

Kehittämishankkeiden evaluaatio: tarpeellista mutta vaikeaa

Riitta Seppänen-Järvelä

ABSTRACT

Evaluation of development projects: hard but necessary task

Development work has become an important factor in the practices of social welfare and health care services and organizations. Development work like pilot projects, consultation and evaluation represent the new style of policy formulation and implementation.

The aim of the study was to analyze the nature and characteristics of development work through the viewpoints of development work experts. The goal was to study the tacit assumptions on which development work is done. One dimension of those assumptions concerned program/project evaluation. The material in the study consisted of the interviews of development work experts (N=13) in three major development projects undertaken at the National Research and Development Centre for Welfare and Health. The data was analyzed according to Grounded Theory by using the Atlas/ti analysis program.

Interviewees had a strong outlook of evaluation issues. The discussed topics concerned function, execution, problems and requirements of program evaluation. There was a dissonance between the plenty of opinions and the rather small number of the actual experience of evaluation activities. Yet there were much reflective self-evaluation, however, that was not regarded as a "true" evaluation. The nature of evaluation was understood on rather conventional way.

In this case, evaluation practices were not thoroughly established as a part of the work of the development work experts. The major challenges of the evaluation of development work were demonstrated by the data. Evaluation can enhance the transparency of development and renewal activities. Also it can reveal the critical issues likewise potential negative effects.

Kehittäminen ja projektit on omaksuttu osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden työkäytäntöjä. Kehittämistoiminta on organisaatioille hyödyllinen strategia, joka sopii managerisoituvan toimintaympäristön muutoksiin. Muutokset ovat luoneet kehittämistarpeita, koska aikaisemmat menetelmät ja ratkaisut ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Kehittämistarpeisiin on vastattu projekteilla, ohjelmilla ja hankkeilla, joilla on tavoiteltu paikallis- ja asiakaslähtöisyyttä, joustavuutta, toimivuutta, laatua ja säästöjä (Arnkil ym. 1998, 182). Tilanteessa, jossa jokainen organisaatio muokkaa oman toiminta-ajatuksen ja -politiikkansa, tavoittelee laadukkaita työ- ja palveluprosesseja sekä kilvoittelee paikasta muiden toimijoiden kanssa, on kehittäminen nähty käytökeloiseksi tavaksi toimia. Kehittämistyö reagenttistrategiana on osa organisaatioiden ja hallinnon syvempää muutosvirtaa tai osa muodonmuutosta, jossa "hallinnon elämän" sisäisillä merkityksillä, voimilla ja yhteyksillä on tärkeät tehtävänsä (esim. Ahonen 1997).

Kehittämistoimintaa voidaan katsoa eri näkökulmista, se näyttäytyy makrotason ohjelmista ja reformeista työyksikkötason kehittämisprojekteihin. Julkisen sektorin toimintatapojen historiaan mahtuu hyvinvointivaltion laajentumisen eri vaiheissa muun muassa toimintojen rationalisointia, pitkän- ja keskipitkän aikavälin suunnittelua, tavoitejohtamista, henkilöstön kehittämistä ja osallistumista (Kasvio ym. 1999, 34). Kehittämishjelmat ja uusien käytäntöjen pilotointi julkisten palveluiden uudistamisessa kuvastaa myös uudenlaista poliittis-hallinnollista tyyliä (Martin & Sanderson 1999).

Kehittämistoiminnalla ja evaluaatiolla on periaatteessa läheinen suhde, sillä evaluaatio on tärkeä osa tietoista ja muutoshaluista toimintaa (Presskill & Torres 1999; Chelimsky 1997). Suhde ei kuitenkaan ole mutkaton. Hankalaksi tilanteen tekee jo evaluaatiolähestymistapojen runsaus ja monisärmäisyys. Myöskään evaluaatiokäsitteen sisällöstä ei vallitse yksimielisyyttä (mm.

Patton 1982, 33). Lisäksi Martin ja Sanderson (1999) huomauttavat, että kehittämisen ja pilotoinnin uudenlainen poliittis-hallinnollinen funktio merkitsee myös tarpeita evaluaatiolle: evaluaattoreilta odotetaan muutosagettimaista otetta, jos se yhdistyy laaja evaluaationäkemyks.

Tässä artikkelissa tarkastellaan kehittämisprojektien evaluaatiota Stakesissa (Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus) työskentelevien kehittämistyön asiantuntijoiden käsitysten kautta. Stakes valittiin tutkimukseen, koska se on keskeinen toimija sosiaali- ja terveydenhuollon kentässä. Sen tehtäväksi on kuvattu sosiaali- ja terveydenhuollon informaatio-ohjaus, edeltäjäorganisaatioidensa valtiokeskeisen normiohjauksen sijaan (Uusitalo & Lönnfors 1999). Organisaation aiempi asema hallintoviranomaisena ja nykyinen tehtävä informaatio-ohjaajana asettaa sen harjoittaman kehittämistoiminnan kiinnostavaan valoon.

Artikkeli perustuu tutkimukseen (ks. Seppänen-Järvelä 1999), jonka tavoitteena oli tuoda esille kehittämistyölle ominaiset piirteet ja sävy sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa. Tutkimuksen taustalla oli havainto, etteivät kehittäjät ja konsultit useinkaan tiedosta, millaisiin oletuksiin heidän toimintansa nojaa (ks. Schein 1999, 4). Siinä kysyttiin, millaisena kehittämistoiminnan ymmärtävät sitä toteuttavat ihmiset. Tutkimuskohdetta tarkasteltiin asiantuntijoiden kokemusten ja oman toiminnan reflektion kautta. Tavoitteena oli näin kuvata, millaisten oletusten varassa asiantuntijat toimivat. Haastatteluissa evaluaatio oli eräs tärkeä teema. Siihen liittyvät käsitykset olivat olennainen alue aineiston analyysissä ja johtopäätöksissä, jotka koskivat kehittämistehävän toteuttamista.

