaan tietylle ilmoitustaululle. Kun sovittu aika oli kulunut, katsottiin ilmoitustaululle. Siellä ei ollut yhtä ainuttakaan piirustusta. Todellisuus ei vastannut ohjelmateorian ennustuksia.

Esimerkki osoittaa, miten yksinkertaisesti ohjelmateoria voidaan ilmaista. On myös hyvä, jos vaikutus voidaan esimerkin tapaan ilmaista konkreettisesti ja havainnoida helposti melkein kiinteänä osana päivittäistä työtä.

b. Ohjelmateorian ilmaiseminen CMO-mekanismin avulla

Edellä oli esimerkki siitä, miten ohjelmateoria esitetään graafisesti nuolien ja laatikoiden avulla. Esitystapaa kutsutaan vuokaavioksi. Jäljempänä esitellään monimutkaisempia vuokaavioita. Ohjelmateoria on myös tärkeää voida ilmaista kielellisesti.

Englantilaiset arviointitutkijat Pawson ja Tilley (1997), jotka ovat antaneet inspiraation vaikuttavuuden arviointiin, ilmaisevat ohjelmateoriat niin sanotuin CMO-konfiguraatioina. CMO tulee englannin kielen sanoista context-

mechanism-outcome (suom. konteksti-mekanismi-tulos). CMO-konfiguraatio osoittaa, miten tietty mekanismi tuottaa tietyissä ympäristöolosuhteissa tietyn tuloksen. Se on niin sanottu "generatiivinen mekanismi". Juuri se saa muutoksen aikaan.

Huomaa, että konteksti-edellytys (esim. motivaatio) vaikuttaa selityksen antamiseen vaikuttavuudesta.

c. Ohjelmateoria osoittaa, mikä interventiossa on tärkeää

Ohjelmateoria on ratkaiseva väline arvioinnin jäsentämisessä. Ohjelmateoria osoittaa, mitä on tarkoitus tutkia lähemmin.

Johtamiskoulutusohjelman arvioinnissa esitettiin vaikuttavuuden arvioinnin avulla kysymyksiä ohjelman perustana olevasta filosofiasta. Koulutusohjelman ydinkohta oli, että poikittaisten ERFA-ryhmien avulla haluttiin saada johtajat pukemaan ongelmansa sanoiksi ja jakamaan ratkaisuehdotuksia ja kokemuksia keskenään. Vaikuttavuuden arvioinnissa ei keskitytty siihen, mikä johtamiskoulutusohjelmassa osallistujien mielestä yleisesti oli hyvää ja huonoa. Arvioinnissa keskityttiin sen sijaan siihen, oliko muodostettu ERFA-ryhmiä, kuinka monta niitä oli, kuinka usein ne pitivät kokouksia, osallistuivatko johtajat kokouksiin, mistä niissä puhuttiin ja vaihdettiin todella ongelmia, kokemuksia ja ratkaisuehdotuksia.

d. Vaikutustapoja voi olla useita

Kuvio 3. Ohjelmateoria, jossa sama interventio voi vaikuttaa kahdella eri tavalla

	Molemminpuolinen tuntemus ja luottamus →	Työtön vuorottelutyössä yrityksessä	Työtön saa seuraavan työpaikan samasta yrityksestä	Työpaikka 1
Työtön vuorottelutyössä yrityksessä	↙	Työtön hakee työpaikkaa työmarkkinoilta	Työtön vuorottelutyössä toisessa yrityksessä	Työpaikka 2

Kun työtön tulee vuorotteluprojektin johdosta töihin yritykseen, sillä voi olla työllistävä vaikutus vähintään kahdella eri tavalla. Toinen on se, että työtön ja yritys oppivat tuntemaan toisensa ja luottamaan toisiinsa. Se tarkoittaa, että työtön siirtyy asemaan, jossa hän saa seuraavan vapautuvan vakituisen paikan yrityksessä. Tämä on ohjelmateorian mukaan "Työpaikka 1". Voi myös käydä niin, että työtön pätevyisyys ammattiin ja alkaa sitten hakea töitä yleisiltä työmarkkinoilta. Siten hän saattaa saada työpaikan ("Työpaikka 2") toisesta yrityksestä. Tämän jälkeen tehtävässä arviointityössä on tärkeä tehtävä selvittää, kuinka moni yhteensä työllistyy, ja lisäksi, mikä on Työpaikan 1 ja Työpaikan 2 välinen kvantitatiivinen suhde. Näiden kahden

vaihtoehdon välinen suhde kertoo paljon siitä, mikä vuorottelutyöprojektin mekanismi tosiasiasa on toimiva. Tämä on helppo testata, koska Työpaikka 1 on samassa yrityksessä.

Intervention eri vaikutustapoja erittelemällä voidaan selvittää, mitkä mekanismit ovat toimivia.

Toimintasuunnitelmia koskevassa ohjelmateoriassa on usein monia eri mekanisme. Toimintasuunnitelma edellyttää asiakkaan ja asian käsittelijän välistä vuoropuhelua, joka tuntuu asiakkaasta selventävältä, osallistavalta ja velvoittavalta. Asian käsittelijälle toimintasuunnitelma voi toimia velvoitteena tai muistutuksena siitä, että tietyn henkilön asiassa on koko ajan tapahtuttava edistystä. Toimintasuunnitelma voi myös edellyttää julkishallinnon eri osien velvoittavaa osallistamista niin, että ne hoitavat kukin osansa asiassa. Kaikki nämä vaikutusmuodot voidaan jaotella eri osamekanismeihin. Yhteistyö-luokassa voidaan esimerkiksi käsitellä sitä, miten yhteistyökumppani otetaan mukaan toimintasuunnitelmaan opetuksen, koordinoitukokousten ja paperikierron avulla.

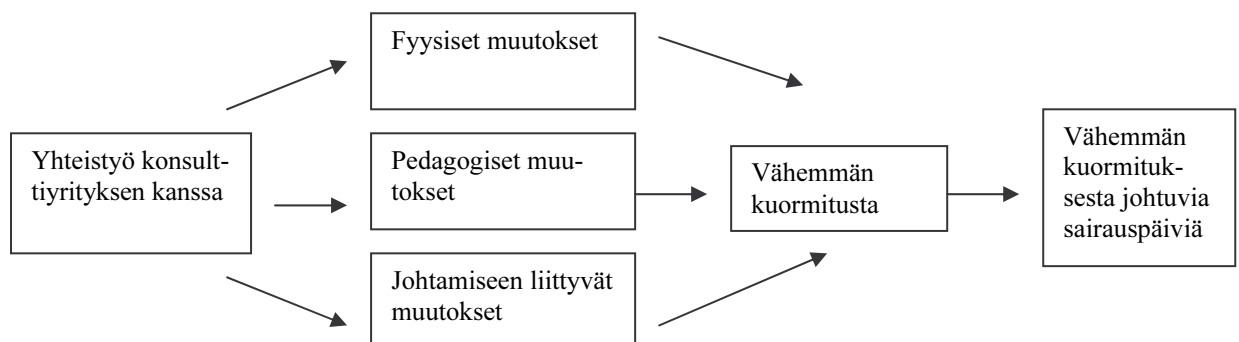
e. Interventio voi koostua useista eri osatekijöistä

Jos interventio koostuu useista eri osatekijöistä, niiden kaikkien on oltava edustettuina ohjelmateoriassa.

Fyysisen kuormituksen ja kuormituksesta syntyneiden vammojen vuoksi pidetyt sairauspäivät olivat suuri ongelma päiväkodin henkilöstölle. Pienimpiä lapsia piti ajoittain kantaa sylissä, vaippaikäisiä lapsia piti nostaa vaipeanvaihtoa varten pöydälle ja takaisin, vähän suuremmille lapsille piti pukea kengät ja vaatteet monta kertaa päivässä jne. Konsulttiyritys kutsuttiin tekemään yhteistyötä päiväkodin kanssa kuormitusongelmien kartoittamiseksi ja ratkaisuehdotusten tekemiseksi. Päätettiin panostaa fyysisiin muutoksiin (esim. ergonomisemmat vaipanvaihtopöydät, hyllykorkeuksien muuttaminen jne.), pedagogisiin muutoksiin (vanhempien lasten on itse puettava kengät ja päällysvaatteet, vaikka se kestääkin kauemmin) ja johtamiseen liittyviin muutoksiin (johdon on tuettava työnjakoa, jossa vähennetään eniten kuormitettujen kuormitusta jne.).

