

Monimuotoinen implementaatiotutkimus

RIITTA SEPPÄNEN-JÄRVELÄ

IMPLEMENTAATIOTUTKIMUKSEN PERINNE

Implementaatiotutkimuksen kiinnostus kohdistuu nimensä mukaisesti toimeenpanoon ja toiminnan toteutukseen. Se syntyi 1970-luvulla policy-analyysistä ja evaluaatiotutkimuksesta. Taustalla oli kritiikkiä perinteistä ohjelmien tuloksiin keskittyneitä arviointia kohtaan: havaittiin, että vaikka ohjelman taustalla oleva interventiotiede oli paikkansapitävä, eivät ohjelmat kuitenkaan tuottaneet odotettuja vaikutuksia. Pulma oli, ettei tutkittu sitä, mitä toimeenpanon aikana tapahtui (nk black box).

Jeffrey Pressman ja Aaron Wildavsky julkaisivat 1973 paljon huomiota herättäneen klassikon ”Implementation”, joka keskittyi selvittämään ohjelmien toimeenpanon epäonnistumisia USAssa (1). Tämäntyyppinen, toteuttamisen pulmia esille nostava perinne onkin ollut erittäin leimallista tutkimusperinteessä, jonka kultakausi kansainvälisesti oli 1980-luvun puolivälissä. Tällöin myös sitä lähellä olevassa arviointitutkimuksessa kehiteltiin uudenlaisia metodologisia lähestymistapoja.

Implementaatiotutkimuksen viitekehyksen alle voidaan laskea monentyyppistä tutkimusta. Se kattaa kaikki tutkimusotteet, joilla voidaan tieteellisesti tarkastella ja edistää tutkimustiedon käyttöön saattamista. Tavoite onkin kaventaa tutkimukseen perustuvan tiedon ja käytännön välistä kuilua. (2.) Näin ollen tutkimus on hyvin monimuotoista ja arviointitutkimuksen tavoin eri tieteenalaille tai toimialoille (esim. koulutus, terveydenhuolto) on muodostunut omat traditiot. Osin hajanaisuudesta ja monimuotoisuudesta johtuen siltä puuttuu tiivis tieteenalaa yhdistävä teoreettis-käsitteellinen konsensus (3, myös 4).

Implementaatiotutkimus laajasti ymmärrettynä kohdistuu interventioon, joka voi olla esimerkiksi politiikkaohjelma, etuus, palvelu, laki

tai hoitokäytäntö, toimeenpanoon ja toteuttamiseen. Klassisesti implementaatiotutkimus tuottaa tietoa toimeenpanoprosessista tai siitä, kuinka hyvin intervention toteutus vastaa mallia/normia (fidelity). Intressinä on ymmärtää, miten ja miksi interventio kontekstissaan toimii sekä kehittää keinoja toimeenpanon parantamiseksi. (5.)

Keijo Piirainen ja Asko Suikkanen peräänkuuluttivat implementaatiotutkimusta jo yli vuosikymmen sitten. He käyttivät käsitettä toimeenpanotutkimus ja keskustelivat sen roolista laajemmin sosiaalipolitiikan tieteenalan ja tutkimuksen näkökulmasta. He havaitsivat tällöin, että kotimainen alan tutkimus puuttui lähes täysin; toimeenpanotutkimuksen keskustelua käytiin Pohjoismaiden ulkopuolella. (6–7.) Nykyään implementaatiotutkimus on saanut uutta puhtia näyttöön perustuvasta suuntauksesta, erityisesti terveydenhuollossa. Tällöin keskitytään tarkastelemaan tutkimusmenetelmiä, jotka liittyvät tutkimuksella hyviksi osoittautuneiden käytäntöjen levittämiseen ja tutkitun tiedon toimeenpanoon ja vaikutusten arviointiin.