AINEISTO JA SEN ANALYYSI

Tutkimuksen aineisto muodostui pääasiallisesti Stakesin kolmessa kehittämisprojektissa työskentelevien henkilöiden (N=13) teemoitetuista yksilö- ja ryhmähaastatteluista. Projektit edustivat sosiaali- ja terveydenhuollon erilaisia sisältöalueita tai sektoreita. Empiiristä aineistoa ei kuitenkaan tarkasteltu projekti- tai yksilökohtaisesti, vaan haastateltavien käsitykset muodostavat käsitysten kokonaisuuden (pool of meanings; ks. Marton 1988). Projektien kautta informanttien kokemukset ja näkemykset kiinnittyivät konkreet-

tiseen kehittämistyön kontekstiin.

Haastatteluissa käytetty teemoitus ei ollut orjallinen kysymysluettelo vaan lähinnä ajuri, jonka avulla pääsi tarttumaan tutkimusongelmaa palveleviin keskusteluavauksiin. Teemat käsitelivät muun muassa sitä, mitä mieltä Stakesin edustajat olivat kehittämisen kohteesta, tavoitteista ja toimintatavoista. Taustalla oli siis oletus, että tämäntyyppiset kysymykset kuvaisivat haastateltavien perusasettelusta kehittämistyöhön.

Haastatteluaineisto analysoitiin grounded theoryn (Strauss & Corbin 1990) mukaisesti Atlas/ti-analyysiohjelmalla (<http://www.atlasti.de>). Grounded theoryn aineistolähtöisellä otteella oli mahdollista tulkita ja nostaa esille kehittäjien tutkimuskohdetta koskevat käsitykset. Tutkimusote vastasi luonteavasti tutkimuksen tavoitteisiin selvittää huonosti tunnettua ja tutkittua ilmiötä. Se vastasi tarpeeseen katsoa syvemmälle ilmiön sisälle ja taakse, sen taustaoletuksiin ja sidoksiin.

Atlas/ti -ohjelman metodologiset taustaoletukset nojaavat grounded theoryyn ja ohjelman tukemat analyysioperaatiot tähtäävät empiiriseen aineistoon ankkuroidun koodisysteemin tai käsittejärjestelmän luomiseen. Analyysi toteutettiin vaiheistetulla koodausproseduurilla avoimen, aksiaalisen ja selektiivisen koodauksen kautta edeten ydinkäsitteisiin ja niiden välisiä suhteita koskevaan malliin.

Aineiston analyysiin ja tulkintaan olennaisesti liittyvä tekijä oli itse puheaineiston luonne, joka saattoi vaikuttaa aineistossa ilmenneeseen kehittäjien puheen samankaltaisuuteen ja "retoriseen" sävyyn. Tutkimusasetelma, haastattelu-tilanne ja muut kontekstuaaliset – lähinnä tutkimusorganisaation sisäiset – tekijät vaikuttivat siihen, että haastateltavien puhe oli luonteeltaan kehittämistyön legitimaatiopuhetta. Tällöin siihen saattoi sisältyä myös verrattain ideaaleja piirteitä. Voidaankin ajatella, että haastateltavien puheet ilmentävät Argyriksen ajattelutapaa julki- ja käyttöteorioista. Aineisto olisi tällöin lähinnä julki-teorian luonteista; siinä luodaan jaettu merkityksiä, joiden avulla on mahdollista selvittää ja kuvailla toimintaa ja tapahtumia. Niiden avulla on mahdollista kuvata ulkopuolisille, mistä kehittämistyössä on kysymys. (Argyris 1994.) Aineiston luonne vaikuttaa myös siihen, millainen asema sille voidaan antaa kehittämistyön todellisuuden kuvaajana. Onkin syytä muistaa, ettei tutkimuksessa tarkasteltu projektien prosessien etenemisen "todellisia" vaiheita ja ominaisuuksia vaan

haastateltavien käsitysten kautta muodostunut kuva prosessin yleisistä piirteistä ja merkityksestä kehittämistyössä.

KEHITTÄMINEN JA EVALUAATIO – VIERAITA TOISILLEEN?

Perinteisesti evaluaatiolta on kysytty kehittämisen toteuttamisesta, tuloksista, vaikutuksista ja tehokkuudesta. Arviointi onkin liitetty tulosorientuneeseen manageristiseen päätöksentekoon ja johtamiseen (Martin & Sanderson 1999; Temmes & Kiviniemi 1997, 10). Sillä voidaan osoittaa myös kehittämistyön tarve, legitimoida toimintaa tai kontrolloida sitä (Meeuwisse 1996, 55).

Arviointikysymykset nousivat eräiksi keskeisimmiksi teemoiksi haastatteluissa. Tämä saattoi johtua evaluaatiokysymysten yleisemmästä ajankohtaisuudesta tai siitä, että projekteissa pohdittiin haastatteluhetkellä arvioinnin toteuttamista lähinnä loppuraportointia silmällä pitäen. Kysymyksessä oli kuitenkin kehittäjäammattilaisten kannalta huomattava ja puhuttava teema.

Haastateltavien kehittämistyön arviointia koskeva puhe tarkentui kolmen teeman sisälle. He puhuivat arvioinnille kehittämistyön erityispiirteistä johtuvista ongelmista, arvioinnin toteuttamiseen liittyvistä ongelmista sekä sen tarpeista ja edellytyksistä. Tässä teemoituksessa näkyi selvästi se, että arviointi oli luonteeltaan ongelmallista useastakin näkökulmasta katsottuna.