Ohjelmateoria näytti seuraavalta:

Kuvio 4. Ohjelmateoria



Tässä vaikuttavuuden arviointi ei perustu siihen, että kysyttäisiin pedagogeilta, mikä heidän mielestään oli hyvää ja mikä huonoa konsulttiyrityksen interventiossa. Sen sijaan arviointi perustuu fyysisten, pedagogisten ja johtamiseen liittyvien muutosten järjestelmälliseen tarkistamiseen ja siihen, miten paljon ne ovat vähentäneet kuormitusta ja kuormituksesta johtuvia sairauspäiviä.

Ohjelmateoria luo siten arviointityölle selvän työjärjestyksen.

f. Tulosuuttujien kvalifiointi

Edellisessä esimerkissä äärimmäisenä oikealla esitettyä vaikutusta ei ilmaista pelkästään sairauspäivien määränä. Se olisi liian laaja ja kauaskantoinen tavoite, johon kyseinen interventio luultavasti pystyisi vaikuttamaan vain hyvin vähän. Sen sijaan mitataan vain kuormituksen aiheuttamien sairauspäivien määrä. Hyvä pääsääntö on, että valitaan vain sellaisia vaikutusmuuttujia, joihin intervention voidaan kohtuudella odottaa vaikuttavan mainittavassa määrin. Nämä odotukset ovat myös peräisin ohjelmateoriasta ja sen perusajatuksesta. Ohjelmateoria rajaa siten perustellut ja kvalifioidut vaikutustavoitteet.

Työssä vammautuneiden selkäpotilaiden kuntoutusohjelmassa perusajatuksena on, että on harjoiteltava, vaikka se sattuisi. Kipuja ei voida poistaa lyhyellä aikavälillä. Sen sijaan ajatuksena on, että lihasvoimaa vahvistamalla voidaan parantaa päivittäistä toimintakykyä ja ehkäistä uusia vammoja. Tämä ehkäisevä työ on tärkeää riippumatta päivittäisestä kiputilanteesta. Kun tätä ohjelmaa arvioidaan, potilaan kipukokemus ei ole hyvä vaikutustavoite, koska ohjelman perusajatuksen mukaan kipua ei pitäisi yrittää vähentää. Sen sijaan vaikutustavoitteena voi olla lihasvoima, päivittäinen toimintakyky sekä uusien vammojen välttäminen. Kuntoutusohjelman omassa perusajatuksessa nämä vaikutustavoitteet on nimetty tärkeämmiksi kuin kivun vähentäminen.

Muut vastaavat pohdinnat ovat oleellisia, kun on arvioitava pitkällä aikavälillä ehkäisevää interventiota esimerkiksi työympäristössä. Kuormitusta työpaikoilla voidaan yrittää vähentää esimerkiksi järjestämällä töitä uudelleen tai ottamalla käyttöön uusia apuvälineitä. Se voi toivottavasti johtaa vahinkojen ja sairauspäivien vähenemiseen. Voidaan kysyä, miten pitkälle tätä vaikutusten polkua vaikuttavuuden arvioinnissa on kuljettava. Periaatteena on, että interventiolla on oltava tasapuolinen mahdollisuus vaikuttaa vaikutukseen, joka asetetaan menestyskriteeriksi. Tässä (ilmoitettujen) työtapa-turmien määrä on huono kriteeri, koska työtapa-urma ilmoitetaan siitä saatavien korvausten mahdollisuuden vuoksi ja sitä säätelevät monet määräykset siitä, mitkä vammat ja sairaudet on jo tunnustettu korvauksen alaisiksi. Tähän liittyy paljon logiikkaa, johon ei voida vaikuttaa yksittäisellä ehkäisevällä interventiolla. On luultavasti järkevää tyytyä mittamaan, onko onnistuttu vähentämään joitakin konkreettisia kuormituksia ja ovatko juuri näihin kuormituksiin läheisesti liittyvät sairauspäivät vähentyneet.

Ajankohtaisessa keskustelussa vaikutusten mittaamisen hyvistä ja huonoista puolista vaikuttavuuden arvioinnilla on monivivahteinen mutta selvä lähtökohta: vaikuttavuuden arviointi hyväksytään, mutta vain, jos käytetään realistisia ja perusteltuja vaikutustavoitteita. Vaikutusten mittaaminen ei yleensä ole kvalifioitua, jos siinä käytetään abstrakteja ja/tai standardoituja vaikutustavoitteita, jotka valitaan arvioitavan interventio perusajatuksesta riippumatta. Voi olla välttämätöntä tarkistaa käsityksiä siitä, mitä tuloksia voidaan realistisesti saavuttaa, jos tunnetaan prosessin vaikutustavat. Näin ollen vaikuttavuuden arviointi voi tuottaa hyvän lääkkeen kaikkia julkisten interventioiden ylimitoitettuja ja -mainostettuja tavoitteita vastaan. Aina ei pidä laskea sen varaan, että demokratiaa, yhdenvertaisuutta, itsensä kehittämistä, tasa-arvoa ja työllisyyttä voitaisiin lisätä vain tunnin kuukaudessa kestäneellä henkilökohtaisella neuvonnalla. Sen sijaan vaikuttavuuden arviointi kannustaa keskittymään tavoitteisiin, jotka voidaan ajassa, paikassa ja käsitteellisellä tasolla kohtuudella yhdistää toteutettuun interventioon.

g. Muuttujat auttavat tiivistämään ohjelmateoriaa

Ohjelmateoria luodaan usein induktiivisesti ja se päättyy laajaan kokonaisluetteloon ilmiöistä, joiden oletetaan olevan tuloksen kannalta oleellisia. Käytännössä päädytään usein siihen, että kaaviossa on liian monta vaikeasti hahmotettavaa laatikkoa. Kun ne käydään tarkemmin läpi, usein monet laatikoista näyttävät edustavan saman yleisen ilmiön muunnelmia. Jos kaaviossa on yksi laatikko miehille ja yksi naisille, ne voidaan ilmaista yhdessä laatikossa nimeltä "sukupuoli". Jos neljässä laatikossa on neljä eri maantieteellistä paikkaa, on etsittävä muuttuja, joka sopii kuvaamaan näiden neljän paikan käsitteellisiä eroja. Jos näiden paikkojen muunnelmat ovat kahden eri toimintafilosofian ja kahden eri kohderyhmän välisiä muunnelmia, neljän paikan kuvaamiseen riittää kaksi laatikkoa.

h. Kerääminen

Ohjelmateoria voidaan luoda "alusta" lähtien kuvaamalla järjestelmällisesti interventiota ja selittämällä sitten vaihe vaiheelta, mitä tuloksia arvioidaan saavutettavan. Monet ovat tässä yhteydessä sitä mieltä, että pitäisi olla tarkempi, huolellisempi ja konkreettisempi kuin on tapana, kun interventio on puettava sanoiksi. Toinen strategia on asettaa ensin vaikutustavoitteet ja palata sen jälkeen takaisin syy-seuraus-ketjun läpikäymiseen. Kummassakin tapauksessa on tärkeää, että ohjelmateorian avulla työskentelemällä saadaan yhtenäistä tietoa prosesseista ja tuloksista.