IMPLEMENTAATIOTUTKIMUSTA KUNTOUTUKSEN ALUEELLA

Tarkastelen implementaatiotutkimusta ja sen tilaa, erityisesti kuntoutuksen näkökulmasta mutta havainnot sopinevat laajemminkin jaettavaksi sosiaali- ja terveyspalveluiden alueella. Implementaatiotutkimuksen moninaisuus on havaittavaa. Yhtäältä tutkimusta tuotetaan kuntoutustoimenpiteiden toteuttamisesta, jolloin rajapinta interventiotutkimukseen on varsin likeinen. Tutkimuksen intressi on vahvistaa vaikuttavien kuntoutus- ja hoitomuotojen käyttöä ja tutkimus kohdistuu siihen kuinka intervention protokollaa/hyvää käytäntöä/hoitosuositusta noudatetaan (8). Kun kiinnostus kohdistuu yksityiskohtaisemmin intervention toteuttamiseen (intervention fidelity),

on perinteisesti tarkastelu terapeutin toimintaa (9), mutta nykyiset holistiset mallit ottavat huomioon intervention moniulotteisuuden ja moninäkökulmaisuuden (10). Tutkimusasetelmat ja teoreettiset lähtökohdat ovat moninaisia, yhtenä esimerkkinä kanadalainen laadullinen tutkimus aivohalvauksen jälkeisestä näytöön perustuvan kuntoutusintervention käyttöönotosta. Se toi esille, ettei interventiota toteutettu siten kuin vaikuttavin tapa olisi ollut. Tutkimus tuotti tietoa intervention käyttöönoton tehostamiseen (11).

Toisaalta implementaatiotutkimuksessa tulee esille tarve tuottaa tietoa kuntoutuspalveluiden järjestämisestä. Tällöin taustalla on usein rahoittajan tietotarve kuntoutuspalveluiden toteutumisesta. Tämäntyyppisessä tutkimuksessa on usein mukana arvioinnin ulottuvuus. Perinteisesti implementaatiotutkimuksessa on ollut kaksi erilaista tulokulmaa: top-down-lähestymistavassa kiinnostus on kohdistunut siihen, kuinka toimeenpano toteutetaan jotta asetetut tavoitteet saavutetaan. Tämä lähestymistapa on vallinnut tutkimuskentällä. Bottom-up-lähestymistavassa toimeenpanoon puolestaan keskitytään ihmisten ja organisaatioiden näkökohdasta. (3, 4).

Toimeenpanon tutkimisessa keskeinen elementti on toiminnan tai intervention taustalla oleva teoria tai vaikutusoletukset. Ideaalisti interventiot teoria perustuu näyttöön ja on ankkuroitu tutkimustietoon. Mutta taustalla, kuten tyyppisesti kehittämishankkeissa ja palveluissa (esim. Kelan kuntoutuksen palvelukuvaukset), interventio perustuu monentyyppisiin aineksiin: tutkimukseen, kehittämistyön tuloksiin, kokemuksiin, näkemyksiin ja käytössä oleviin voimavaroihin. Interventiot teorian lisäksi implementaatioteoria tai muutosteoria koskee erityisesti intervention käyttöönottoa ja toteuttamista. Nämä kuvaavat ja perustelevat tavoiteltavien tulosten ja vaikutusten yhteyden keinoihin, joita toimeenpanossa käytetään (ks. 12). Erityisesti arvioinnin alueella, toimeenpanoa on eritelty malleilla (logical framework tai logic models), jotka kytkevät loogisesti tavoitteet ja toiminnan. Tämäntyyppisiä malleja on kuitenkin kritisoitu liian lineaarisiksi ja mekanistisiksi, eivätkä ne ota riittävästi huomioon ilmiön kompleksisuutta.

KELAN KUNTOUTUKSEN MUUTOS-HANKE IMPLEMENTAATIOTUTKIMUKSENA

Kelan Muutos-hankkeen (ks.13) tutkimuskokonaisuus lukeutuu implementaatiotutkimuksen piiriin. Hankkeessa tutkitaan, millaisia vaikutuksia Kelan kuntoutuspalveluiden muutoksilla on ollut kuntoutujan saamaan palveluun ja kuinka uusimuotoinen palvelu toteutuu. Tutkimus kohdistuu kuntoutuspalvelun implementaatioon tilanteessa, jossa palvelun sisällöt, toimintatavat tai ehdot ovat muuttuneet tai on luotu kokonaan uusi palvelukonsepti kehittämishankkeen tulosten perusteella. Tutkimuksen kiinnostus kohdistuu erityisesti kuntoutujan näkökulmaan. Hanke koostuu osatutkimuksista, jotka kohdistuvat erityyppisiin kuntoutusmuotoihin tai -etuuksiin.

