

Evaluatiivinen näkökulma kehittämistyöhön

Riitta Seppänen

EVALUATIVE APPROACH TO DEVELOPMENT WORK

In this article development work is surveyed from evaluative approach. The concept of development work is linked to improvement of public services, mainly in the welfare sector. Evaluation is understood as a tool in project work and useful perspective to analyse the ongoing processes of projects. This kind of process evaluation produces evaluation information which can open and make "black box" of the action – the core part of developing projects – visible. Also organizational learning can be strengthened by process evaluation where the ideas of self evaluation and empowerment evaluation are embedded.

Key words: development work, evaluation, process evaluation

1 JOHDANTO

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueella on paikallisesti ja valtakunnallisesti toteutettu mittava määrä erilaisia kehittämishankkeita. Kehittämisprojektien omaksumiseen työtavaksi ja -välineeksi ovat vaikuttaneet ja edesauttaneet useat tekijät. Valtionhallinnon ohjauksen muuttuminen, siirtyminen pois keskitetystä normiohjauksesta, antoi luvan paikallisille kehittämisspyrkimyksille. Myös julkishallinnossa omaksutut organisaatioita ja niiden toimintaa koskevat ajattelutavat ja kehittämisajattelut, kuten laatutyö, ovat voimistaneet tarvetta kehittämistyöhön. Runsaasta kehittämistyön kokemuksesta huolimatta kehittämistyön tiedollisen ja menetelmällisen osaamisen kumuloituminen on ollut ongelmallista. Leimallista on ollut myös suuri kirjavuus hankkeiden valmistelussa, toteuttamisessa, raportoinnissa. Kehittämisprojektit ovat usein kärsineet riittämättömästä suunnittelusta ja arvioinnista. On myös kaivattu kehittämistyön systemaattista tarkastelua, jolla voitaisiin parantaa projektien toteuttamisen laatua sekä huomion kiinnittämistä saavutettujen innovaatioiden ja tulosten leviämiseen

(ks. Fisker 1992; Kasvio & Lahtonen 1995; Pajukoski 1996).

Kehittämistoiminnan toteuttamismuotojen sisältä on varsin laaja jatkumo tutkivasta tai tutkimusavusteisesta kehittämisestä praktiseen »ei-akateemiseen» kehittämistyöhön. Tämä jo osin kuvaa kehittämisen intressejä ja toimintatapoja. Tutkimus ja kehittäminen kulkevat usein yhdessä sanaparina. Niiden välillä on jännitteitä ja toisaalta suuria odotuksia hedelmällisestä vuorovaikutuksesta. Tutkimus ja kehittäminen lienevät luonteeltaan erilaisia, mutta millaisia ovatkaan niiden näkemykset kohteesta, toimijoista, tavoitteista, toimintatavoista, intresseistä ja kontekstista? Hieman samantyyppinen keskusteluasetelma on löydettävissä evaluaatiotutkimuksen ja -toiminnan piirissä. Siellä on käyty jo pitkään debattia evaluaatiotutkimuksen ja pragmaattisen evaluaatiotoiminnan välillä (ks. Chelimsky 1995, 13–15).

Tässä artikkelissa tarkastellaan evaluaation tarjoamaa näkökulmaa kehittämistyöhön. Evaluatiivisen näkökulman hyödyntäminen perustuu kehittämistyölle ominaiselle piirteelle prosessimaisesta etenemisestä, jolloin perinteisen summatiivisen arvioinnin rinnalla puhutaan prosessievaluatiosta. Sen avulla voidaan tuoda näkyviin kehittämistyön piiloinen olemus eli sisältö ja prosessi. Kehittämistyön prosessien kuvaamisen kautta voidaan myös hahmottaa sellaisia rakenteita ja keinoja, joiden kautta kehittämisen tulosten ja kokemusten kumuloituminen olisi mahdollista.

2 EVALUAATIO KEHITTÄMISTYÖN VÄLINEENÄ

Periaatteessa kaikkeen kunnolliseen kehittämis- ja kokeilutoimintaan liittyy aina seurantaa ja arviointia. Palautejärjestelmä on olennainen osa tietoista ja muutoshaluista toimintaa. Sinkkonen ja Kinnunen (1994, 71–74) kuvaavatkin ajattelutavan taustaa kytkeytyen päätöksentekoteoriaan ja systeemiajatteluun. Evaluaation laajasta perinteestä löytyy aineksia, jotka sopivat hyvin kehit-

tämistyön käyttöön. Erityisesti prosessievaluatio tarjoaa välineitä ja ajattelutavan liikkeessä olevien kehittämisprosessien tutkimiseen.

Evaluatioperinne sisältää monia erilaisia lähestymistapoja ja koulukuntia. Evaluatiokäsitteen sisällöstä ei myöskään vallitse yksimielisyyttä. Evaluatio-sanana juuri on arvioissa ja arvotamisessa ja sillä voidaan tarkoittaa arvioimista suhteessa johonkin. Evaluatiokäsite on kuitenkin laajentunut ja saanut lisämerkityksiä. Käsitteen ameebamaisuus on ongelma, koska sen sisältö voi muuntua ja värityä lähes rajattomasti käyttöyhteytensä mukaan.