Tarkistuslista:

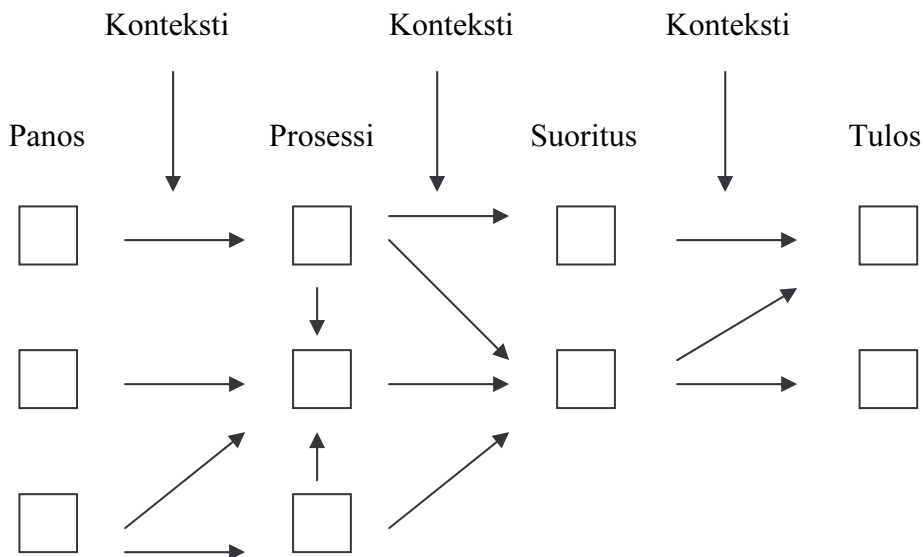
Hyvä ohjelmateoria koostuu seuraavista osista:

- a) Intervention kuvaus pilkottuna yksityiskohdiksi (mitä itse asiassa tehdään).
- b) Intervention ja tuloksen välissä odotettavissa olevien välietappien (sekä toivottujen että ei-toivottujen) kuvaus.

- c) Toivottujen tulosten kuvaus (pilkottuna yksityiskohdiksi). Vaikutavuuden arvioinnin periaatteiden kautta käsitykset tuloksista liitetään tiiviisti käsityksiin prosesseista.
- d) Intervention mahdollisten tahattomien vaikutusten kuvaus.
- e) Niiden edellytysten kuvaus, jotka ovat ratkaisevia sen kannalta, miten ketjun lenkki johtaa seuraavaan.

Vuokaaviona esitetyn ohjelmateorian muoto on yleensä seuraava:

Kuvio 5. Yleinen ohjelmateoria



Tarkistuslista: Seuraavista työkysymyksistä voi olla hyötyä ohjelmateorian laadinnassa:

- a) Mitä me itse asiassa teemme?
- b) Miten uskomme sen vaikuttavan?
- c) Mikä johtaa seuraavaan vaiheeseen?
- d) Miksi uskomme sen tapahtuvan?
- e) Mitkä ovat edellytykset sille, että niin tapahtuu? (tähän liittyvät esim. asenteet, tarkkaavaisuus, voimavarat, motivaatio)
- f) Ovatko interventio ja tulokset selvästi yhteydessä toisiinsa?
- g) Ovatko odotetut tulokset samat kuin intervention muodolliset tavoitteet?
- h) Mitä sivuvaikutuksia interventiolla ennakoidaan olevan?

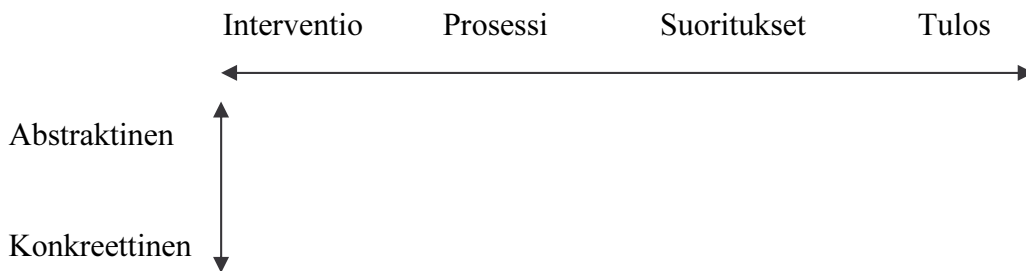
2.7 Neljäs vaihe: Ohjelmateorian selventäminen arviointia varten

Laadittua ohjelmateoriaa voidaan joissakin tapauksissa käyttää suoraan arviointityössä. Silloin arviointityö etenee tarkasti ohjelman vaikuttavuudesta esitetyn mallin mukaan. Jokainen "laatikko" täytetään tiedoilla.

Toisissa tapauksissa ohjelmateoriasta tulee niin laaja, että arviointia tehtäessä ei suoriuduta aivan koko ohjelmateoriasta. Tässä luvussa käsitellään sitä, miten ohjelmateoriaa voidaan mukauttaa niin, että se soveltuu mahdollisimman hyvin tiettyyn arviointiin.

Seuraavassa kaaviossa annetaan yleiskuva ohjelmateorian ulottuvuuksista.

Kuvio 6. Ohjelmateorian ulottuvuudet



Kaavion pystysuora ulottuvuus kuvaa ohjelmateorian abstraktisuuden astetta. Jotkin ohjelmateoriat käsittelevät yleisemmin sitä, miten tietystä interventioista seuraavat tietyt vaikutukset. Esimerkkeinä voidaan mainita talusteoria kannusteiden vaikutuksista tai organisaatioteoria organisaatiomuutoksista yleisesti. Jotkin ohjelmateoriat ilmaistaan konkreettisemmin, ja ne saattavat koskea pelkästään joukkoa edellytyksiä ja syy-seuraus-yhteyksiä, jotka liittyvät johonkin hyvin erityiseen tilanteeseen tietynä aikana ja tietyssä paikassa. Esimerkiksi keittiöpäällikön toiminta on ohjelmateoriassa konkreettisemmalla tasolla kuin keittiön toiminnot.

Usein paras lähtökohta arvioinnille on hyvin konkreettisesti ilmaistu ohjelmateoria. Kun ohjelmateoria on konkreettinen, on helpompaa päästä alkuun, valita menetelmät ja löytää sopivat tiedot. Toisaalta arviointitiedon siirtäminen yhdestä tilanteesta toiseen edellyttää tiettyä abstraktisuutta. Vastaavasti tarvitaan tiettyä abstraktisuutta, kun on siirrettävä tietoa konkreettisesta arvioinnista arviointikohteen kanssa samantyyppisten interventioiden yleisempään luokkaan.

Organisaation jatkuvassa vuoropuhelussa ja oppimisprosessissa täytyy usein pystyä siirtymään abstraktisesta konkreettiseen. Yhteiskunnan ylemmillä poliittisilla tasoilla on usein ideologisia virtauksia, joissa ilmaistaan abstraktisesti uskoa tiettyjen toimenpiteiden ylempään tason vaikutuksiin, esimer-

kiksi "Suurempi palkka lisää työntekijöiden motivaatiota" ja "Ulkoistaminen lisää tehokkuutta". Vaikuttavuuden arviointi perustuu usein siihen, että selvitetään toimenpiteen konkreettiset vaikutukset konkreettisissa tilanteissa. Vaikuttavuuden arvioinnissa pyritään löytämään oikea tasapaino konkreettisen ja abstraktisen välillä sen mukaan, kenelle annetaan palautetta mistäkin interventiosta.

Kuvion 6 vaakasuora ulottuvuus osoittaa ohjelmateorian kausaaliketjun pituuden. Monissa tapauksissa vaikuttavuuden arvioinnista saadaan suurin hyöty, jos voidaan ottaa mukaan koko ketju interventiosta lopputulokseen. Vastaavasti voidaan esittää vahvoja demokraattisia ja yhteiskunnallisia perusteluja sille, että julkisen intervention merkitys asiakkaille ja yhteiskunnalle on otettava jatkuvasti huomioon eli on otettava mukaan kausaaliketjussa melko kaukana oikealla olevat vaikutusmuuttajat.⁸ Joissakin arvioinneissa voi kuitenkin olla perusteltua tutkia vain lyhyempää ketjun osaa. Aina kannattaa harkita, miten konkreettinen tai abstraktinen ohjelmateorian pitää olla ja halutaanko ottaa mukaan pidempi vai lyhyempi kausaaliketju. Se riippuu kulloisestakin arviointikysymyksestä.

Jos vuokaavio on edelleen niin laaja, ettei jokaista yksittäistä laatikkoa voida tarkistaa, siitä on valittava muutama kohta tutkittavaksi lähemmin. Voidaan vaikkapa ajatella, että käytettävissä on muutama liikuteltava kamera, jotka voidaan asettaa sopiviin kohtiin vuokaaviossa.