Keskusteluissa saattoi havaita tietynlaisen ambivalenssin arviointia koskeneen puheen paljouden ja arvioinnin niukan toteutuksen suhteessa. Vaikka arvioinnin rooli oli verrattain ohut ja haastateltavien omat kokemukset kehittämistyön arvioinnista olivat verrattain vähäiset, tunnistivat he kuitenkin arvioinnin ongelmia ja tarpeita huomattavan runsaasti. Arviointia pidettiin tärkeänä mutta sen toteuttaminen koettiin vaikeana. Arvioinnin tai evaluaation jäsentymättömät käsitteet vaikuttivat omalta osaltaan siihen hämmennykseen, joka haastateltavien puheista kuului.

Haastateltavien mielestä arviointi toi kehittämistyöhön tutkimuksen näkökulman. Arviointi yhdistettiin siis arviointitutkimukseen ja lähinnä tulos- ja vaikuttavuusevaluaatioon. Käsitys on varsin lähellä määritelmää, jonka mukaan evaluaatio on sosiaalisten interventiohankkeiden arvi-

ointia systemaattisesti tutkimusmetodeilla (Rossi ym. 1999). Tutkimuksellisen funktion lisäksi haastatteluissa tuli esille myös arvioinnin kontrollitehtävä.

Toinen huomattava seikka on haastateltavien käsitysten taustalla oleva mittausorientoitunut tulos- ja vaikuttavuusevaluaatioon nojautuva ajattelutapa ja sen soveltumattomuus kehittämistyöhön. Arviointia koskeneissa keskusteluissa oli haastateltavien näkemyksissä havaittavissa melko voimakas tutkimusperinteen vaikutus. Tämä näkyi toisaalta siinä, kuinka haastateltavat kuvasivat arviointitoiminnassa tutkimusperinteen dominoivaa asemaa ja toisaalta heidän oman evaluaatiokäsityksensä luonteesta. Tutkimusperinteen vaikutus näyttäytyi myös keskustelussa arviointikriteereistä, joita toisaalta vierastettiin ja toisaalta kaivattiin. Kriteereistä keskusteleminen toi esille vaikeudet sopivien mittapuiden määrittelyssä. Kuitenkin pidettiin tärkeänä, että kokeilu- ja kehittämistoiminnassa olisi arviointi- ja mittausvälineitä, joilla voitaisiin osoittaa projektien onnistuneisuutta.

EVALUAATION TOTEUTTAMISEEN LIITTYVÄT ONGELMAT

Arvioinnin ongelmia koskevista käsityksistä voidaan aineistossa erottaa kaksi pääryhmää: kehittämistyön erityispiirteisiin liittyvät ongelmat ja arvioinnin toteuttamiseen liittyvät ongelmat. Puhe ongelmista kytketty perimmiltään kysymykseen, mitä kehittämisen tuloksina odotetaan ja minkäluonteisia tulokset ovat. Björn Gustavsen (1992, 68) toteaaakin, etteivät kehittämisen tulokset ilmaannu itsestään, vaan liittyvät siihen, millaiset asiat määritellään ja tulkitaan tuloksiksi.

Projekteissa, joissa haastateltavat työskentelivät, arviointia oli heidän mukaansa melko vähän. Arvioinnin vähäistä toteuttamista selitettiin lähinnä sillä, että itse kehittämisen toiminta työllisti heidät siinä määrin, ettei resursseja arvioinnin toteuttamiseen jäänyt ja ettei sitä projektin suunnitteluvaiheessa osattu ottaa huomioda. Kaikissa projekteissa oli kuitenkin käytetty huomattavan paljon reflektioivaa itsearviointia toiminnan ohjaamisessa. Tätä ei kuitenkaan mielletty varsinaiseksi evaluaatioksi.

Organisaatioiden kehittämiseen liittyvien hankkeiden vähäisen arvioinnin syyksi on esitetty organisatorisia ja metodologisia esteitä, jotka liitty-

vät toisiinsa. Evaluaation metodologisia pulmia voidaan päästä ratkaisemaan vain, jos organisaatiossa on halukkuutta arviointia koskevien kysymysten käsittelyyn. Keskeisimpiä organisatorisia ongelmia on yksimielisyyden saavuttaminen arvioinnin tarkoituksesta. Tämä taas vaikuttaa siihen, millaisella otteella arviointia toteutetaan ja minkätyyppistä tietoa sillä tuotetaan. (Wang ym. 1997.) Haastateltavat kuvasivat, että arvioinnin toteuttaminen käytännössä saattoi kilpistyä ihmisten kykyihin ja valmiuksiin tehdä ja antaa arviointia. Onkin sanottu, että oman toiminnan arviointi siten, että mietittäisiin, miten asioita voisi tehdä toisin, ei kuulu suomalaisen kulttuuriperinteen arvoihin (Rauste-von Wright & von Wright 1996).

Arviointia pidettiin tärkeänä ja hyödyllisenä mutta sen toteuttamista vaikeana. Tässä on havaittavissa myös tietty ristiveto arviointitiedon luonteen osalta. Toisaalta tiedon tulisi olla tutkimuksellisesti luotettavaa mutta toisaalta sen tuottaminen ei saisi olla liian paljon resursseja vievää. Samantyyppisen ristiriidan havaitsevat myös Wang ym. (1997).

Brunsson kuvaa kehittämishankkeiden toiminnan luonteeltaan lähinnä kehittelynä, suostutteluna ja kokeilemisena, eikä niinkään suoraviivaisena toimintana. Tällöin uudistuksilta ei voida odottaa välittömiä tuloksia. Ne lupaavat ennemminkin tulevaisuudessa toteutuvia hyötyjä, jotka realisoituvat kehittämissideoiden toteututtua tai vieläkin kauempana tulevaisuudessa. (Brunsson 1989, 220.) Kehittämisshankkeeseen lähdetään tavallisesti jostakin ongelmaksi koetusta tilanteesta ja projektin lopussa voidaan havaita, että olennaisin tulos olikin parantunut muutosten hallinnan ja käsittelemisen kyky. Jos evaluaatiossa ei pystytä havaitsemaan tällaisia tekijöitä, joudutaan siinä helposti harhaan ja menetetään kehittämistyön luonteen kannalta olennaista. (Gustavsen 1992, 72.)