Useat evaluatiolähestymistapojen jaotellut tunnustavat ohjelmien tai projektien seurantaan ja arviointiin liittyvän formatiivisen evaluatiion – joskin sille annetaan hieman erilaisia merkityksiä (Sinkkonen & Kinnunen 1994; Rossi & Freeman 1993; Kuitunen 1991). Formatiiiviseen evaluatiioon lasketaan kuuluvaksi ohjelman tai projektin etenemisen aikana tehty arviointi ja seuranta. Formatiiivisen evaluatiion materiaalia käytetään ohjaamaan prosessia sekä informoimaan projektin keskeisiä toimijoita kuten rahoittajia hankkeen etenemisestä (Finne ym. 1995, 12). Sinkkonen ja Kinnunen (1994, 99) liittävät formatiiiviseen evaluatiioon vahvasti muutoksen välittömän edistämisen, mikä on kehittämistyölle luonteenomaista. Aineistoa kerätään yleensä kvalitatiivisilla menetelmillä. Evaluatioita on jaoteltu myös tulosevaluatiioon ja prosessievaluatiioon, jolloin jälkimmäistä on luonnehdittu kovaksi ja edellistä pehmeäksi tiedon hankintamenetelmien tyypin mukaisesti. Tämäntyyppinen perusratkaisu kvantitatiivisesta tulosevaluatiosta ja kvalitatiivisesta prosessievaluatiosta on suosittu lähtökohta monimenetelmällisessä kokonaisarvioinnissa (mm. Sihto 1997; Rossi & Freeman 1993; van der Vaal 1992; Mayne 1994). Prosessievaluatiion peruslähtökohta on tarkastella toimintaa, jonka kautta pyrkimyksiä toteutetaan. Tässä tarkastelussa voidaan ottaa erilaisia tasoja tai tarkastelukulmia. Sinkkonen ja Kinnunen (1994, 38–47) ja Sihto (1997) liittävät prosessiarvioinnin erityisesti politiikkojen ja ohjelmien (policy ja program evaluation) arvioinnin poliittis-hallinnollisiin ohjaus- ja toimeenpanoprosesseihin.

Seurannan suhteen arviointiin eri tutkijat ymmärtävät eri tavoin (ks. Sinkkonen & Kinnunen 1994, 28) esimerkiksi Chinapah ja Miron (1990) erottavat seurannan formatiiivisesta evaluatiosta. He kuvaavat seurannan palauteprosessiksi, joka kulkee projektin tai ohjelman eri vaiheiden läpi. Keskeinen seurantatehtävä on empiirisen seurantatiedon tuominen ohjelmiin tai projektei-

hin osallistuville henkilöille (tätä tehtävää varten on myös kehitetty erilaisia metodeja, kuten Management Information System MIS). He korostavat seurannan merkitystä tilanteissa, jolloin hankkeen tavoitteet ovat hämartyneet ja ohjelma ei kohdistu tavoiteltuun kohteeseen. (Chinapah & Miron 1990, 30–31.) Rossi ja Freeman (1993) määrittelevät seurannan myös varsin instrumentaalisesti, palautetiedonomaiseksi informaatioksi hankkeen toteutumisen tilasta.

Itsearviointi kuuluu juuri kehittämistyöhön. Siinä toiminnan toteutuksesta vastaavat työntekijät itse arvioivat työtään ja muokkaavat tätä varten erilaisia arviointimenettelyjä. Tällöin omaehtoinen arviointi tuottaa työn kehittämisessä välittömämin hyödynnettävää tietoa kuin ulkopuoliset tutkimukset voisivat tarjota. (Rajavaara 1990, 53). Näin työntekijöiden reflektioiva itse-evaluatio on keskeinen kehittämisen moottori. Myös Sinkkonen ja Kinnunen (1994, 72) mukaan arviointi voi olla omaehtoisen muutostoinnin välineenä. Loven (1991, 1–5) mukaan viime vuosina organisaatiot ovat ottaneet yhä enemmän käyttöön sisäisen evaluatiion menetelmiä verrattuna ulkopuoliseen, perinteiseen evaluatiioon. Tähän on vaikuttanut muutos, jossa evaluatio on alettu nähdä prosessina, joka on osa johtamista, päätöksentekoa, suunnittelua ja kehittämistä. Lisäksi sisäisen evaluatiion kautta tuotettu tieto palvelee tehokkaammin ja välittömämmin kehittämistä. Loven tarkoittama sisäinen evaluatio tarkoittaa organisaation järjestämää systemaattista itsearviointitoimintaa, jorlka suorittavat tehtävään asetetut sisäiset evaluoijat tai evaluointiyksiköt. Näkökulma on siis varsin rationaalinen ja järjestelmäkeskeinen.