Ohjelmateorian testaamisen kannalta voi olla tärkeää kaikissa olosuhteissa tarkistaa, onko interventio tai tärkein osa sitä todella toteutettu ohjelmateorian mukaisesti ja onko ohjelmateorian edellyttämät tärkeimmät tulokset todellakin saavutettu.

Kun on määritettävä, mikä on ohjelmateoriassa tärkeintä, kannattaa tarkastella seuraavia seikkoja:

- a) Milloin yhteiskunta ja asiakkaat voittavat eniten?
- b) Missä vallitsee suurin epävarmuus siitä, mitä itse asiassa tapahtuu?
- c) Mihin ohjelmateorian osiin organisaatio käyttää eniten voimavaroja?
- d) Missä ohjelmateorian kohdissa arvioija voi eniten tukea tietyn päätöksen tekemistä? Esimerkiksi laajan ohjelman tietyt osat voivat edellyttää pikaista poliittista päätöstä koordinoinnista muiden viranomaisten kanssa.
- e) Missä kohdissa arvioija voi hankkia oleellisia tietoja ilman erityisen suuria kustannuksia?

⁸ Hyvä pohdinta eri sidosryhmien eduista tietyn tyyppisten muuttujien suhteen on teoksessa Scott (1992, luku 13).

2.8 Viides vaihe: Menetelmien valitseminen

Mallin jokaiselle laatikolle (tai jokaiselle valituista kamerakohdistista) valitaan menetelmä ja tiedot, jotka parhaiten kuvaavat kyseistä laatikkoa. Usein ammattilaisten havainnot ovat tärkeä tietolähde. Mitä pidemmälle oikealle kaaviossa päästään, sitä tärkeämpää on ottaa mukaan tietoja asiakkailta ja asiakkaista (toiminta, havainnot, palaute, mahdolliset haastattelut, aikataulut yms.). Vaikuttavuuden arvioinnissa ei kuitenkaan etukäteen määrätä valittavaksi mitään tiettyä menetelmää. Se riippuu mallin laatikoiden konkreettisesti sisällöstä.

Keittiötoiminnon sopimushallintoa koskevassa esimerkissä yksi kameroista on elintarvikelautakunnan työn kohdalla. Tässä valittiin "halpoja" ja melko kuvaavia tietoja elintarvikelautakunnan toiminnosta, joka puhuu asiakkaiden paremman ruoan vaatimusten puolesta luettaessa tiivistelmiä elintarvikelautakunnan kokouksista.

Yksi erityinen menetelmiä koskeva ongelma liittyy siihen, miten vuokaaviossa käytetään nuolia eli miten esitetään muuttujien väliset kausaaliset yhteydet. Yhteiskuntatieteellisissä menetelmissä vallitsee kuitenkin perinteinen käsitys, jonka mukaan kausaalisuhteita ei voida havainnoida suoraan. Niiden olemassaolo täytyy sen sijaan päätellä välillisesti.

Vuokaaviokielellä ilmaistuna kahden laatikon välinen kausaalisuhde määritellään määrittelemällä muuttujat niin, että laatikoiden väliset etäisyydet ovat mahdollisimman pienet, ja laatikot yhdistetään toisiinsa niin tiivistä kuin voidaan konteksti-mekanismi-tulos-ilmauksella.

2.9 Kuudes vaihe: Tietojen kerääminen

Edellä esitetty ohjelmateoriatyö näyttää tuottavan hyviä tuloksia. Ohjelmateoria toimii välineenä, jolla jäsennetään tiedonkeruuta. Ohjelmateoriaa vain seurataan vaihe vaiheelta (mahdollisesti "kamera kameralta"). Uusia menetelmiä joudutaan valitsemaan vain, jos havaitaan ilmiöitä, joita ei ole ennakoitu ohjelmateoriassa. Kyse voi esimerkiksi olla selitysten keksimisestä, jos vuokaavion tietyssä laatikossa odotetut vaikutukset eivät ole käytännössä toteutuneet. Silloin arvioija tavallisesti määrittelee tai tarkistaa yleisen mekanismin, joka selittää edeltävän laatikon/ laatikkojen ja ongelman sisältävän laatikon/laatikkojen välisen yhteyden. Yksi usein käyttökelpoinen keino on verrata tilanteita, joissa X:stä seurasi Y, tilanteisiin, joissa niin ei käynyt. Jos löydetään käsitteellinen ilmaus näiden kahden tilanteen erolle ja sisällytetään se ohjelmateoriaan, ohjelmateoria vahvistuu. Näin tapahtui, kun huomattiin, että nikotiinilaastarit toimivat paremmin, kun niiden käyttäjät olivat motivoituneita.

Tiedonkeruuvaiheessa on syytä kiinnittää huomiota myös havaittuihin sivuvaikutuksiin, joita ei ole ennakoitu ohjelmateoriassa. Arvioija voi arvioida, onko sivuvaikutus niin oleellinen, että se ansaitsee erityisen paikan loppuraportissa. Jos niin on, voidaan usein kerätä tietoja, joita alkuperäisessä oh-

jelmateoriassa ei edellytetä, mutta jotka auttavat ymmärtämään sivuvaikutuksen taustalla olevan yleisen mekanismin. Yleisenä lähtökohtana on kuitenkin – kunnes muuta ilmenee – vain kerätä tiedot ohjelmateorian laatikkojen mukaan.

2.10 Seitsemäs vaihe: Analyysi ja johtopäätökset

Ylimmän tason suuntamerkki tämän vaiheen työssä on edelleen ohjelmateoria. Interventiota pidetään kokeena, jolla testataan ohjelmateoriaa. Arviointi tarkoittaa sitä, että seurataan kohta kohdalta, miten koe onnistuu. Vastaako todellisuus sitä, mitä ohjelmateoriassa on sanottu?

a. Miten selvä ohjelmateoria oli?

Hyvä alku yhteenvedolle on se, että arvioija tekee koosteen ohjelmateoriasta ja sen synnystä.

Eräessä kunnassa arvioijan täytyi korostaa, että keittiön sopimushallinnossa oli ongelmana se, että poliittisten päättäjien enemmistöllä oli erityisen selvät perustelut sille, miksi sopimushallinto oli otettu käyttöön. Suhteellisen epäselvä ohjelmateoria voisi helposti aiheuttaa epäselvyyksiä täytäntöönpanon aikana, mikä myös tapahtui. Tällaisessa tilanteessa arvioijan on kerrottava, että hänen vastuullaan on valita arvioinnin perustaksi järkevä ohjelmateoria.

b. Arvioinnin päätulokset: toteutuksen virheet ja/tai teorian virheet

Kaksi tärkeintä kysymystä ovat:

- a) Onko interventio todella toteutettu niin kuin sen ohjelmateorian mukaan pitäisi olla vaikutuksen aikaansaamiseksi?
- b) Onko tulos todella saavutettu ohjelmateorian ennusteen mukaisesti?

Arvioinnin johtopäätökset ovat nimittäin täysin riippuvaisia näistä kysymyksistä.

Taulukossa 1 on esitetty, mitkä ovat arvioinnin tärkeimmät johtopäätökset, jos vastauksia edellä oleviin kahteen kysymykseen tarkastellaan kyllä ja ei -luokkien mukaan. Käytännössä vastaukset ovat kuitenkin monimutkaisempia ja vivahteikkaampia (selitetään jäljempänä). Taulukon periaatteiden avulla voidaan pitää kiinni selvästä ja loogisesta ajatuskulusta, kun on saatu vastaukset edellä esitettyihin kahteen kysymykseen.

Taulukko 1. Teoriavirhe vai toteutusvirhe?

	Tulos on saavutettu	Tulosta ei ole saavutettu
Interventio on toteutettu oikein	1. Ohjelmateoria vahvistuu	2. Teoriavirhe
Interventiota ei ole toteutettu oikein	3. Muut syyt kuin interventio selittävät tuloksen Ei muutosta uskossa ohjelmateoriaan	4. Toteutusvirhe ja mahdollinen teoriavirhe

Kentässä 1 kaikki on sujunut odotetusti ohjelmateorian mukaisesti. Interventio on toteutunut suunnitellusti, ja tulos on saavutettu. Se ei kuitenkaan todista ohjelmateoriaa oikeaksi, koska mitään teoriaa ei voida todistaa lopullisesti oikeaksi. Ohjelmateoria on kuitenkin vahvistettu, koska se testattiin eikä löydetty syytä epäillä sitä.