TAVOITELÄHTÖISEN ARVIOINNIN ONGELMIA

Arvioinnin toteuttamisessa kriteereinä käytetään tavallisesti projektille asetettuja tavoitteita. Tavoitteet usein muuttuvat kehittämistehtävän aikana mutta muuttuneita tavoitteita harvoin kirjataan ja käytetään arvioinnissa. Asetetut tavoitteet vaikuttavat myös huomattavasti arvioinnin antamaan

kuvaan projektin toteutuksesta ja tuloksista.

Tavoitteita voidaan myös asettaa melko eritasoisina ja niillä on myös erityyppisiä funktioita projektin toteuttamisessa. Arviointia vaikeuttavat epäselvät ja konkretisoimattomat tavoitteet ja ongelmallista on, jos siinä käytetään vain päämäärätavoitteita. Tavoitteissa tulisikin erottaa lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet, jotta kyetään etsimään järkevät mittarit hankkeiden tuloksellisuuden selvittämiseksi (Kevätsalo 1999, 29).

Hankkeet lupaavat tyypillisesti huomattavasti enemmän kuin mihin ne todellisuudessa pystyvät (Brunsson 1989, 222). Eräs haastateltavista totesikin: "yksi selkeä ongelmahan voi olla myös se, että on asetettu täysin epärealistiset tavoitteet, jolloin kyse on yksinkertaisesti vain ongelmasta siinä eikä itse sen projektin toteuttamisesta tai tuloksissa.". Haastateltavat tiedostivat, ettei projekteille asetetuilla tavoitteilla ollut realistisia toteutumisedellytyksiä projektin toteuttamisen aikajänteellä. Tällöin voidaan kysyä, oliko niillä edes tarkoitukseen olla? Miksi kehittämisshankkeille asetetaan yltyöoptimistisiä tavoitteita ja mikä merkitys niillä on. Arvioinnin kannalta ne ovat hankalia (Patton 1997, 179) mutta ovatko ne myös "retorinen" keino perustella kehittämisen tarvetta kuvaamalla tavoiteltavaa, usein ihanteellista todellisuutta? Ovatko tämäntyyppiset epärealistiset tavoitteet kuitenkin päämäärä, jolla luodaan kuva ja visio siitä näkymästä, jota kehittämistoiminnan on tarkoitus lähestyä? Innovatiivisen kehittämistyön yhteydessä visioilla on tärkeä merkitys. Ne antavat suunnan ja ohjaavat toimintaa.

Ne käsitteet, joilla kuvataan kehittämisellä tavoiteltavaa tilaa tai asiaa, näyttävät kuitenkin täsmentymättömiltä. Prosessikehittämisen (esim. Schein 1999) näkökulmasta nousee kiinnostavia arviointia koskevia pohdintoja. Kun projektin toteuttamisstrategiaan kuuluvat verrattain väljät tavoitteet ja toiminnan sisältö tarkentuu tilanneehtoisena prosessin myötä, on arviointikriteereitä vaikea hakea tavoitteista. Tämä näyttäytyy hyvin erään haastateltavan näkemyksissä:

"(—) nyt katotaan sitten, kun hoitosuositus valmistuu, että missä vaiheessa ollaan, tai jotain tämmöstä, kun ei tuolla vielä tiedetty, että hoitosuositusta edes tehdään (.)"

Evaluaatiokirjallisuudessa on keskusteltu pitkään tavoitteiden merkityksestä. Michael Scriven (1972) kritisoi tavoitelähtöistä arviointia ja alkoi

käyttää käsitettä tavoitevapaa arviointi (goal-free evaluation). Tavoitteiden puntaroinnin sijasta hän kehotti suuntaamaan katseen projektin vaikutuksiin ja tarpeisiin (need based instead goal based). Myös Patton esittää, etteivät tavoitteet ole arvioinnin välttämättömyys. Mitä muuttuvammassa ja epävakaaammassa ympäristössä hanketta toteutetaan, sitä ongelmallisempaa on tavoitteiden käyttäminen arvioinnin mittapuuna, koska tavoitteiden mitattavuus ja täsmällisyys vaihtelevat projektin aikana. Kehittämisevaluuatiassa (developmental evaluation; ks. Chelimsky 1997) tavoitteet ovat innovatiiviselle työskentelylle tyypillisesti luonteeltaan muuttuvat ja kehkeytyvät. (Patton 1997, 180.)

Myös tavoitteita koskevien käsitysten osalta oli haastateltavilla havaittavissa tutkimusperinteen vaikutus, joka näyttäytyi kvantifioinnin vaatimuksena. Vaikka haastateltavat liittivät arvioinnin kvantifioinnin ja mittaamisen tutkimusperinteseen, on myös projektihallinnoinnissa olemassa näkemys esimerkiksi projektin vaiheistuksesta ja kunkin vaiheen tavoitteiden asettamisesta selvästi havaittaviksi ja numeerisiksi. Mitattavuuden ongelma liittyi myös siihen, tuotetaanko arvioinnin tuloksena laadullista vai määrällistä tietoa. Patton (1982, 103) kuitenkin huomauttaa, että tavoite ja sen mittaaminen ovat kaksi eri asiaa ja ne pitäisi erottaa toisistaan.

EVALUAATIOLLA KEHITTÄMISEN LUONNE ESILLE

Kehittämishankkeissa on pohdittu, miten koota tietoa prosessista siten, että se johtaisi tiedon kumuloitumiseen. Innovaatioiden leviämisen ja kokemusten kumuloitumisen kannalta oli ongelmallista, että prosessin kulkua oli vaikea seurata, arvioida, analysoida ja raportoida siten, että sen keskeiset muuttujat ja elementit voitaisiin tehdä havaittaviksi. Myös haastateltavien mukaan hitaasti etenevän prosessin vaikutusta oli vaikea arvioida. Sirottuvat vaikutukset jäivät näkymättömiksi ja niitä oli hankala eritellä riittävän luotettavasti. Kuitenkin vaikutusten arviointia pidettiin sinänsä tärkeänä.