Evaluatioperinteen kiinnostava piirre on empowerment-näkökulma. Onkin ymmärrettävää, että ilmiöiden arviointi avaa kysymyksiä arvioijasta, kriteereistä ja toimintatavoista (myös Sihto 1997, 44–45; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 94; Kuitunen 1991, 12). »Empowerment» on suhteellisen tuore, mutta ongelmallinen käsite, joka viittaa asetelman muuttumiseen, vallan jakamiseen ja toimijoiden toisin näkemiseen. Se näyttääytyy eri tavoin kontekstin mukaan, mutta on havaittavissa niin johtamiseen (Kasvio 1994, 180), evaluatiioon (Fetterman ym. 1996) liittyvissä keskusteluissa kuin erilaisilla kehittämistyön kentillä kehitysyhteistyöstä sosiaalityöhön (myös Rajavaara 1990, 60; Unrau 1993, 660). Erityisen vahvasti se on omaksuttu vammaispolitiikan alueella, jossa se merkitsee täysivaltaistumista (Loijas & Merentie, 1995, 3). Termi onkin hankala kääntää suomeksi – erilaisia vapaita käännöksiä ovat

mm. voimantunto, vahvistaminen, itsenäinen selviytyminen, emansipaatio. Kauppinen (1994) ei käytä sanaa empowerment vaan omaehtoisuus (self-reliance), mutta puhuu lähellä olevasta teemasta, kuvatessaan paikallistason toimijoiden roolin korostumisesta alueellisessa kehittämistyössä. Empowerment-ajattelutapa ja moniääninen arviointi – hieman eri muodoissaan – on havaittavissa hyvin usein viimeaikaisissa kehittämissä ja evaluaatioideoissa. Siitä on keskusteltu etenkin toimintatutkimuksessa (esim. Jasaitis 1996). Empowerment-käsite liittyy läheisesti näkemykseen toimijan paikasta ja roolista. Jalava ja Virtanen (1996) pohtivat kehittämisen lähtökohtana olevan visionäärisyyden ja emansipaation suhdetta. Heidän mukaan eräs syy emansipatorisen kehittämistyön marginaalisuuteen on ollut voimakkaiden visioiden puuttuminen. Visio edustaa mielikuvaa kehittämistyön määränpäästä. Emansipatorisen kehittämisen innoituksen lähteenä nähdään osallisuus, jolloin innovaatiot ovat yhteisön kollektiivisia tuotteita (Jalava & Virtanen 1996, 101–102). He eivät kuitenkaan pohdi tarkemmin innovatiivisen, emansipatorisen kehittämisen suhdetta johtamiseen ja johtamiskulttuurien vaikutukseen.

Evaluaation empowerment-näkökulma nostaa toimijat itse seuraamaan ja arvioimaan ja siten ohjaamaan kehittämisen kulkua. Fetterman (1996, 20) sanoo, että hankkeisiin osallistuvat siirtyvät takapenkiltä kuljettajan paikalle ohjaamaan ajokkia. Tämä konstruktivistinen ote ei poista perinteisten evaluatiivisten tutkimusten tarvetta, mutta se aktivoi osallistujien hyödyntämättömiä resursseja kehittämisyhteistyön käyttöön. Se muuttaa perinteisen evaluaattorin tai kehittäjän toimintatapoja ja -odotuksia. Ajatuksena on, että kehittämistyön sisäinen evaluointitoiminta on keskeinen muutosvoima, joka samalla tuottaa rikasta tietoa perinteisen evaluaation käyttöön. (Fetterman 1996, 4–6, 21).

3 PROJEKTI KEHITTÄMISEN KEHTONA

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueella, kuten tyypillisesti muissakin julkisissa palveluorganisaatioissa, kehittämisen välineenä käytetään projektityypistä työskentelyä. Tällöin projekti ei muuta vallitsevaa organisaatorakennetta vaan projekti määrittellään kertaluontoiseksi, määräajaiseksi tehtäväksi. Sille asetetaan projektiorganisaatio; projektiryhmään kootaan tehtävän kannalta keskeiset henkilöt, jotka toimivat kyseisessä roolissa ns. normaalien työtehtäviensä ohella. Suurem-

missa projekteissa vastuuhenkilön tai koordinaattorin koko työpanos saattaa olla asetettu projektin käyttöön. Julkisissa palveluorganisaatioissa ei ole yleistynyt yritysorganisaatioissa käytetyt projektiorganisaatiot, joissa esimerkiksi tuotannollinen toiminta on järjestetty projekteittain. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on tyypillistä puhua kehittämistyöstä osana arkityötä, jolloin kehittäminen olisi sisäänrakennettu ns. normaaleihin työkäytäntöihin. Kyseinen varsin ideaalinen ajattelutapa vaatisi kuitenkin täsmällistä analyysiä jatkuvasti kehittyvän työotteen ehdoista ja vaikutuksista.

Tietoisien kehittämispyrkimyksen toteuttamiseen käytetään yleensä projektia työmuotona, koska se antaa mahdollisuuden poiketa totutusta käytännöstä (Kaasalainen 1994, 57) ja tarjoaa joustavan, tehtäväorientoituneen organisoitumisen rakenteen. Projektityyppinen työskentelytapa tuo näin kehittämiseen omat piirteensä. Kehittämismalleissa, joita lähinnä projektitoiminnan käsikirjat tarjoilevat, ei kuitenkaan tuoda esille näkemyksiä tai herätetä kysymyksiä kehittämisen taustalla vaikuttavista oletuksista, kuten kehityksen, sen kohteen, toimijoiden ja kontekstin luonteesta. Toisaalta voidaan ajatella, että projekti on »vain väline» ilman oletuksia ja tausta-ajatteluita. Voidaan sanoa, että projektityön kautta kehittämisestä tarjoutuva kuva on usein varsin ongelmaton, mekanistinen ja inkrementalistinen. Sitä lähestytään kuten suoritettavaa tehtävää, jolloin korostuvat oikea-aikaiset projektihallinnan proseduurit ja tarkastelu keskittyy vahvasti kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseen. Eryistä huomiota kiinnitetään toimenpiteiden läpiviemistä hidastuttaviin seikkoihin, kuten muutosvastarintaan ja sen hallitsemiseen.