Jos interventio on toteutettu oikein, mutta tuloksia ei ole saatu, on tapahtunut niin sanottu teoriavirhe (kenttä 2). Teoria ei yksinkertaisesti pidä paikkaansa. Tämä tulos on erittäin tärkeää tunnistaa oikein. Löydöstähän seuraa käytännössä se, että kyseinen intervention muoto tulee lopettaa, koska se perustuu virheellisiin oletuksiin. Toivottua tulosta ei voida saavuttaa toteutetun intervention tyypillisellä toimella.

Kentässä 3 on tilanne, jossa tulokset on saavutettu, vaikka interventiota ei ole toteutettu oikein. Tällaisessa tilanteessa (joka on käytännössä suhteellisen harvinainen) ohjelmateorian todenmukaisuudesta ei ole saatu selville mitään vaan tiedetään ainoastaan, että tulokseen vaikuttavat muutkin seikat kuin itse interventio.

Viimeinen kenttä (4) kuvaa vaikeinta mutta valitettavasti myös varsin yleistä tilannetta. Toteutus ei ole ollut oikea. Tulosta ei ole saavutettu. Ei kuitenkaan tiedetä, onko ohjelmateoria väärä, koska interventiota ei ole toteutettu suunnitelmien mukaan. Ei tiedetä, auttaako se korjaamaan interventiota. Tiedetään varmasti, että on tapahtunut toteutusvirhe, mutta ei tiedetä, peittääkö se lisäksi teoriavirheen. (Teoriavirhe voidaan nimittäin tunnistaa selvästi vain, jos toteutus on onnistunut.) Koska kentässä 4 ei voida varmasti todeta olevan teoriavirhettä, usein yritetään korjata interventiota ja toivotaan, että se toteuttamisongelmien ratkaisemisen jälkeen vaikuttaa.

c. Suositukset arvioinnin tulosten perusteella

Arvioijan on yritettävä selvittää, onko teoriavirheen toteamiselle edellytyksiä. Kenttä 2 on ainoa kenttä, jossa varmuudella voidaan sanoa jotain ohjelmateorian todenmukaisuudesta. On syytä huomata, kuten taulukko 9.2 osoittaa, että arvioinnin suositukset ovat täysin erilaiset sen mukaan, onko päädytty kenttään 1, 2, 3 vai 4.

Taulukko 2. Toteutusvirheen, teoriavirheen yms. perusteella annetut suositukset

	Tulos on saavutettu	Tulosta ei ole saavutettu
Interventio on toteutettu oikein	1. Jatketaan interventiota	2. Lopetetaan interventio
Interventiota ei ole toteutettu oikein	3. Lopetetaan interventio	4. Korjataan intervention toteutusta – tietyn epävarmuuden vallitessa

Todellisuudessa teoriavirhettä ja toteutusvirhettä ei kuitenkaan yleensä voida eritellä selvästi.

Toteutus on aina enemmän tai vähemmän kiinni siitä, miten kirjaimellisesti ohjeita noudatetaan. Lisäksi on tehtävä osin ehdollinen ratkaisu siitä, miten pitkälle kausaaliketjussa "interventio" ulotetaan suhteessa "väliintuleviin muuttujiin". Interventio voi myös muodostua eri osatekijöistä, joilla on erisuuruiset vaikutukset. Tulokset esitetään niin ikään usein käyttäen lempeitä ilmauksia, jolloin menestyksen ja epäonnistumisen välillä ei aina ole selvää rajaa. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista pyrkiä saamaan vaikuttavuuden arvioinnin tiivistelmään selviä loogisia periaatteita. Usein löytyy selvästi enemmän perusteluja sille, onko kyse teoriavirheestä vai ei.

Joissakin tilanteissa johtopäätöksissä esitetään vivahteikas selvitys, jonka mukaan ohjelmateoria pitää paikkansa joillakin interventioalueilla joidenkin kohderyhmien osalta, mutta ei kaikkien.⁹

Vaikuttavuuden arviointia voidaan käyttää myös intervention toteutusongelmien ratkaisemiseen. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin kenttää 4, joka on kaikkein tyypillisin. Tässä vaikuttavuuden arviointia voidaan käyttää formatiivisesti toteutusongelmien ratkaisemiseen.

d. Vaikuttavuuden arvioinnin formatiivinen käyttö

Vaikka ohjelmateorian oikeellisuus voitaisiinkin näyttää toteen, halutaan usein kuitenkin tarjota interventiolle mahdollisuus suosittelamalla sen toteuttamista paremmin. Hyvin toteutettu vaikuttavuuden arviointi on tässä oikein hyvä apuväline. Arviointihan on perustunut siihen, että noudatetaan ohjelmateorian jokaista yksittäistä (tärkeää) vaihetta. Siksi arvioija tietää tarkasti, mitkä ovat ohjelmateorian heikot kohdat.

Vasta kun prosessi on arvioitu vaihe vaiheelta, voidaan saatujen tietojen perusteella sanoa tarkasti, mitä interventiossa voidaan korjata.

⁹ Tekninen ilmaus tekijöille, jotka määrittelevät ohjelmateorian paikkansa pitävyyden edellytykset, on "moderaattorit".

Vaikka pyrittäisiin työskentelemään formatiivisesti (eteenpäin suuntautuen ja neuvoja antaen), ei vaikuttavuuden arvioinnissa aina pystytä tarjoamaan toteutuskelpoisia ratkaisuja. Ei välttämättä ole arvioijan vastuulla, jos interventiota ei voida korjata annetuissa puitteissa. Vähin mitä arvioija voi tehdä, on osoittaa tarkasti prosessin kohta tai kohdat, joissa on ongelmia.

e. Sivuvaikutusten tunnistaminen

Monissa tapauksissa arvioija havaitsee interventiolla olevan sivuvaikutuksia. Sivuvaikutukset voivat olla myönteisiä tai kielteisiä sekä ennustettuja tai ennustamattomia.

Ohjelmateoriassa ennustetut sivuvaikutukset on luonnollisesti tutkittava. Onko arvioijan tutkittava ja raportoitava myös sivuvaikutukset, joita ei ole ennustettu ohjelmateoriassa? Vastaus on kyllä, jos sivuvaikutukset sisältyvät arviointitoimeksiantoon, tai jos sivuvaikutukset kiinnostavat organisaation päätöksentekijöitä, tai jos arvioija osallistuu organisaatiossa oppimiseen ja kehittämiseen ja/tai jos arvioijalla muuten on moraalinen tai juridinen vastuu ilmoittaa sivuvaikutuksista.

f. Yhteenveto

Ohjelmateoria kehittyy usein arvioinnin seurauksena. Kyse on enemmästä kuin pelkästään ohjelmateorian vahvistamisesta tai hylkäämisestä. Sen sijaan ohjelmateoria on erityinen ja monihaarainen – ja siinä otetaan sivuvaikutukset mukaan.

Ohjelmateoriasta tulee väline, jota käytetään jatkuvasti organisaation toiminnan perustana olevien olettamusten testaamiseen todellisuudessa sekä niiden kehittämiseen.

3 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN ESTEIDEN VOITTAMINEN

Tässä luvussa kuvataan ongelmia, joita vaikuttavuuden arvioinnissa voi tulla vastaan, kun sitä toteutetaan organisaatiossa käytännössä. Tiedyt ristiriidat ovat väistämättömiä yksinkertaisesti siksi, että arvioinnit yleensä, ja erityisesti vaikuttavuuden arvioinnit, perustuvat epämiellyttävien kysymysten esittämiseen ja niihin vastaamiseen. Joskus esteenä ei ole vaikuttavuuden arvioinnin malli itsessään vaan sitä käyttävä organisaatio.

Tässä luvussa käsitellään sitä, miten arvioija voi suhtautua joihinkin vaikuttavuuden arvioinnin merkittävimpiin esteisiin tai vaikeuksiin, kuten vastarintaan vaikuttavuuden arviointia kohtaan, moninaisten ohjelmateorioiden esiintymiseen, sidosryhmien osallistamiseen ja mallin arvoväritteisyyteen.