Kehittämisen ydin on prosessi, joka on ainutkertainen, kullekin projektille ominainen ja yksilöllinen toiminnan, havaintojen ja ajattelun kokonaisuus. Prosessimainen luonne tulisi ottaa huomioon evaluuatiassa. Toimintatutkimuksellisessa

kehittämistyössä on havaittu, että arvioinnin ja mittaamisen ongelmallisuus johtuu lähinnä toimintatutkimuksen erityispiirteistä: kokeilu- ja kehittämislunteeesta sekä prosessinomaisesta etenemistavasta. Tällöin toimintatutkimus onkin ymmärrettävä prosessina, jossa arviointi toimii ennen kaikkea palautteena. (Kuitunen 1991, 17–19, 90.) Haastateltavien mielestä perinteisessä evaluuatiassa prosessille ominainen tulos jäi näkymättömäksi. Ristiriitaa ilmeni myös siinä, miten projektin ulkopuolelta tuloksia tarkasteltiin. Onkin varsin ymmärrettävää, että kehittämistyön toiminnallisesta ja moniulotteisesta prosessista on vaikeata hahmottaa tuloksia, varsinkin jos tuloskäsitys on hyvin kapea. Eräs haastateltava viittasikin siihen, etteivät kehittämistoiminnan "suoritteet" käy yksiin organisaation tuloksellisuusmittareiden kanssa.

Haastateltavat korostivat erityisesti käynnistyneen prosessin seurannaisvaikutuksia ja toisaalta sitä, että projektin todelliset vaikutukset tulevat esille kauan hankkeen päättymisen jälkeen. Organisaatioiden kehittämisen tulokset tulevat esille viivästyneinä ja vaikeasti havaittavina. On havaittu, että kehittämistilanteissa toiminnan suoritus-taso usein heikkenee palautuakseen ja kohotakseen myöhemmin. (Brodtrick 1997, 87.) Tulokset ovatkin luonteeltaan lähinnä prosessituloksia, joita ovat esimerkiksi parantunut vuorovaikutus, yhteistyö ja vastuullisuus tai sitoutuminen (Brodtrick 1997, 87; Buhaništ ym. 1994, 78; Gustavsen 1992, 72). Scrivenin (1972) mukaan tavoitelähtöinen arviointi on kapeuttanut projektien vaikutusten havaitsemisen. Muita kuin tavoitteiden mukaisia vaikutuksia kutsutaankin sivuvaikutuksiksi (side-effects/secondary effects), joihin liittyy melko negatiivinen mielleyhtymä. Hän korostaakin arvioinnissa juuri näiden tärkeiden ennakkoimattomien vaikutusten löytämistä.

REFLEKTOIVA ITSEARVIOINTI

Mikä oli arvioinnin paikka ja merkitys haastateltavien mukaan kehittämistehtävän toteuttamisessa? Tärkein, myös eniten viittauksia kerännyt tehtävä oli itsereflektiivisen arvioinnin käyttäminen prosessin kulfettamisessa. Se oli projekteissa vallitseva arvioinnin muoto, vaikka haastateltavat eivät aina mieltäneetkään sitä varsinaiseksi arviointiksi. Reflektiivistä itsearviointia voidaan kuitenkin pitää prosessiarvioinnin olennai-

sena osana (Seppänen-Järvelä 1999). Keskeistä tämännäköisessä työotteessa on työn sisäisen logiikan ja työprosessien avaaminen. Tähän tarvitaan arvioivaa reflektiivistä tietoa, joka pystyy paljastamaan ja tekemään näkyväksi toiminnan sisällön ja siihen liittyvät piirteet (ks. Yliruka, 2000).

Reflektointi on tilanteen arviointia oman kokemuksen kautta. Itselflektio on taas omien tuntemusten, mielikuvien, tunteiden tai ajatusten havainnoinnin kautta tapahtuvaa tilanteen selkeyttämistä (Tiuraniemi 1994). Reflektio liittyy oppimiseen. Siinä on kysymys omien ennakkoletusten arvioinnista, joka merkitsee vakiintuneiden ja tavanmukaisten näkemysten ja merkitysten kyseenalaistamista.

Haastateltavat tarkoittivat itselflektiolla lähinnä projektiryhmän sisäisiä keskusteluja, jotka tähtäsivät toiminnan suunnitteluun ja tapahtuneen arviointiin. Reflektio tapahtui strukturoimattomasti, eikä tilanteita yleensä dokumentoitu. Eräs haastateltavista kertoi, kuinka projektissa oli kehitelty innovaatio Hedelmäsisyysfestanit, mutta kukaan ei jälkeinpäin pystynyt tarkasti konstruoimaan, kuinka ja millaisten tekijöiden summana idea syntyi ja realisoitui.

Reflektiota voidaan pitää myös ryhmän työtapana, jolloin se liittyy kiinteästi kehittämis- ja kuljettamiseen. Tyypillisesti haastateltavien reflektiokuvaukset koskivat jonkin intervention, esimerkiksi työkokouksen, toteuttamista. Tällöin oltiin tavallisesti poissa työpaikalta, jolloin matkat ja illat käytettiin tähän. Keskustelut johtivat tavallisesti toiminnallisiin ratkaisuihin, joilla prosessia kuljetettiin eteenpäin. Tällaisena kuvasi eräs haastateltava melko tyypillisen reflektiointilanteen:

”Me mennään tapahtumat läpi, tietysti ei mitään tämmösellä tarkalla jäsenyksellä vaan, että miksi joku sanoi näin, siis vaihdamme tulkintoja. Että missä vaiheessa, jos oli joku kokous, missä oltiin, niin missä vaiheessa hommat alko mennä pieleen ja miksi. Kyllä sen tunnissa, puolentoista tunnin aikana, jos me tullaan jostain kauempaa, niin ehditään se sillai sekä tunnepurkaukset että sitten vähän analyttisemmin miettiä, että mitä jatkossa pitäis tehdä.” (12, 656–662)

Organisaatioissa on paljon reflektiota – osin siksi, että se on ihmiselle luontaista toimintaa. Tyypillisesti reflektio on luonteeltaan spontaania ja tiedostamatonta. Reflektiota tarvitaan koke-

muksesta oppimiseen. Ihminen oppii parhaiten kokemuksistaan mutta ongelmana on se, ettei toiminnan ja päätösten vaikutuksia käsitellä (Senge 1990, 23). Oppimisen kannalta reflektion tärkeä potentiaali jää piiloon. Sen hyödyntämiseksi esimerkiksi päätöksenteon tueksi tarvittaisiin enemmän tietoisia ja muodollisempia reflektiokäytäntöjä. (Daudelin 1996.)

Muutamat informanteista toivat esille, että itselflektio ja reflektio vaativat riittävää vahvuutta. Kun arviointiin sisältyy aina arvottamista, puntaointia ja suhteuttamista, vaatii tämännäköisten asioiden käsittely vahvuutta niin yksilöltä kuin ryhmältä. Esimerkiksi konstruktionististen evaluatiivien menetelmien (esim. Guba & Lincoln 1989) mukaan projektissa etsitään neuvottelun kautta yhteisymmärrys arvioinnin toteuttamistavoista ja mahdollisista arviointikriteereistä. Omien tekemisten kriittinen arviointi saatetaan kuitenkin kokea loukkaavana tai liian paljastavana, eikä arviointiin haluta lähteä. Tämä koskee varsinkin projektin ylintä johtoa. Vaikka prosessievaluatio menetelmänä toteutettaisiinkin, voivat osallistujat olla resistenttejä, eivätkä halua käyttää kerättyä materiaalia tietoisien valintojen tekemiseen vaan etenevät omaksutuilla tavoilla (Seppänen 1997, 104.)

Reflektioivat käytännöt ovat osa prosessin evaluointia, sen arviointia, seuranta ja ohjausta. Nakari ja Kalliola (1999, 10-12) kytkevät lisäksi prosessin evaluatiivien ja kehittämisessä käytettävien käsitteiden työstämisen yhteen. Kehittämistavoissa, jotka perustuvat yhteisökeskeiseen alhaalta ylös-vaikuttamiseen, on tärkeää etsiä, määrittellä, peilata käsitteet, joille kehittämisprosessit perustuvat. Muutokset kommunikatiivissa ovat välttämättömiä työkäytäntöjen muuttamisen lähtökohtana. Tällöin kehittämisvaikutukset myös kiinnittyvät kommunikatiivien muotojen ja sisältöjen muuttamiseen, tapaan puhua ja käsitellä asioita. (ks. Gustavsen 1992, 69.)

EVALUAATION EDELLYTYKSIÄ JA MAHDOLLISUUKSIA

Kuten edellä todettiin, haastateltavat havaitsivat arvioinnin tarpeellisuuden lähinnä siltä pohjalta, ettei sitä projekteissa juuri ollut. Havaittiin siis arvioinnin tarve mutta sen hahmo sisällön ja toteuttamisen osalta oli verrattain jäsentymätön.

Kun kehittämistehtävä kohdistui palveluihin ja

työkäytäntöihin ja kun yhteistyökumppaneina olivat ammattilaiset, pohtivat haastateltavat palvelujen käyttäjien roolia arvioinnissa. Vaikka sosi-aali- ja terveydenhuollossa – ja julkisissa palveluissa yleensä – on puhuttu melko paljon ja pitkään siitä, että palvelujen pitäisi perustua asiakkaiden tarpeisiin ja palautteeseen, näyttäisi asiakkaiden rooli evaluaatiossa vielä jäsentymättömältä ja marginaaliselta (Drewett 1997). Asiakkaiden roolilla arvioinnissa voidaan ajatella olevan myös laajempiakin merkityksiä, sillä Brodtrick (1997, 93) tuo esille, että kehittyäkseen oppivaksi organisaatioksi julkisen sektorin tulisi mieltää olevansa vuorovaikutuksessa asiakkaidensa kanssa. Tällöin kehittyvän organisaation ympäristöön- ja asiakkaihin suuntautuvan reflektioivan suhteen tuottama materiaali on olennaista.

Yleisempi evaluaatiokeskustelu sisäisestä ja ulkoisesta arvioinnista (ks. Patton 1997) näyttäytyi myös haastateltavien puheissa, ja eräs heistä totesikin näissä kysymyksissä olevan niin sanottuja koulukuntaeroja. Jonkin ryhmän tai tieteenalan sitoutuminen tietynlaiseen evaluaationäkemykseen saattoi "normittaa" ja ohjata hankkeiden arviointistrategioita (myös Drewett 1999). Tuotettiin sellaista arviointimateriaalia, jota voitiin käyttää hankkeesta raportoitaessa esimerkiksi kansainvälisissä tieteellisissä julkaisuissa

Arvioinnin lähestymistavoista ulkoisella arvioinnilla näyttäisi olevan status luotettavampana ja objektiivisempänä kuin sisäisellä arvioinnilla. Tällöin jyrkimpien ulkoista arviointia edustavien näkemysten mukaan sisäistä arviointia ei voida pitää luotettavana arviointitiedon lähteenä. Tämäntyyppinen näkemys on kuitenkin evaluaatiokirjallisuudessa väistymässä ja on alettu tuoda esille kummankin suuntauksen erityisiä piirteitä ja funktiota. Evaluaatiokirjallisuudessa puhutaankin perinteisestä summatiivisesta ja formatiivisesta arvioinnista. Myös ulkoisen ja sisäisen arvioinnin yhdistelmät ovat yleistyneet; projektien kokonaisevaluaatioon kuuluvat parhaimmillaan kummatkin ulottuvuudet, jolloin myös evaluaatiotieto perustuu trianguloivasti useaan eri lähteeseen (Patton 1997).