Kehittämistyön toteuttaminen projektityyppisellä tavalla tuo keskusteluun projektityön ominaispiirteet ja niistä johtuvat erityiskysymykset. Kehittämis- ja innovaatiotoiminnan toteuttaminen projekteina tuo monia etuja, mutta projektin eriytymisestä voi olla myös haittaa. Projektiryhmään kuuluvien yhteydet muuhun organisaatioon voivat heiketä ja suhteet linjaorganisaatioon kärjistyä. Myöskään työnjako ideointiin projektiryhmässä ja muun henkilöstön toteutukseen ei välttämättä tyydytä kaikkia (Kalimo ym. 1994), eikä luo suopeita edellytyksiä innovaatioiden leviämiseksi. Fisker (1992, 15) tuo esille erilaisten työkalutuu-ten kehittymisen projekteissa verrattuna ns. organisaation valtakulttuuriin. Hän puhuuakin systeemikulttuurista ja projektikulttuurista. Tässä sanalla systeemi viitataan jäähmyteen ja negatiivisella tavalla byrokraattisuuteen. Kun kehittä-

mistyötä tehdään projekteina, on ongelmana eriytyminen ja saarekkeistuminen, mihin liittyy taas keskustelu kehittämistyön tulosten leviämisestä ja tätä tukevista rakenteista ja kanavista. Kuvaaamalla »systeemikulttuuria» ja »projektitkulttuuria» kehittämisen toiminnallisena asetelmana Fisker nostaa esille kehittämisen kontekstiin liittyvät monimutkaiset ristiriidat. (mt. 1992, 15–18). Organisaation sisälle muodostuvat erilliset kehittämisalueet eli projektit ja ns. normaalin työn alueet organisatorisina kuvioina sekä yksittäisten työntekijöiden työkäytäntöjen ristiriitoina ovat kiinnostavia kysymyksiä. Kehittämistyön organisaatiokulttuurinen »oppivan organisaation ominaisuuksien» -näkökulmaa syvempi analyysi olisi erittäin hyödyllinen katsottaessa esteitä ja edellytyksiä kehittämiselle ja ns. kehittämisinnovaatioiden diffuusiolle. Projektimainen kehittäminen vaatii myös projektityön osaamista. On tuotu esille, että tärkeimpiä kehittämistoimintaa haittaavia seikkoja ovat puutteet projektityön osaamisessa, kuten tottumattomuus tavoitteiden asettamisessa, kirjoittamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. (ks. Seppänen 1995, 80; Pajukoski 1996, 30).

4 PROSESSIEVALUAATIO JA KEHITTÄMISPROJEKTI

Kehittämisen ja innovaatiotoiminnan arvioinnissa tarkastellaan tavallisesti tavoitteita ja niiden saavuttamista. Harvoin kiinnitetään huomiota siihen toimintaan ja valintoihin, joita projektiin osallistuneet ovat projektia toteuttaessaan tehneet. Kartoittaessaan toimintatutkimuksellisen kehittämistyön tulosten arviointiin ja mittaamiseen liittyviä ongelmia Kuitunen (1991) on todennut, että ongelmallisuus johtuu lähinnä toimintatutkimuksen erityispiirteistä: kokeilu- ja kehittämislousteesta sekä prosessinomaisesta etenemistavasta. Hän pohtii erilaisten evaluaatioperinteiden soveltuvuutta toimintatutkimukseen ja tulee siihen lopputulokseen, ettei perinteinen summatiivinen evaluaatio ole riittävä, koska siitä puuttuu herkkyyttä löytää yhteyksiä kehittämistoimienpiteiden ja tulosten välillä. Hänen mukaan toimintatutkimus on ymmärrettävä prosessina, jossa arviointi toimii ennen kaikkea palautteena. (mt. 1991, 17–19, 90). Arvioinnin kannalta ei ole olennaista katsoa yksinomaan projektin tavoitteiden saavuttamista summatiivisesti vaan havainnoida koko projektin prosessinomaista polkua (Sihto 1997; Seppänen 1996; Kuula 1994; Fisker 1992). Ajatuksena on, että kehittämistyössä opitaan yhdessä ratkaisemaan ongelmia eikä vain, että saa-

daan joitakin ongelmia ratkaistuksi (Alasoini 1996, 25). Eli olennaista on se, mitä tapahtuu projektin aikana, ihmisten välisenä toimintana ja sen kautta.