Arvioijan kyky hahmottaa ja selittää kokonaisuuksia vaikuttaa huomattavasti siihen, miten paljon vaikuttavuuden arvioinnista voidaan hyötyä. Tässä luvussa oletetaan, että arvioija on analysoinut tilanteen ja valinnut vaikuttavuuden arvioinnin hyvin perustellusti.

3.1 Vastarinta vaikuttavuuden arviointia kohtaan

Organisaatiossa ilmenee yleensä kahdentyyppistä vastarintaa vaikuttavuuden arviointia kohtaan. Ensimmäisessä vastarinta kohdistuu siihen, että interventio esitellään vuokaaviona laatikoilla ja nuolilla. Silloin taitavan vaikuttavuuden arvioijan on selitettävä, että vuokaavio on vain työväline, joka antaa yleiskuvan vaikuttavuutta koskevista käsityksistä. Ohjelmateoriaa on myös aina pohdittava suullisesti. Jos eri sidosryhmät vastustavat itse vuokaaviota, arvioija voi käyttää vuokaaviota vain omassa sisäisessä työssään.

Toinen vastarinnan tyyppi liittyy syy–seuraus-suhdetta koskeviin peruskysymyksiin. Monissa organisaatiossa vastustetaan sitä, että omista käytännöistä esitetään peruskysymyksiä, kuten "Mitä me itse asiassa teemme?", "Miten uskomme sen vaikuttavan?" tai "Miksi sillä olisi mitään merkitystä?" Vaistomainen reaktio voi usein olla: "Sitä et kyllä saa kysyä!" Hyvä vaikuttavuuden arvioija kysyy silti – ystävällisesti, konkreettisesti ja vaativasti.

Edellä mainittuihin kysymyksiin annettujen vastausten ansiosta organisaatiot saattavat havaita, että niiden interventiot perustuvat epäilyttäviin ohjelmateorioihin. Ne saattavat havaita luvanneensa tuottaa liioitellun hyviä tuloksia hyvin pienillä interventioilla. Organisaation eri ryhmien välillä voi ilmetä suurta erimielisyyttä ohjelmateoriasta. Tämän asian selvittäminen ei ole hukkaan heitettyä työtä, vaan se voi olla hyvä lähtökohta kehittämistyölle. Kuten aiemmin todettiin, vaikuttavuuden arviointi voi kyseenalaistaa perustavaa laatua olevia ja vakiintuneita organisaation kulttuuriin liittyviä oletta-

muksia. Siksi ei voida luottaa siihen, että vaikuttavuuden arvioinnista saadaan hyötyä ilman että se aiheuttaa ristiriitoja.

3.2 Vastarinta sitä kohtaan, että voimavaroja käytetään ohjelmateorian laatimiseen

Ohjelmateorian laatiminen voi olla organisaatiossa suuri työ. Se voi olla monimutkaista sekä teknisesti (monia interventioita, monia muuttujia) että organisatorisesti (monien on osallistuttava siihen ja prosessit ovat hankalia). Yleisesti voidaan arvioida, että pelkästään ohjelmateorian laatimiseen kuluu 20–90 prosenttia vaikuttavuuden arviointiin varatusta ajasta ja voimavaroista. Jos vaikuttavuuden arviointi kestää esimerkiksi 90 työpäivää, silloin ohjelmateorian laatimiseen kuluu 8–16 työpäivää.

Ohjelmateoriaa laadittaessa osa osallistujista kokee sen vaikeasti hahmotettavaksi ja tuntee olonsa sekavaksi ja turhautuneeksi. Arvioija voi auttaa pitämällä kiinni siitä, mitä jo tiedetään (esimerkiksi tavoitteiden ja interventioiden kuvaukset). Kokeneella arvioijalla on myös selvä tuntuma siihen, miten ohjelmateoriaa on supistettava työn edetessä, jotta se sopisi arviointiin. Konkretisoiminen ja tarkentaminen yleensä auttavat.

Jotkut vaikuttavuuden arviointiin osallistuvat menevät tavallaan lukkoon, jolloin ohjelmateoriaa ei voida laatia, koska arviointikysymys ei ole täysin selvä. Arviointikysymystä ei myöskään voida tarkentaa, koska ei ole selvää ohjelmateoriaa. Ohjelmateoria ja arviointikysymys ovat jokseenkin riippuvaisia toisistaan. Ne myös viitoittavat tietä eteenpäin. Sillä ei ole merkitystä, kumpi määrittää ensin, kunhan arvioija varmistaa arvioinnin edetessä, että nämä kaksi ovat sopusoinnussa. Yleensä kannattaa aloittaa siitä, mitä jo tiedetään. Esimerkiksi erityiskoulussa on päästy yksimielisyyteen siitä, että oppilaiden henkilökohtaisessa kehityksessä keskitytään seitsemään eri tunnusmerkkiin. Arvioija kirjoittaa nämä seitsemän kohtaa lehtiötauluun ylös oikealle ja auttaa sen jälkeen laatimaan ohjelmateorian, joka selittää, miten näihin seitsemään kohtaan päästään. Arviointikysymys voisi olla esimerkiksi tällainen: "Vaikuttaako pedagoginen työ Solsikken koulussa henkilökohdallisen kehityksen seitsemän tunnusmerkin edistämiseen?"

3.3 Useita ohjelmateorioita

Tähän mennessä, kun vaikuttavuuden arviointia on käyty läpi, on yleensä puhuttu ohjelmateoriasta yksikössä. On todettu, että käsitykset siitä, miten ja miksi jokin interventio vaikuttaa, voidaan arvioinnissa järjestää yhdeksi yksinkertaiseksi teoriaksi. Intervention eri sidosryhmissä nämä käsitykset voivat kuitenkin olla erilaisia, ja tällöin ohjelmateorioitakin on useita. Jokaiseen käsitykseen sisältyy mukaan otettavan suhteen tai muuttujan valinta sekä jonkintasoinen abstraktio/konkretisointi.

Miten arvioija tekee valintansa näiden monien eri ohjelmateorioiden välillä? Parlamentaarisen ohjausketjun puolestapuhuja todistelee, että on valittava

ohjelmateoria, jolla on ohjausketjussa suurin institutionaalinen legitimitetti. Jos kuitenkin työskennellään toimeksiantajalle, joka sijaitsee muualla ohjausketjussa, yritetään yleensä ottaa lähtökohdaksi toimeksiantajan ohjelmateoria yksinkertaisesti siksi, että voidaan lisätä arvioinnin merkityksellisyyttä. Jos toimeksiantajina on useita osapuolia, niiden ohjelmateoriat on niin ikään otettava mukaan. Monissa käytännön tilanteissa ohjelmateorian lopullinen suunnittelu jää arvioijan tehtäväksi. Arvioija käyttää siinä yhteydessä monesti useita eri lähteitä.

Jos eri lähteistä saadut ideat ovat keskenään ristiriitaisia, ne on edelleen pidettävä erillään, erillisinä ohjelmateorioina. Jos ne ovat yhteensopivia, on lähinnä makuasia, onko käytännöllistä yhdistää ne samaan teoriaan. Silloin voi olla käytännössä apua siitä, että ohjelmateoriaa pidetään reseptinä. Tämä vertaus ei ole kovin kaukaa haettu, koska ohjelmateoriassahan kuvataan sitä, mitkä toiminnot on toteutettava, jotta saavutetaan tietty tulos. Teoriaan voi reseptin tavoin sisältyä enemmän tai vähemmän ainesosia. Meillä voi olla yksi resepti kastikkeelle, yksi ruokalajia kuvaileva resepti (johon kastike sisältyy) tai yksi resepti yhdestä ruokalajista koostuvalle menulle (johon kastike sisältyy). Vastaavasti on makuasia, haluaako arvioija mieluummin sisällyttää eri käsityksiä samaan kielelliseen ja graafiseen esitykseen. Luvun 9 kuvassa 9.2 samaan esitykseen sisältyi kaksi eri esitystä siitä, miten vuorotteluprojekti vaikuttaa työttömien työllistämiseen. Usein eri vaikuttavuuskäsitykset voidaan näin sisällyttää samaan vuokaavioon useina haaroina. Se, miten paljon tai vähän yhteen esitykseen sisällytetään, on pitkälti neuvottelukysymys. Samassa teoriassa ei vain saa olla ristiriitaisia osia. Vastaavasti ei haluta käyttää yhtä reseptiä, jossa kastike ja hummerikeitto keitetään samassa padassa. Jos siis otetaan käyttöön yksi tai useita ohjelmateorioita entisen lisäksi, edistetään tavoitetta parhaiten. Kenen on tarkoitus ymmärtää ja käyttää ohjelmateoriaa tai -teorioita? Onko se tai ne mahdollisesti tarkoitus yleistää ajassa ja paikassa?