Tutkimuksen taustalla on ajatus, että Kelan kuntoutuspalvelut perustetaan tutkittuun tietoon. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (14) määrittelee, että Kela järjestää sekä harkinnanvaraista että järjestämisvastuunalaista kuntoutusta (vaativaa lääkinnällistä ja ammatillista kuntoutusta). Poliittikkaimplementaation näkökulmasta laissa formuloidaan poliittisen prosessin tuottama kanta kuntoutuksen toteuttamisesta ja Kela käyttää toimeenpanovaltaa kuntoutuspalveluiden järjestämisessä. Kun implementaatiotutkimuksessa rajaudutaan erottamaan politiikka ja toimeenpano keskittyen tarkastelemaan toimeenpanoa määritellyn politiikan toteuttamisena, voidaan erottaa viisi erilaista tutkimuksellista lähestymistapaa: normatiivinen, tekninen, kontrolloiva, komparatiivinen ja institutionaalinen (15). Muutos-hanke nojaa institutionaaliseen näkökulmaan, jossa politiikka määrittelee Kelalle institutionaalisen mandaatin kuntoutuksen toimeenpanoon. Tässä näkökulmassa tutkimuksen kiinnostus kohdistuu toimeenpanoprosessin sisälle: Kelan palvelukuvauksilla (standardi) ja hankintamenetelyllä ohjaamaan toimeenpanoon, joka realisoituu Kelan asiakasratkaisutoiminnassa ja kuntoutuksen palveluntuottajan toteuttamana kuntoutuspalveluna asiakkaille.

Implementaatiotutkimuksen näkökulmasta Muutos-hanke nojaa näkemykseen tiedon tuottamisen iteratiivisesta prosessista (ks. 4), jossa yhdistyy sekä top-down että bottom-up -näkökulmat. Prosessissa kehittäminen, tutkimus ja toimeenpano limittyvät yhteen: kehittämishankkeessa rakennetaan uusi kuntoutusmalli. Kehit-

tämisvaiheessa malli arvioidaan ja nämä tutkimustulokset hyödynnetään kuntoutusmallia koskevan palvelukuvauksen (standardi) laatimisessa. Palvelukuvaus on mekanismi, joka ohjaa kuntoutuksen toimeenpanoa vakiintuneessa palvelutuotannossa. Implementaatiotutkimuksella tuotetaan tietoa siitä, kuinka uusi palvelu toteutuu vakiintuneessa palvelutuotannossa, joka poikkeaa kehittämishankkeen ympäristöstä. Tämäntyyppisiä asetelmia Muutos-hankkeessa on useassa osatutkimuksessa, kuten opiskelijoiden mielenterveys (OPI) ja ikääntyneiden monisairaiden kuntoutus (IKKU). Prosessimainen tiedon tuottamisen asetelma koskee myös jo vakiintuneessa palvelutuotannossa olevia palvelukuvauksia, jotka ovat voimassa pääsääntöisesti hankintasyklin mukaisesti neljä vuotta. Kuntoutusmallin toteutusta tutkitaan ja tulokset hyödynnetään seuraavassa palvelukuvauksessa. Tämäntyyppisiin tilanteisiin kohdistuvat esimerkiksi osatutkimukset Kelan omaishoitajien kuntoutuspalveluista ja aivoverenkiertohäiriön (AVH) sairastaneiden kuntoutuskursseista.