Projektimaisesti toteutetulle kehittämistyölle on tyypillistä prosessimainen etenemistapa sekä ratkaisuvaihtoehtojen ja etenemisyvälien moninaisuus. Alussa asetetut tavoitteet täsmentyvät tai hämärtyvät prosessimaisen etenemisen aikana. Kehitys voidaan ymmärtää ennen kaikkea prosessina (Terveyden edistäminen... 1996, 20; Marsden & Oakley 1990, 5; Fetterman 1996, 5; Kuitunen 1991). Systemaattisella prosessievaluatiolla on mahdollisuus tarkastella muutosprosesseja ja tuoda esille niiden keskeisimmät piirteet (mm. Kuula 1994, 37). Prosessievaluatiota tehtävä on tuoda esille projektin toteuttamisessa käytetty toimintatapa eli avata toiminnan ns. mustaa laatikkoa (myös Sihto 1997, 26–27). Sillä voidaan tuoda esille prosessin luonne: milloin ja millaisia taitekohtia on ollut, kuinka ongelmatilanteita on ratkaistu ja millaisia innovaatioita on tehty. Se perustuu vahvasti tekijöidensä itsearviointiin ja oppimiskokemusten peilaamiseen.

Valtakunnallisessa vanhusten perhepäivähoidon kokeiluprojektissa prosessievaluatiota käytettiin – erityisesti oppimiskokemusten esille nostamiseen, jolloin tavoitteena oli oman toiminnan seuraaminen, arvioiminen ja toiminnasta oppiminen (Seppänen 1996, 37). Prosessievaluatio kiinnittyy tavoitteiden arviointiin, joskin tavoitteita käsitellään kuten muuttuvaa kohdetta. Se tuottaa tietoa, jota tarvitaan tavoitteiden täsmentämiseksi ja toiminnan ohjaamiseksi. Edellämainittuun projektiin osallistuvat muovasivat välineitä (prosessinarvioinnin työkalupakki), joilla etenemistä voitiin itse paikallisesti seurata ja arvioida. Keskeisenä menetelmänä olivat systemaattiset arviointipalaverit, joiden runkona oli etenemistä tarkasteleva kysymyspatteri. Kysymykset ohjasivat kiinnittämään huomiota projektin kannalta keskeisiin kysymyksiin ja ajattelemaan vaihtoehtoisia ratkaisuja etenemiselle (ks. myös Arnkil 1994). Näin ratkaisut, jotka ovat totuttuja ja joihin ajaututaan, voidaan tehdä näkyviksi ja etsiä niille perusteita. Prosessievaluatiolla on selkeästi kahtalainen funktio. Parhaimmillaan se tuottaa hyödyllistä, etenemistä dokumentoivaa materiaalia projektin loppuarviointia tai muuta summatiivista arviointia varten. Toisaalta se toimii palautteen antajana prosessin kestäessä. Keskeinen kysymys liittyy kuitenkin siihen, miten hyvin prosessin aikana kerättyä materiaalia pystytään käyttämään hankkeen ohjaamisessa ja tavoitteiden täsmentämisessä.

Oppimistulosten ja -tuotosten esille tuominen on kuitenkin vaikeata. Konstruktivististen evaluaationäkemyksen (esim. Guba & Lincoln 1989) mukaan projektissa etsitään neuvottelun kautta yhteisymmärrys arvioinnin toteuttamistavoista ja mahdollisista arviointikriteereistä. Olen havainnut, että prosessievaluaation oppimistoimintaa korostavat ideat saattavat olla myös lähtökohtina hankalia omaksua. Omien tekemisten kriittinen arviointi saatetaan kokea loukkaavana tai liian paljastavana, eikä prosessiarviointiin haluta lähteä. Tämä koskee varsinkin projektin ylintä johtoa. Vaikka prosessievaluaatio menetelmänä toteutetaisiinkin, voivat osallistujat olla resistenttejä, eivätkä halua käyttää kerättyä materiaalia tietoisien valintojen tekemiseen vaan etenevät omaksutuilla tavoilla (myös Mayne 1994, 38). Tämän olen toisinaan havainnut projektiryhmissä, joilla on varsin vankka projektityön kokemus.

Prosessin etenemisen reaaliaikainen seuraminen ja oppimistilanteiden tunnistaminen ja paikantaminen ei myöskään ole ongelmatonta. Jotta kehittämistoimintaa voitaisiin tarkastella evaluatiivisesti, tulisi projektin kaikkiin vaiheisiin kiinnittää tietoisesti ja systemaattisesti sellaisia toimintoja, joiden kautta materiaalia prosessista saataisiin esille. Tärkeää on siis ajattelutavan omaksuminen. Itse evaluaatio voidaan toteuttaa monin eri tavoin ja evaluaatiokäsikirjat tarjoilevat moninaisia vinkkejä tähän (ks esim. Sommerland & Willoughby 1995). Vaikka materiaalia saataisiinkin kerättyä, valtavana haasteena on kuitenkin oikean tiedon kerääminen ja sen hyödyntäminen eli kysymys, miten kerätty tieto muuttuu oppimisen kautta toiminnan muutoksiksi.

5 EVALUATIIVINEN KEHITTÄMINEN – MAHDOLLISUUS OPPIMISEEN

Havaitut muutosilmiöt toimintaympäristössä ruokkivat visionäärisiä näkemyksiä työn ja työkuultuureiden uudistumisesta jatkuvan kehittymisen ja muutoksen suuntaan (mm. Kasvio 1996, 255–256, Stähle 1995). Muutoksen hallinnan avaintekijät nähdään niin organisaatioiden kuin yksilöiden oppimisessa (Järvinen ym. 1995, 76). Puhutaan siis monitasoisista muutoksen ja oppimisen ilmiöistä ja prosesseista. Oppiva organisaatio on omaksuttu lähes ideaaliseksi organisaatiotavoitteeksi. Rist (1994, 191) kuitenkin toteaa, että oppivan organisaation käsitettä on käytetty kauan, mutta systemaattinen arviointi julkisen sektorin organisaatioiden oppimisesta puuttuu lähes täysin.