3.4 Miten vaikuttavuuden arviointi tulisi organisoida?

Monet seuraavista pohdinnoista koskevat koko arviointityötä, mutta tässä kohdassa keskitytään erityisesti ohjelmateorian muotoiluun, koska se on vaikuttavuuden arvioinnin ratkaiseva vaihe.

Usein kannattaa liittoutua jonkun organisaation ulkopuolisen kanssa ja esittää joitakin kriittisiä kysymyksiä, jotka ovat tärkeitä apuvälineitä ohjelmateorian laadinnassa. Vaikuttavuuden arviointia käyttäneistä pilottiprojekteista saadut kokemukset kuitenkin osoittavat, että myös sisäiset arvioijat voivat työskennellä rakentavasti vaikuttavuuden arvioinnissa ja saada siitä paljon irti. Moni asia on kuitenkin kiinni siitä, miten arviointityö on organisoitu.

Joissakin vaikuttavuuden arviointia koskevissa käsityksissä vastuu ohjelmateorian laatimisesta on pelkästään arvioijalla, joka on "asiantuntijahierarkian huipulla" (Pawson ja Tilley 1997, 159). Arvioija haluaa silti jossakin määrin jakaa vastuuta ohjelmateorian laadinnasta muiden sidosryhmien kanssa.

Sidosryhmien osallistamisesta ohjelmateorian muotoiluun voi olla seuraavia etuja:

- a) Eri sidosryhmien näkökulmien ja kokemusten avulla arvioija saa tietoja useista seikoista, jotka voidaan sisällyttää ohjelmateoriaan. Ohjelmateoriasta tulee silloin kattavampi.
- b) Osallistuminen ohjelmateorian laadintaan antaa pohdittavaa ja tietoa kaikille mukana oleville sidosryhmille (Rogers et al. 2000, 11).
- c) Organisaatiossa ohjelmateoriasta käytävä vuoropuhelu lisää kommunikaatiota, ymmärrystä ja ajatuksia, kun eri ryhmät oppivat tuntemaan toistensa näkökulmia.
- d) Osallistaminen lisää arvioinnin merkitystä sidosryhmille, mikä edistää arvioinnin omistajuuden tunnetta (Patton 1997, 229).
- e) Osallistaminen ja omistajuus lisäävät todennäköisyyttä sille, että arviointia käytetään myöhemmin.

Osallistaminen voi vaihdella ajan, sidosryhmien määrän ja syvyyden mukaan. Syvyydellä tarkoitetaan sitä, miten paljon vastuuta siirretään arvioijalta sidosryhmille.

Eri sidosryhmien osallistaminen ohjelmateorian muotoiluun monimutkaistaa osaltaan vaikuttavuuden arviointia. Prosessiin sisältyvät sidosryhmien *esitykset* (kielelliset ja graafiset) *heidän käsityksistään* vaikutuksista. Arvioijan lopullinen ohjelmateoria voi siksi olla *arvioijan esitys*, joka puolestaan on *neuvoteltu tulos* eri *sidosryhmien esityksistä* heidän *käsityksistään* (Gargani 2001, 13).

Tähän juoksukilpailuun osallistuu monenlaisia hevosia. Yksikään sidosryhmä ei tunne kaikkia eikä edes kaikkia omia käsityksiään. Heillä voi olla asiallisia ja asiaankuulumattomia syitä ainoastaan valituista tavoista jakaa käsityksiään toisten kanssa. Mahdolliseen "neuvotteluun" yhteisestä ohjelmateoriasta voivat vaikuttaa heikot kommunikointitaidot ja vinoutuneet valtakäsitykset.

Pilottiprojekteissa valittiin spontaanisti eri tapoja organisoida vaikuttavuuden arviointia. Valitut organisointitavat voidaan jakaa karkeasti kolmeen ihannetyyppiin:

- a) Arvioija vastaa ohjelmateorian laatimisesta. Lähteitä otetaan mukaan niin paljon kuin arvioija katsoo tarkoituksenmukaiseksi.
- b) Arvioija laatii ohjelmateorian puitteet. Sen jälkeen kukin sidosryhmä (esim. kolme eri yksikköä, jotka toteuttavat samantapaisia interventioita) muotoilee oman ohjelmateoriansa yleispuitteiden sisällä.

- c) Yksi ohjausryhmä, jossa on eri sidosryhmien edustajia, vastaa ohjelmateorian laatimisesta.

Mallin a) mukaan organisoiduissa pilottiprojekteissa saatiin täsmällisiä ja yksityiskohtaisia ohjelmateorioita sekä tarkkoja tuloksia. Malli b) osoittautui myös hyvin soveltuvaksi. Sen vahvuus oli erityisesti siinä, että se edisti prosessin soveltamista ja osapuolten välistä vuoropuhelua vaikuttavuuskäsitteistä. Malli c) oli vaikein – mahdollisesti siksi, että vain harvat olivat innostuneita tämän organisaatiomallin yhteisestä arviointiaiheesta, josta oli päätetty organisaation ylätasolla.

Kokemukset osoittavat, että vaikuttavuuden arviointi voidaan hyvin toteuttaa organisaatioissa sisäisesti ja että tietynasteinen osallistaminen voi olla hyödyllistä. Arvioinnin etenemisen varmistamisessa ratkaisevaa on kuitenkin se, että arvioija on eräänlainen soihdunkantaja, joka on tarmokas ja tiettyssä määrin organisatorisesti riippumaton. Arvioijan älyllinen vahvuus, sitoutuminen ja hyvät kommunikointitaidot tuntuvat vastaavasti yleensä edistävän vaikuttavuuden arviointia.

3.5 Vaikuttavuuden arvioinnin normatiiviset puolet

Jokainen kausaalisuhteen – joka on keskeinen tekijä vaikuttavuuden arvioinnissa – tarkastelu on pala todellisuutta, joka samalla tarkoittaa joitakin valintoja ja olettamuksia todellisuuden luonteesta. Kun valitaan jokin kausaalisuhde lähempään tarkasteluun, esitetään samalla implisiittinen tai eksplisiittinen väite siitä, mitkä asiat maailmassa voivat vaihdella. Samalla myös ilmaistaan, mitä tarvitsee selvittää ja mitä selitykset voivat olla. Siksi vaikuttavuuden arviointi sekoitetaan helposti arvoväritteisiin ja poliittisiin kysymyksiin. Tässä luvun loppuosassa hahmotellaan vaikuttavuuden arvioinnin poliittisia ja arvoihin liittyviä sävyjä, joista vakavasti otettavan vaikuttavuuden arvioijan on oltava tietoinen.

a. Vaikutusmuuttujien valinta

Vaikuttavuuden arvioinnissa vaikutusmuuttujien valinta on ohjelmateoreettisten pohdintojen määräämä. Vaikutusmuuttujien on oltava perusteltuja ja realistisia. Usein on kuitenkin useita eri ohjelmateorioita, joista jokaisen vaikutustavoitteet ovat perusteltavissa. Kontrollinäkökulmasta on tavoite sinänsä tehdä työympäristön laittomasta käytännöstä laillinen. Hallintinäkökulmasta on tavoite sinänsä, että säännöllistä toimintasuunnitelmatyötä todella tehdään. Muista näkökulmista voitaisiin valita muita vaikutusmuuttujia, kuten työympäristöstä johtuvan henkilökunnan kuormituksen vähentäminen ja toimintasuunnitelmatyön aiheuttamat muutokset asiakkaiden elämäntilanteessa.