Haastateltavat pitivät perinteistä ulkopuolista tulos- tai vaikuttavuusarviointia ongelmallisena, koska se ei huomioi kehittämistyölle tyypillistä prosessimaista etenemistä. He toivat esille, että ulkoisella arvioinnilla olisi tehtävä kehittämistyön prosessin seuraamisessa ja arvioinnissa. Ulkoisen arvioinnin tehtävä on tärkeä myös sik-

si, että kehittäjät ovat usein hyvinkin sisällä prosessissa, jolloin havaintokyky oman toiminnan ja kontekstin suhteen saattaa horjua. Haastateltavien ehdotustyyppisissä näkemyksissä kehittämistyöhön kaivattiin projektin ulkopuolista prosessin arvioijaa, henkilöä, joka ei ole itse sitoutunut kehittämistehtävän toteuttamiseen, mutta kuitenkin pystyy tarkastelemaan prosessin etenemistä. Tavoitteena olisi projektin etenemisen ja käytäntöjen läpinäkyvyys ja eksplisiittisyys.

Kehittämiprojekteissa on usein myös johtoryhmä tai ohjaus- ja seurantar ryhmä, johon on kutsuttu kehittämistehtävään liittyvien tärkeiden tahojen edustajia. Tällaisen ryhmän tehtäviin kuuluu tavallisesti myös arviointitehtävä. Ryhmän kokoonpano ja motivoituminen asiaan vaikuttivat siihen, kuinka haastateltavat kokivat saaneensa arvioivaa palautetta omaan toimintaansa. Haastattelussa tuli esille melko kriittisiäkin huomioita kyseisten ryhmien evaluaatiopanoksesta.

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Tässä artikkelissa tarkasteltiin Stakesissa työskentelevien kehittämistyön asiantuntijoiden käsityksiä projektinsa evaluaatiosta. Tutkimusaineiston haastattelumateriaalissa evaluaatio-aihe oli yksi teema kehittämistyön luonteen analysoimisessa. Aineistossa tuli esille selvästi arvioinnin ongelmallisuus, joka kulminoitui perinteisen tulos- ja vaikuttavuusvaluaatioon nojautuvan ajattelutavan soveltumattomuuteen kehittämistyöhön.

Tutkimusaineiston projekteissa, joissa haastateltavat työskentelivät oli suhteellisen vähän tietoista arviointia, eikä evaluaatio ollut muodostunut osaksi kehittämistyön käytäntöjä. Arvioinnin vähäisyyttä ja epätasällisyyttä voidaan pitää ongelmana, joka vaatisi toimenpiteitä. Projekti- ja ohjelmaevaluaatio ovat viime vuosina vahvistuneet, mihin vaikuttaa osaltaan erilaisten kehittämistoiminnan ohjelma- ja rahoitusrakenteiden (esim. EU, World Bank) luomat ohjeistukset. Kuitenkin useissa tutkimus- ja kehittämistyötä tekevissä organisaatioissa evaluaatiokäytännöt ovat vasta muotoutumassa. Koska evaluaation asema on viime vuosina tullut entistä olennaisemmaksi, tarvitaan siihen laaja-alaista mutta syvällistä ymmärtämystä. Evaluaatioasiantuntijuutta kaivataan niin projektien johtajille kuin evaluaatioiden toteuttajille. On tärkeää, että myös

pääliikkötasolla on evaluatiivinen työote. Tällöin heillä on riittävästi pätevyyttä toimia sekä arvioinnin tilaajana että sisäisen arvioinnin toteuttajana. Suomeen tulisiikin vahvemmin kasvattaa tarvittavaa arviointitoiminnan kompetenssia.

Haastateltavat selittivät niukkaa arviointia arviointiosaamisen ja -käytäntöjen puuttumisella sekä kehittämisen erityispiirteisiin liittyvillä tekijöillä, kuten evaluaatiolähestymistapojen soveltumattomuudella kehittämisen prosessimaiseen luonteeseen. Heidän käsityksensä arvioinnin luonteesta oli vielä melko vahvasti kiinni perinteisessä tutkimusorientaatioon nojaavassa objektiivisessa näkemyksessä. Evaluaation laajasta perinteestä löytyy kuitenkin lähestymistapoja kehittämistyön käyttöön. Tämänäyttypisiin aineksiin viittaavat mm. formatiivinen tai prosessin arviointi, responsiivisuus, empowerment-evaluaatio, naturalistinen tai konstruktionistinen arviointi. Kaikille suuntauksille on yhteistä vuorovaikutukseen perustuva vaikuttaminen, osallistuminen, dialogisuus, kontekstuaalisuus ja arviointitiedon hyödyntäminen.

Evaluaatiota koskevissa koskevissa keskusteluissa tuli suhteellisen vähän esille asiakkaiden tai projektikumppaneiden, toimijoiden rooli. Kun haastateltavien kehittämiskäsityksessä korostui vahvistamisen (empowerment), kumppanuuden ja dialogisuuden elementit olisi olettanut, että samansuuntaiset ainekset olisivat tulleet esille myös arvioinnin osalla. Haasteina onkin evaluaatio-osaamisen ja -käytäntöjen vahvistaminen, jossa erityinen huomio olisi kiinnitettävä toimija- ja asiakaslähtöisyyteen. Samaa korostaa myös Iso-Britannian kokemuksiin perustuen Drewett (1997).