Järvinen ym. (mt. 1995, 78) tuo esille, että idea oppivasta organisaatiosta on välttämätön, koska systemaattinen koulutus ja koulutusinterventiot eivät ole saaneet aikaan tavoiteltuja tuloksia. Tämä liittyy myös henkilöstökoulutuksen suureen ekspansioon (Kasvio 1994, 11) ja muutokseen, jossa koulutusammattikohtaisesta henkilöstökoulutuksesta on siirrytty työyhteisökohtaisiin kehittämissuunnitelmiin. Organisaatioiden henkilöstökoulutus ja kehittämistyö ovat linkittyneet hyvin lähelle toisiaan. Myös Filanderin (1995) käsitys kehittämistyöstä asettuu – ainakin implisiittisesti – varsin lähelle henkilöstökoulutusta. Koulutus on keskeinen kehittämisen väline, mutta kuitenkin kapea näkökulma tarkastelemaan oppimisen ja kehittämisen suhdetta.

Kehittäminen ja muutos liitetään halukkaasti yhteen. Kehittämisen kautta saavutettavien muutosten toivotaan tuottavan oppimista, joka avaisi uusia kehittämis- ja muutokskulkuja. Kehittämistyötä käytetään toisaalta muutoksenhallinnan, toisaalta muutoksen tuottamisen välineenä. Rajsavaara (1994, 45) toteaa, että julkilaisutusti kehittämishankkeilla tavoitellaan muutoksia kehittämisen kohteena olevissa organisaatioissa. Hän kysyykin, ollaanko kehittämistoiminnassa pohdittu, mitä oikeastaan kehittämisellä ja muutoksella tarkoitetaan? Miten muutosten ajatellaan tapahtuvan? Esitetyt kysymykset koskettavat kehittämisen ydinalueita – substanssista riippumatta. Samantyyppisiä kysymyksiä on esitetty myös evaluaatioperinteestä. Evaluaatiotoiminnan piirissä, on oltu kiinnostuneita oppimisen kysymyksistä, jolloin näkökulma liittyy kiinteästi evaluaatiotiedon hyödyntämiseen – ennen kaikkea päätöksentekoon (Leeuw, Sonnichen & Rist 1994). Kun puhutaan evaluaatiotiedon hyödyntämisestä ja siitä oppimisesta, on huomioitava evaluaatioperinteen laajuus ja moninaisuus, sillä teemasta on keskusteltu aktiivisesti erityisesti politiikkaevaluaation piirissä. Bemelmans-Videc ym. (1994, 145) kysyvät edistääkö evaluaatio organisaation oppimista, jos niin millaisissa olosuhteissa? Ja millaiset toimintatavat edistävät oppimista? Evaluaatioista oppimisessa he korostavat ihmisten yksilöllisten ja organisaatiokulttuuristen erojen merkitystä. Tähän liittyvät muun muassa kysymykset yksittäisten työntekijöiden asennoitumisesta ammatillisia kehittämissuunnitelmia kohtaan. Työkuultuurien ja -käytäntöjen ja »inhimillisten tekijöiden» toimiminen kehittämisen ehtoina ovat erittäin kiinnostavia kysymyksiä.

Evaluatiivinen tieto on tärkeää oppivalle organisaatiolle. Toimintaympäristön ja organisaation toiminnan välisen muuttuvan suhteen tarkastele-

misessa tarvitaan seuraavaa ja arvioivaa tietoa. Tiedon käyttämiseen liittyy Argyriksen käsitys kahdentasoisesta oppimisesta single ja double loop -oppimisesta, jota Leeuw ym. (1994) soveltavat. Siinä erotetaan kaksi oppimistasoa: evaluaatiotiedon käyttö, joka johtaa syvällisiin toimintaa ohjaavien tavoitteiden, arvojen ja politiikkojen muuttamiseen sekä toiminnan lähinnä pinta-puolinen muovaaminen. Kyseisessä eri maiden organisaatioiden toimintoja vertailevassa tutkimuksessa annetaan varsin rohkaiseva kuva mahdollisuuksista hyödyntää evaluaatiotietoa ja evaluatiivisia välineitä julkisen hallinnon toimintojen kehittämässä.