b. Väliintulevien muuttujien määrittely

Organisaation sidosryhmille on merkityksellistä, miten ja missä määrin väliin tulevat muuttujat on määritetty. Yksi esimerkki tästä on se, että kun Sy-

renköbingin kunnassa mukautusprosesseja koskevaan ohjelmateoriaan sisällytettiin osa "Keittiöpäällikön pätevyys vastaa tai ei vastaa muuttuneita vaatimuksia", kyseenalaistettiin samalla keittiöpäällikkö henkilönä ja hänen mahdollisuutensa hoitaa työnsä pätevästi tulevaisuudessa. Se oli luonnollisesti ristiriitaista, mitä sen ei olisi tarvinnut olla, jos jokin väliin tulevista muuttujista olisi määritelty vähemmän tarkasti.

c. Sivuvaikutusten tutkiminen ja raportointinen

Ohjelmateoria voi usein ennustaa intervention sivuvaikutuksia. Jos arvioinnin toimeksiannossa ei etukäteen rajata arvioijan tarkastelukenttää, arvioijan on pohdittava, miten laajasti sivuvaikutusten tarkempi tutkiminen sisältyy arviointityöhön. Siivouksen ulkoistamisen sivuvaikutuksena voi olla esimerkiksi se, että yksikön johtajan ja hallintohenkilöstön on käytettävä päivittäin yllättävän paljon voimavaroja sen valvomiseen, että siivousfirma todella noudattaa sopimusta.

Monet toimeksiantajat haluavat tietoja sivuvaikutuksista, vaikka tietyn sivuvaikutuksen tutkiminen ei sisälly suoraan toimeksiantoon. (Monet sivuvaikutuksethan ovat määritelmän mukaisesti alkuhetkellä ennakoimattomia.) Joissakin tapauksissa toimeksiantaja ei halua, että tiettyjä sivuvaikutuksia tunnustetaan ja tutkitaan. Riippumatta siitä, mitä arvioija tekee tässä tilanteessa, jokin valinta on tehtävä.

Joissakin tapauksissa arvioijalla voi olla pakottavia syitä raportoida sivuvaikutuksista, joista toimeksiantaja ei mahdollisesti halua kuulla. Näin voi esimerkiksi käydä, jos arvioija havaitsee toiminnassa laittomuuksia.

d. Moderaattorien määrittely

Tarkastellaanpa tilannetta, jossa luotettava ohjelmateoria muutoksista keittiön reseptinvalinnassa voisi tuottaa houkuttelevampaa ruokaa. Aiotun muutoksen arvioiminen tuotti negatiivisia tuloksia. Merkittäväksi rajoitukseksi osoittautui se, että keittiö oli rakenteellisesti suunniteltu tuottamaan ruokaa tietyn pakastekonseptin mukaisesti. Arvioijalla oli mahdollisuus osoittaa tämä rakenteellinen rajoitus poliitikoille moderaattorina: teidän on pakko muuttaa tämä saadaksenne halutut muutokset elintarvikepolitiikkaan. Poliittiset signaalit kuitenkin viittasivat siihen, että tätä uutta, kallista keittiökonseptia ei pidä asettaa kyseenalaiseksi tulevassa arvioinnissa. Moderaattori tulisi siten "sitoa kiinni", eikä se saisi sisältyä arvioijan kausaalimalliin.

Jos toimeksiannossa etukäteen suljetaan tietyt moderaattorit varsinaisen arviointityön ulkopuolelle, arvioijan on kunnioitettava sitä. Eteen voi kuitenkin tulla tilanteita, joissa on etukäteen suljettu pois niin monta moderaattoria, että arvioijan on mahdotonta esittää vaikuttavia parannusehdotuksia toimeksiannon puitteissa. Usein taitavan ja luovan vaikuttavuuden arvioijan tehtävänä on "vapauttaa" moderaattorit, joita mikään sidosryhmä ei käytännössä ole harkinnut otettavaksi huomioon tekijöinä, jotka voivat vaihdella.

Väite, että tietyt olosuhteet ovat muuttumattomat – tai päinvastoin, että ne voivat vaihdella – on mitä suurimmassa määrin arvoihin liittyvä ja poliittisesti latautunut. Yleisesti käytössä olevat moderaattorit voivat käytännössä olla sukupuolirooleja, palkkaoloja, institutionaalisia kannustimia, ihmisoikeuksia, lainsäädäntöä, ihmistyyppejä, perinteitä, kulttuureja, tapoja, organisaatiomuotoja jne.¹⁰

e. Tekijät, jotka eivät sisälly interventioon

Arvioija voi kirjoja ja raportteja lukemalla saada myös tietoja tekijästä X, joka tiedetään tehokkaaksi tietyllä interventioalueella, mutta joka ei sisälly arvioitavaan interventioon. Se, onko arvioijan otettava puheeksi tekijä X, riippuu arvioinnin toimeksiannosta, arvioinnin tavoitteesta ja tilanteen arvioinnista yleensä. Tekijän suositteluun vaatii suurta teoreettista varmuutta ja tietoa nimenomaan arvioinnin kohteena olevasta kentästä. Tällaista tietoa vaikuttavuuden arvioijalla ei aina ole, eikä häneltä sitä voida vaatiakaan. Loppujen lopuksi intervention suunnittelu ja siihen liittyvä X:n käyttämisen arvioiminen ei ole arvioijan vastuulla. Toisaalta voi olla suuri puute, jos ei keskustella siitä, miksi X ei esiinny kentällä, kun X on muuten tunnettu tehokkuudestaan. Vaikuttavuuden arvioijan on tehtävä valintoja myös tähän liittyen.

Hyvän vaikuttavuuden arvioijan on myös otettava huomioon, että jokainen osoitettu kausaalisuhde pätee vain toistaiseksi ja vain tilanteissa, jotka vastaavat tietyssä määrin tutkittua tilannetta. Kausaalisuhteen toteuttavat elävät ihmiset toiminnallaan, ja tulevaisuuden ihmiset voivat valita toteutettavaksi muita kausaalisuhteita kuin ne, jotka arvioija tänään osoittaa olemassa oleviksi.

¹⁰ Moderaattoreiden arvoihin liittyvien ja poliittisten sävyjen osoittamista on analysoitu tarkemmin teoksessa Dahler-Larsen (2001).

LÄHTEET

Albaek, E. & Rieper, O. (2001). Evaluering i Danmark: Effektevaluering, monitorering og formativ evaluering. Teoksessa Peter Dahler-Larsen & Hanne Kathrine Krogstrup (toim.): *Tendensen i evaluering*. Odense Universitetsforlag, pp. 130-140.

Baier, V., March, J. & Saetren, H. (1986). Implementation and Ambiguity. *Scandinavian Journal of Management Studies*, vol. 2, no. 3-4, p. 197-212.

Bateson, G. (1972). *Steps to An Ecology of Mind*. New York: Ballantine Books.

Chen, H. (1990). *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park: Sage.

Dahler-Larsen, P. (2001). From Programme Theory to Constructivism. *Evaluation*, vol. 7, no. 3, July 2001, pp. 331-349.

Gargani, J. (2002). *The Challenge of Evaluating Theory-Based Evaluation*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Evaluation Association, St Louis, MO, November 7, 2001.

Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. Thousand Oaks: Sage.

Patton, M. (1997). *Utilization-focused Evaluation*. The New Century Text. (3rd ed.) Thousand Oaks: Sage.

Pawson, R. (2001). *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*. Paper presented in Rome in May.

Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.

Rogers, P. et al. (2000): Program Theory Evaluation: Practice, Promise and Problems. I: *New Directions for Evaluation* 87, pp. 5-15.

Schön, D. (1983). *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books.

Scott, W.R. (1992). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. 3rd edition. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Togeby, M. (2001). Effektevaluering og statistiske analyser, Teoksessa P. Dahler-Larsen & H. K. Krogstrup (toim.): *Tendensen i evaluering*. Odense Universitetsforlag, pp. 141-155.

Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Williams, M. & May, T. (1996): *Introduction to the Philosophy of Social Research*. London: Routledge.