Toinen merkittävä haaste on arvioinnin ja raportoinnin rakentava kriittisyys. Varsin usein kehittämissuunnitelman toteuttaminen kuvataan joko neutraalin hallinnollisesti tai sankaritarinana, josta leivotaan esimerkillinen käytäntö (good practice). Kehittämistyöstä puhutaan ja kirjoitetaan edistykseen ja positiivisuuden sävyttämänä, eikä kehittämiskulkujen negatiivisia prosesseja tai häviöitä ole juurikaan paikallistettu. Tutkijoiden onkin epäilty omaksuneen edistysuskoiset ideat, jotka estävät havaitsemasta kehittämisen kriittisiä piirteitä (Kevätsalo 1999, 38). Evaluaatio olisikin hyödyllinen väline läpivalaista kehittämistyön sisältöjä ja hahmottaa sellaisia rakenteita ja keinoja, joiden kautta tulosten ja kokemusten kumuloituminen olisi mahdollista.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (1997). Crisis of the administrative welfare state & Evaluation of current reforms of the administrative welfare state. In: Ahonen & Salminen (eds.) *Metamorphosis of the administrative welfare state*. Scandinavian University Studies 14. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Argyris, Chris (1994). *On Organizational learning*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Arnkil, Robert & Arnkil, Tom & Eriksson, Esa (1998). Paikallishallinnon strateginen johtaminen ja henkilöstön kehittäminen – tapausesimerkinä Cities of Tomorrow -kaupunkiverkosto, Hämeenlinnan kaupunki ja kaksi henkilöstön kehittämissuunnitelmaa. Teoksessa: Alasoini & Kyllönen (toim.) *Aallon harjalla*. Kansallisen työelämän kehittämissuunnitelman raportteja 4. Helsinki: Työministeriö.
- Atlas/ti (1999). <http://www.atlasti.de>. Tulostettu 4.2.1999.
- Brodrick, Otto (1998). Organizational learning and innovation: tools for revitalizing public services. *International Review of Administrative Sciences* 1, 83–96.
- Brunsson, Nils (1989). Administrative reforms as routines. *Scandinavian Journal of Management* 3, 219–228.
- Chelimsky, Eleanor (1997). The coming transformations in evaluation. In: Chelimsky & Shadish (eds.) *Evaluation for the 21st century. A handbook*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Daudelin, Marily (1996). Learning from experience through reflection. *Organizational Dynamics* 3, 13–36.
- Drewett, Alison (1997). Evaluation and consultation. Learning the lessons of user involvement. *Evaluation* 2, 189–204.
- Gustavsen, Björn (1992). *Dialogue and development. Social science for social action: toward organizational renewal*. Assen: Van Gorcum & comp.
- Kasvio, Antti & Lahtonen, Maarit & Varis, Maarit & Airaksinen, Jenni (1999). *Kehittäminen arjen voimavaraksi. Tutkimus toimintatapojen kehittämisestä Helsingin kaupungin työpaikoilla vuosina 1995–1998*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kevätsalo, Kimmo (1999). *Jäykät joustot ja tuhlatut resurssit*. Tampere: Vastapaino.
- Kuitunen, Kimmo (1991). *Toimintatutkimusten tulosten arviointi- ja mittaamisongelmat: Esimerkitapauksena henkilöstön kehittäminen kuntasektorilla*. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen työelämän tutkimuskeskuksen työraportteja 21. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Martin, Steve & Sandersson, Ian (1999). Evaluating Public Policy Experiment. Measuring Outcomes, monitoring processes or managing pilots. *Evaluation* 3, 245–258.
- Marton, Ference (1988). Phenomenography – a

- research approach to investigate different understanding of reality. In: Sherman & Webb (eds.) *Qualitative research in education: focus and methods*. London: Falmer Press.
- Meeuwisse, Anna (1996). Projektens dolda funktioner. I: Sahlin (red.) *Projektets paradokser*. Lund: Studentlitteratur.
- Nakari, Risto & Kalliola, Satu (1999). Methodology. In Nakari & Kalliola (eds.) *Resources for renewal. A participatory approach to the modernization in Finland*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- Patton, Michael (1982). *Practical evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Patton, Michael (1997). *Utilization-focused evaluation. The new century text*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Preskill, Hallie & Torres, Rosalie (1999). Building capacity for organizational learning through evaluative inquiry. *Evaluation* 1, 42–60.
- Rauste-von Wright, Maijaliisa & von Wright, Johan (1996). *Oppiminen ja koulutus*. Juva: WSOY.
- Rossi, Peter & Freeman, Howard & Lipsey, Mark (1999). *Evaluation. A systematic approach (6. edition)*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Schein, Edgar (1999). *Process consultation revisited. Building the helping relationship*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Scriven, Michael (1972). Pros and cons about goal-free evaluation. *The Journal of Educational Evaluation* 4, 1–7.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (1999). Kehittämistyö ja arviointi. Teoksessa: Eräsaari & Lindqvist & Mäntysaari & Rajavaara (toim.) *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (1999). Luottamusprosessiin: Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla. Tutkimuksia 104. Helsinki: Stakes.
- Strauss, Anselm & Corbin, Juliet (1990a). *Basics of qualitative research. Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park: Sage Publications.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Helsinki: Valtionvarainministeriö ja Helsingin yliopisto.
- Tiuraniemi, Juhani (1994). *Reflektiivinen ammattikäytäntö*. Julkaisuja A 25. Turku: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus.
- Uusitalo, Hannu & Lönnfors, Terhi (1999). Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Teoksessa: Uusitalo (toim.) *Stakes sosiaali- ja terveysalan informaatio-ohjaajana. Kokemuksia ja kehitysnäkymiä*. Aiheita 11. Helsinki: Stakes.
- Wang, Zhengyan & Rao C.P. & Deadrick, Diana (1997). Organizational barriers to organizational development evaluation research. *International Journal of Management* 1, 79–86.
- Yliruka, Laura (2000). *Sosiaalityön itsearviointi ja hiljainen tieto*. FinSoc:n työpapereita 2. Helsinki: Stakes.