Arvioinnin näkökulma kehittämistoimintaan myös vahvistaa aiemmin varsin piilossa olleen kehittämisprosessin kulun ja toimintatapojen tarkastelemisen. Kehittämiprojektiin osallistuminen voi olla oppimiskokemus niin yksittäiselle henkilölle, projektiryhmälle kuin organisaatiolle. Rist (1994, 190) sanoo evaluaation edistävän oppimista. Perusajatus evaluatiivisessa kehittämisessä on luoda sellainen seurannan ja arvioinnin asetelma, joka tuottaa tietoa oppimisen perustaksi. Eli kysymys on toiminnasta kerätyn palautetiedon oppivasta hyödyntämisestä. Jotta evaluaatio voisi tuottaa virikkeitä oppimiselle ja olla hedelmällinen kasvualusta oppivalle toiminnalle, tulisi evaluaation olla luonteeltaan sellaista, että se tarjoaa tähän mahdollisuuksia. Organisaation sisäinen evaluaatio, itsearviointi ja »empowerment» evaluaatio ovat tuneet tähän kiinnostavia piirteitä. Oppivassa kehittämisessä keskeistä on omaan toimintaan arvioivasti suhtautuminen sekä erilaisten tiedonlähteiden käyttäminen toiminnan muokkaamisessa. Tällöin tarvitaan sekä summatiivista että formatiivista arviointia. Olen huomannut, että kehittämisprojekteihin osallistuvat ihmiset tunnistavat oppimiskokemuksia luontevimmin silloin, kun he ovat olleet itse muokkaamassa evaluointivälineitä sekä keräämässä arviointitietoa. Tällöin he myös havaitsevat arviointitiedon funktion ja hyödyntämismahdollisuuksia. Evaluatiivisten välineiden käyttäminen antaa siis rakenteen kehittämisen systemaattiseen ja oppimishaluiseen tarkasteluun. Se tuo näkyväksi toiminnan sisällön ja siihen liittyvät piirteet.

6 PROSESSINÄKÖKULMA JA KEHITTÄMISTYÖN TULOSTEN HYÖDYNTÄMINEN

Fiskerin (1992, 15) mukaan kokeilu- ja kehittämistoimintaan pitäisi luoda arviointi- ja mittaus-

välineitä, joilla voitaisiin osoittaa projektien onnistuneisuutta. Tanskassa toteutetussa laajassa SUM-kehittämiskokeilussa käytettiin seuraavia arviointikriteereitä:

- jatkuvuus, mitä kehittämiskohteelle on tapahtunut projektin päätyttyä
- tulosten tai »mallien» leviäminen kokeilukunnasta toisiin kuntiin
- oppiminen, millaisia näkemyksiä ja kvalifikaatiota projekti on osallistujille tuottanut

Arviointi oli painottunut liiaksi projektien jatkuvuuteen, mikä sinänsä on ristiriitainen kriteeri innovaatiota etsivälle projektiluonteiselle toiminnalle (Fisker 1992, 15). Kehittämistoiminnan ongelma on kuitenkin saarekkeellisuus sekä saavutettujen innovaatioiden ja kokemusten vaisu leviäminen. Kun kehittämisen näkökulma on siirtynyt ennen kaikkea työ- ja palveluprosessien sekä työkuultuureiden kokonaisvaltaisempaan tarkastelemiseen, edellyttää se uudenlaista ajattelutapaa myös kehittämistuotosten ja innovaatioiden levittämiseltä ja arvioinnilta. Fisker huomauttaa, että vaikeammin osoitettavissa ja arvioitavissa olevat kriteerit, kuten tulosten leviäminen ja erityisesti oppiminen, tarvitsisivat huomattavasti tarkempaa analysoimista. Kattava prosessievaluatiomateriaali antaa mahdollisuuksia tämän tyyppisten kriteereiden käyttämiseen. Toisaalta kehittämisen tuloksia voidaan arvioida myös tarkastelemalla, mitä projektista on jäljellä viiden tai kymmenen vuoden kuluttua. Millaisia jälkiä projektista on jäänyt ja mitä ne ovat versoneet?

On siis oivallettu, että kehittämisen keskeinen ja ilmeisesti myös luovuttamaton ydin on prosessi. Kehittämisprosessi on ainutkertainen, kullekin projektille ominainen ja yksilöllinen toiminnan, havaintojen ja ajattelun kokonaisuus. Pohtiesaan lähiökehityshankkeita Haverinen (1994, 94) kysyykin: miten koota tietoa prosessista siten, että se johtaisi tiedon kumuloitumiseen. Innovaatioiden leviämisen ja kokemusten kumuloitumisen kannalta on ongelmallista, että prosessin kulkua on vaikea seurata, arvioida, analysoida ja raportoida siten, että sen keskeiset muuttajat ja elementit voitaisiin nostaa ylös. Kehittämistyön prosessien kuvaamisen kautta voidaan hahmottaa sellaisia rakenteita ja keinoja, joiden kautta kehittämistyön tulosten ja kokemusten kumuloituminen on mahdollista.

Kehittämistoiminnan raportointiin ei ole muotoutunut sellaisia säännöstöjä ja käytäntöjä kuin perinteiseen tutkimustoimintaan, jossa raportointi on merkittävä tiedon kumuloitumisen edellytys. Kehittämisraportteja kuuleekin välillä kutsuttavan

huonoksi tutkimukseksi, mikä paljastaa, että niitä arvioidaan samantyyppisin kriteerein kuin tutkimusraportteja. Kehittämisorja, joka perustui perusteltuun tietoon ja pystyisi välittämään ulos projektin toteuttamisen kannalta olennaisimmat piirteet ja löydökset, on varmasti haaste. Raportoinnin laatu on eräs keskeinen tekijä, joka parantaisi kehittämissuunnitelmien kokemusten ja tulosten leviämistä. Toisaalta voidaan kysyä, onko perinteinen kirjallinen muoto paras ja toimivin kanava kokemuksellisen tiedon leviittämisessä. Olisivatko verkostomaiseen yhteistoimintaan perustuvat rakenteet sujuvampia kanavia kehittämistyössä syntyvän tiedon hyödyntämiseen?