Implementaatiotutkimuksena Muutos-hanke on moniulotteinen, koska se kohdistuu toimeenpanon erilaisiin näkökulmiin. Iteratiivisen tiedontuottamisen lähestymistavan lisäksi kahdessa osatutkimuksessa tarkastellaan lain toimeenpanoa: nämä lainmuutokset koskevat ammatillista kuntoutusta ja vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta. Kun tutkimuksen keskiössä on asiakkaan näkökulma, kiinnostus kohdistuu lain toimeenpanossa etuuden myöntämiseen ja keskeisten katusen päättäjien rooliin. Näillä asiantuntijoilla on omaa ratkaisuvalltaa, joka vaikuttaa lain toteutumiseen tai toteutumattomuuteen. Tämä oli (16) päähavainto klassikoksi muodostuneessa tutkimuksessa, joka nosti termin ”street-level bureaucrat” erääksi implementaatiotutkimuksen keskeiseksi käsitteeksi.

Implementaatiotutkimukselle on leimallista praktinen intressi. Kun tutkimustiedon sovellettavuus ja hyödynnettävyys on olennaista, tutkimustiedon käyttäjien tietotarpeet huomioidaan tutkimusasetelman muotoilussa. Keskeistä tässä on tutkimuskysymysten määrittely – tutkimuksen menetelmät ja aineistonhankintastrategia määrittyvät niiden mukaisesti (myös 5). Muutos-hankkeen osatutkimusten suunnittelussa onkin kokeiltu tapaa, jossa tutkimuksen tilaaja määrittelee suhteellisen tarkalla tasolla tutkimus-

tehtävän nk alustavassa tutkimussuunnitelmassa. Lisäksi tutkimuksen toteuttamisessa kokeillaan organisointitapaa, jossa tutkijataholla ja tiedonhyödyntäjällä on yhteinen foorumi (projektiryhmä), jolla on keskeinen rooli tutkimustulosten hyödyntämisessä.

IMPLEMENTAATIOTUTKIMUKSEN TARVE

Implementaatiotutkimukselle on tällä hetkellä kysyntää: ideaali tietoon perustuvasta päätöksenteosta tai palveluista pönkittää praktisen, soveltamiskelpoista tietoa tuottavan tutkimuksen roolia. Tutkimusta halutaan valjastaa tuottamaan ratkaisuja monimutkaiseen yhteiskunnallisiin pulmiin (esim. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminta ks. <http://tietokayttoon.fi>). Tämäntyyppiselle tutkimukselle on tarvetta, mutta on tärkeitä tiedostaa myös tällaisen tutkimustoiminnan rajoitukset. Praktisesti orientoituneessa tutkimuksessa tutkimustehtävän muotoilu lähtee leimallisesti käytännöllisestä ongelmatilanteen ratkaisemisesta eikä yksinomaan tutkimuksellisesti kiinnostavasta näkökulmasta. Tällöin harvemmin on mahdollista lähteä kokeilemaan uusia menetelmällisesti tai aineistollisesti innovatiivisia ratkaisuja. Lisäksi kuntoutus ja kuntoutuminen – kuten monet sosiaaliset kysymykset – ovat luonteeltaan monialaisia ja kompleksisia ilmiötä, mikä määrittää tutkimustehtävän muotoilua. Implementaatiotutkimuksen varjopuoli on ollut toimijoiden (myös 6), erityisesti kuntoutujan, näkökulman ohuus. Haaste onkin rakentaa tutkimusta, joka on sekä moninäkökulmaista että tuottaisi tietoa kuntoutuksen toteutuksen sekä tulosten ja vaikutusten välisistä yhteyksistä.

Suomessa on kuntoutuksen alueelta näyttöön perustuvia hoitosuosituksia tai hyviä käytäntöjä, mutta niiden käyttöönotto on edelleen puutteellista, eikä mikään taho ole ottanut vastuuta niiden käytäntöön siirtämisestä (17). Kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta löytyy suhteellisen paljon tietoa erilaisten kuntoutusinterventioiden käyttöönotosta: kun tutkittuun tietoon perustuvia kuntoutusmenetelmiä otetaan käyttöön, voidaan myös toimeenpanoprosessissa hyödyntää implementaatiotutkimuksen tuottamaa tietoa, jolloin myös käyttöönotto voidaan perustaa tutkittuun tietoon. Palvelun järjestäjällä on intressi saada tietoa kuntoutuksen toteutumisesta. Tämän lisäksi myös vastuullinen ja kehittämisorientoitunut palveluntuottaja on

kiinnostunut esimerkiksi henkilöstön osaamisen ja asiakkaiden osallisuuden näkökulmista palvelun toteuttamisesta.

