

# Sosiaalipalveluiden arviointitutkimus

*Pekka Kettunen*

Jyväskylän yliopistossa 1.6. 2009 lähtien perustetun professuurin alana on sosiaalipalveluiden tutkimus ja arviointi. Virka on yliopiston ja terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yhteisesti rahoittama. Tarkoituksena on vahvistaa sosiaalipalveluiden tutkimusta. Sosiaalipalvelut kattavat laajan osan kunnallisista palveluista. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17§ mukaan kunnan on jäljempänä säädettyin tavoin huolehdittava seuraavien sosiaalipalveluiden järjestämisestä: sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta sekä toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi. Käytännössä raja sosiaali- ja terveyspalvelujen kesken ei ole aina niin selkeä – eikä tulisikaan olla. Useat ajankohtaiset uudistukset koskettavat myös sosiaalipalveluja. Paras-uudistus merkitsee kuntien ja toiminta-alueiden kasvamista. Tämä on erityisen haasteellista pienten kuntien asukkaiden kannalta. Suomessa kuten muissakin yhteinäisvaltioissa nousee aika ajoin esiin jännite valtakunnallisen yhtenäisyyden ja paikallisen innovatiivisuuden kesken. Universaalipalveluihin liittyvää tasa-arvoa voi tulkita monin eri tavoin, sen ei tarvitse merkitä kaikille samanlaisia palveluita (Rothstein 1995). Paikallisella harkinnanvaralla voidaan tavoitella vetovoimaa ja luovuutta, jota ei ylhäältä alaspäin suuntautuvalla ohjauksella voida tavoittaa. Toisaalta kansalaisten tulisi eri puolilla maata saada ainakin tietyn tasoinen palvelulaatu. Näiden keskinäisessä punninnassa on monia eri näkökohtia,

joita arviointitieto voi osaltaan tukea. Sote-ohjelmassa pyritään lisäämään yhteistyötä sosiaali- ja terveyspalveluiden kesken. Kaste-ohjelman pää tavoitteena on lisätä osallisuutta ja vähentää syrjäytymistä, lisätä terveyttä ja hyvinvointia sekä parantaa palveluiden laatua, vaikuttavuutta, saatavuutta ja kaventaa alueellisia eroja. Uudistuksia on tärkeää arvioida sillä palveluihin liittyviä intressejä ja näkökulmia on monia. Kuntalaisten, palveluiden käyttäjien, kannalta on erityisen tärkeää katsoa millaisia muutoksia uudistukset aikaansaavat palveluiden saatavuudessa ja laadussa. On tärkeää kartoittaa missä määrin tietoa sosiaalipalveluista on jo olemassa ja millaisia näkökulmia tulisi vahvistaa. Sosiaalipalveluiden järjestämisestä, käytöstä ja riittävydestä kunnissa ei ole kattavaa ja vertailukelpoista tietoa. Arvioinnin näkökulmasta erityisesti toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus ovat ajankohtaisia kysymyksiä. THL:n Jyväskylän toimipaikka on keskittynyt sosiaalipalveluiden tutkimukseen ja kehittämiseen. Keskeinen tutkimus on valtakunnallinen ParasSos, sosiaalipalveluiden muutoksen seuranta ja arviointi kunta- ja palvelurakennemuutoksessa, jossa m.m. arvioidaan sosiaalipalveluiden muutosta yhdeksässä keski-suomalaisessa kunnassa.

Evert Vedungin (2000; ks. myös Hansen 2005) mukaan arviointitutkija tekee erilaisia teoreettisia ja metodisia valintoja, joista osa liittyy arvioinnin tarkoitukseen ja organisointiin, osa ohjelman kuvaustapaan, osa vaikutusten kuvaustapaan sekä osa arvioinnin tulosten hyödyntämiseen. Yksi tär-

keimpiä arvioinnin valintoja koskee arvioinnin kriteereitä. Kriteerit ovat tärkeitä, ne ohjaavat arviointia tiettyyn suuntaan. Arvioija voi tarkastella ohjelman virallisia tavoitteita kriittisesti. Onko reformeihin ladatuilla odotuksilla tapana toteutua vai korvataanko kriittinen arviointi uudella reformilla? Tavoitteiden ohella on tärkeää käyttää myös muita näkökulmia. Arviointi rakentuu liian usein palvelun tuottajan näkökulmasta ja vähemmän on käytetty palvelun käyttäjän ääntä. Usein tämä on myös vaikeaa, sillä käyttäjät eivät ole yhtenäinen ryhmä. Sosiaalipalvelujen piirissä esimerkiksi lasten päivähoitossa vanhemmat ovat yleensä kykeneviä tekemään valintoja, arvioimaan laatua ja antamaan palautetta. Toisessa ääripäässä ovat ne palveluiden käyttäjät, jotka eivät oletettavasti saa ääntään kuuluviin yhtä helpolla. Jälkimmäisessä tapauksessa voidaan systemaattista palautteenantoa ja arviota rakentaa erilaisin institutionaalisten muotojen, kuten neuvostot ja foorumit, avulla. Keskustelussa kuntalaisten osallistumisesta on painotettu lähinnä tavanomaisia osallistumisen muotoja, kun taas palveluiden käyttäjien äänen vahvistaminen on jäänyt vähemmälle. Käyttäjien ääni nähdään liikaa vain vaatimusten esityskanavanana ja uudistusten jarruttajana. Demokratian näkökulmasta käyttäjien ääni liittyy jokaisen ihmisen oikeuteen vaikuttaa omien asioidensa käsittelyyn. Kyse ei siis ole osallistuvan ja suoran, käyttäjädemokratian välisestä valinnasta vaan niiden integroinnista (Sørensen 2000).

Sosiaalipalveluiden, kuten yleisemminkin kunta- palveluiden, vaikuttavuuden arviointi on ollut viime vuosina vahvasti esillä, mutta läpimurtoa ei ole tapahtunut. Palveluiden vaikutusta voidaan arvioida sekä tavoitteiden kannalta että tosiasiallisena tapahtumasarjana mukaan lukien sivuvaikutukset. Jälkimmäistä ei voi hallita, mutta sen havaitseminen on tärkeää. Jotta vaikutuksia ja sivuvaikutuksia voidaan paikantaa, vaaditaan muiden tekijöiden poissulkemista ja kärsivällisyyttä, monet vaikutukset toteutuvat vasta ajan kanssa (Dahler-Larsen 2005). Vaikka poissulkeminen laboratoriomaisesti ei useinkaan ole mahdollista, voidaan kokonaisuutta tarkastelemalla kuitenkin päästä melko pitkälle meneviin johtopäätöksiin. Kun lähdetään liikkeelle toiminnan tarpeesta (policy problem), niin voidaan kartoittaa kokonaisvaltaisesti niitä toimintoja, jotka kohdentuvat kyseiseen ongelmaan (Hjern & Porter 1981). Tästä näkökulmasta julkisen toiminnan rooli suhteutuu muihin toimijoihin ja voidaan lähteä arvioimaan mikä juuri tarkastel-

tavan julkis palvelun roolia. Työvoimapalvelujen välittämisessä esimerkiksi yksityiset välitysfirmit, yhdistykset, tuttavat jne. välittävät myös tietoa työpai-koista. Vanhusten kotihoidon tarvetta voivat kunnallisen toiminnan ohella tyydyttää omaiset, tuttavat, seurakunnat ja yritykset. Monet kunnalliset palvelut ovat ruohonjuuritasolla tarkasteltaessa monitoimijaisia verkostoja (Sørensen & Torfing 2007). Monitoimijaisuutta on sekä julkisen hallinnon sisällä että sen rajaviivat ylittäen. Ajatellaanpa vaikkapa lasten ja nuorten hyvinvointia. Siihen vaikuttavat mm. koulu, vapaa-aikasektori, terveydenhuolto ja kulttuuri, sekä julkiset että yksityiset toimijat. Ihanteena on saada eri toimijat tekemään yhteistyötä ja puhaltamaan yhteen hiileen. Esille nousee myös yhteiskunnallinen työnjako; mikä on julkisen sektorin, yritysten ja yhdistysten rooli palveluiden tuottamisessa. Monet julkiset palvelut ovat osa kokonaisuutta, jossa muilla tekijöillä on suurempi vaikutus (co-production). Tällöin voidaan pohtia onko marginaalinenkin julkinen toimenpide se välttämätön tai riittävä elementti vaikutuksen aikaansaamisessa. Tällaisen monitoimijaisuuden arviointi on haastavaa (Vedung 2006), mutta arvioinnin tulee mukautua todellisuuteen, ei helppolukuisiin organisaatiokaavioihin.