Ajankohtaiset sosiaali- ja terveystieteiden reformit ja politiikkojen muutokset tarjoavat implementaatiotutkimukselle kiinnostavia ja

haasteellisia kysymyksiä. Palveluiden tuottamisen ja järjestämisen uudelleen järjestelyt ja politiikan argumenttien muuttuminen ovat asioita, joiden toimeenpanosta olisi tärkeää tuottaa tietoa moninäkökulmaisesti. Toisaalta jo olemassa olevaa tutkimustietoa olisi viisautta hyödyntää.

KIRJALLISUUS

- (1) Pressman J, Wildavsky A. Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press; 1973.
- (2) Bhattacharyya O, Reeves S, Zwarenstein M. What is implementation research? Rationale, concepts and practices. *Research on Social Work Practice* 2009; 19 (5), 491–502. <https://doi.org/10.1177/1049731509335528>
- (3) Winter S. Implementation. Kirjassa Peters G, Pierre J. (toim.) *The Sage handbook of public administration*. Los Angeles: Sage; 2012, 255–263.
- (4) Hasenfeld Y, Brock T. Implementation of social policy revisited. *Administration & Society* 1991; 22 (4), 451–479. <https://doi.org/10.1177/009539979102200404>
- (5) Peters D, Adam T, Alonge O, Agyepong I. Implementation research: what it is and how to do it. *BJM* 2013; 347:f6753.
- (6) Piirainen K, Suikkanen A. Toimeenpanotutkimus. Osa I. *Janus* 1992; 1, 15–18.
- (7) Piirainen K, Suikkanen A. Toimeenpanotutkimus. Osa II. *Janus* 1993; 1, 20–23.
- (8) Nilsen P. Making sense of implementation theories, models and frameworks. *Implementation Science* 2015; 10:53. DOI: 10.1186/s13012-015-0242-0. <https://doi.org/10.1186/s13012-015-0242-0>
- (9) Watz J, Addis M, Koener K ym. Testing the integrity of psychotherapy protocol: Assessment of adherence and competence. *Journal of clinical psychology* 1993; 61, 620–630.
- (10) Carrol C, Patterson M, Wood S ym. A conceptual framework for implementation fidelity. *Implementation Science* 2007; 2 (40). DOI:10.1186/1748-5908-2-40. <https://doi.org/10.1186/1748-5908-2-40>
- (11) Connel L, McMahon N, Harris J ym. A Formative evaluation of the implementation of an upper limb stroke rehabilitation intervention in clinical practice: a qualitative interview study. *Implementation Science* 2004; 9:90. DOI: 10.1186/s13012-014-0090-3. <https://doi.org/10.1186/s13012-014-0090-3>
- (12) Weiss C. Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families. Kirjassa Connell J, Kubisch A, Schorr L, Weiss C. (toim.) *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*. Washington: Aspen Institute; 1995.
- (13) Kela 2017. Luettu 1.2.2017 <http://www.kela.fi/muutos-hanke>.
- (14) Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista. L 566/2005.
- (15) Hupe P, Hill M (2016) “And the rest is implementation.” Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration* 2016; 31 (2), 103–121. <https://doi.org/10.1177/0952076715598828>
- (16) Lipsky M (1969) *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. Luettu 15.12.2016 <http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf>.
- (17) Topo P, Autti-Rämö I (2016) Eettisen näkökohdat kuntoutuksessa. Teoksessa I Autti-Rämö, A-L Salminen, M Rajavaara, A Ylinen (toim.) *Kuntoutuminen*. Helsinki: Duodecim; 2016, 83–90.

RIITTA SEPPÄNEN-JÄRVELÄ
VTT, dosentti, Johtava tutkija
Kelan tutkimus