Kaiken kaikkiaan palveluja voidaan ja tulee arvioida monesta eri näkökulmasta. Arviointia tulee myös suorittaa eri tieteenalojen näkökulmasta. Talouden näkökulmaa (tuloksellisuus, tuottavuus) voidaan esimerkiksi täydentää politiikan tutkimuksen valtanäkökulmalla: kuka hyötyy muutoksista. Suomessakin on käynnissä jo muissa Pohjoismaissa aiemmin totutettu valtatutkimusohjelma, jonka tuloksia voidaan hyödyntää myös sosiaalipalvelujen tutkimuksessa. Palveluiden tuottavuudesta puhuttaessa unohtuu usein palveluiden laatu. Periaatteessa on mahdollista yhdistää tuottavuuden kasvu ja parantunut laatu esimerkiksi teknologisilla innovaatioilla, jotka säästävät työvoimaa. Kuntien talousahdingossa ei valitettavan usein ole aikaa kehittää tuottavuutta tällä tavoin, leikkaukset siten yleensä ovat taipuvaisia heikentämään palveluiden laatua. Käynnissä on hankkeita myös palveluinnovaatioiden kehittämiseksi. Hyvä arviointi on kokonaisvaltaista. Tuottajien näkökulmaa täydentävät asiakkaiden, muiden edunsaajien ja kansalaisten näkökulmat. Suomessa on viime vuosina pyritty kohentamaan kansalaisten osallistumista (Kettunen & Osenius 2002; Niemelä 2007). Vaikka konkreettisia muutoksia ei juuri ole tehty, on asia ollut julkisuudessa. Palveluiden käyttäjien näkökulmasta on

vielä tehtävää. Palveluiden käyttäjien antama informaatio on tärkeää kokemustietoa. Arviointi voi terävöittää näkökulmia ja tuoda uusia. Viralliset tavoitteet ovat palautteen ja kokemusoppimisen kannalta tärkeitä. Samalla on tärkeää esittää myös muita kysymyksiä. Arvioinnin haasteena on kehittää selkeitä ja yksinkertaisia arviointivälineitä, sekä määrälliseen että laadulliseen arviointiin. Rutiiniarviointi tulisi liittää kaikkeen toimintaan ja aika ajoin suorittaa laajempia. Edellä kuvattujen haasteiden ratkonta vaatii aikaa.

Pekka Kettunen

Professori (sosiaalipalveluiden tutkimus ja arviointi)

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto

## KIRJALLISUUS

Dahler-Larsen, Peter: *Vaikuttavuuden arviointi*, FinSoc Arviointiraportteja 3/2005, Stakes, Helsinki 2005.

Hansen, Hanne Foss: Choosing Evaluation Models, A Discussion on Evaluation Design, *Evaluation* 11 (2005): 447-462.

Hjern, Benny & Porter, David: Implementation Structure, A new Unit of Administrative Analysis, *Organizational Studies* 2 (1981): 211-227.

Kettunen, Pekka & Osenius, Johanna: *Kohti osallistumisen uutta aikaa*, Osallisuushankkeen II-vaiheen arviointiraportti, Sisäasiainministerö, Helsinki 2002.

Niemelä, Seppo: *Kansan vallan elvytys, kiistakirjoitus demokraatiapolitiikasta*, Kansanvalistusseura, Helsinki 2007.

Rothstein, Bo: *Vad bör staten göra? Om välfärdstatens moraliska och politiska logik*, SNS-Förlag, Stockholm 1995.

Sørensen, Eva: Democratic governance and the changing role of users of public services, *Administrative Theory and Praxis* 22 (2000): 24-44.

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (eds): *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2007.

Vedung, Evert: *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick and London 2000.

Vedung Evert: *Konsten att utvärdera nätverk*. Raportteja 5/2006. Stakes, Helsinki 2006.