Alasoinin (1996, 13) mukaan toimijoiden välinen yhteistyö ja eritasoinen verkottuminen ovat edellytyksiä innovaatioiden leviämiseksi ja oppimiselle. Hänen mukaansa tarvitaan rakenteita, jotka mahdollistavat tiedon ja kokemusten välittämisen. Projektien sisällä on luotu vertaisohjauksen ja -arvioinnin menetelmällä foorumeita tietojen ja kokemusten vaihdolle ja laajoissa projekteissa eri toimijoita on pyritty verkottamaan. Esimerkiksi valtakunnallisessa Perhesuunnittelu 2000 -projektissa on luotu alueellinen resurssikeskus, joka kokoaa kehittämisen kokemuksia (Perhesuunnittelu 2000, 1996). Myös erilaisia tiedonsiirron välineitä ollaan lanseeraamassa monitoimijaisien projektien käyttöön, mutta esim. sähköpostin tai serverien käyttö ei ole vielä saanut vakiintunutta asemaa yhteisenä tiedon ja kokemusten vaihdon välineenä. Erilaisilla valtakunnallisilla kehittämistoiminnan keskuksilla on merkittävä verkottamistehtävä. Eri alueilla verkot muodostuvat eri tavoin ja todennäköisesti omaksuvat hyvinkin erilaisia toimintatapoja. Toimijat omaksuvat erilaisia rooleja ja tehtäviä. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueella alan oppilaitoksilla ja niiden yhteydessä ammattikorkeakouluilla voisi olla nykyistä huomattavasti suurempi rooli kehittämistyön osaamisen edistämisessä.

Kehittäjille – niin valtakunnallisella kuin paikallisella tasolla – on tuttu sellainen tilanne, jossa käynnistettävään kehittämisuunnitelmaan hakeutuvat aina samat kehittämissuunnitelmat kunnat ja/tai henkilöt. Tämä herättääkin kysymyksen, tuottavatko nämä »kehittämisen ammattilaistoimijat ammattilaiskentällä» innovatiivisempia ajatuksia ja tuotoksia ja mikä on kyseisten toimijoiden motivaatio ja peruste erityisen innokkaaseen projektilukkuuteen (ks. myös Fisker 1992). Kolikon toinen puoli on toisaalta, miten aktivoita ja toimia sellaisten kuntien tai toimijoiden kanssa, joilla kehittämissuunnitelmaa ei ole. Samat lääkkeet eivät tepsii kaikille ja toisaalta voidaan kysyä, kuin-

ka pitkälle kaikkien on pyrittävä kehittämistoiminnan ideaalia kohti. Sillä ainakin taustalla lienee havaittavissa ideaalikuva dynaamisesta, innovatiivisesta ja oppivasta kehittymisen kohteesta, joka voi olla kunta, yksittäinen työntekijä tai työyhteisö.

LÄHTEET

- Alasoini, Tuomo: *Työelämän tutkimusavusteinen kehittäminen oppivassa yhteiskunnassa. Näkökulmia uuteen työpoliittiseen ajatteluun*. Työpapereita 1. Edita. Helsinki 1996.
- Arnkil, Erik: *Uteliäs »kehittäjä»*. Teoksessa Lindqvist, T. & Rajavaara, M. (toim.) Kehittämistyö itseanalyyysiin. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskuksen täydennyskoulutusjulkaisuja 8/1994 ja Stakesin raportteja 147. Helsinki 1994.
- Belmelmans-Videc, Marie Louise & Eriksen, Bjarne & Goldenberg, Edie: *Facilitating organizational learning: Human resource management and program evaluation*. Teoksessa Leeuw, F., Rist, R. & Sonnichen, R. (eds.) *Can governments learn?* Transaction Publishers. New Jersey 1994.
- Chelmsky, Elianor: *Where we stand today in the practice of evaluation*. Knowledge and policy 8 (1995): 3, s. 8–19.
- Chinapah, Vinayagum & Miron, Gary: *Evaluating educational programme and projects: holistic and practical considerations*. Unesco. Socio-economic studies 15. Gembloux 1990.
- Filander, Karin: *Muutosagentit epävarmuuden ajassa – puhetta, toimintaa, oppimista*. Lisensiaattitutkimus. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden laitos. Tampere 1995.
- Finne, Håkon & Levin, Morten & Nilssen, Tore: *Trailing research: A model for useful program evaluation*. Evaluation 1 (1995): 1, s. 11–31.
- Fetterman, David & Kaftarian, Shakeh & Wandersman, Abraham (eds.): *Empowerment evaluation. Knowledge and tools for self-assessment & accountability*. Sage Publications. Thousand Oaks 1996.
- Fisker, Jesper: *Experiments as a strategy for change? – A survey of Danish projects within the area of social welfare and health*. AFK Forlaget. Copenhagen 1992.
- Guba, Egon & Lincoln, Yvonna: *Fourth generation evaluation*. Sage Publications. Newbury Park 1989.
- Haverinen, Riitta: *Asukas lähikehittämishankkeissa*. Teoksessa Lindqvist, T. & Rajavaara, M. (toim.) Kehittämistyö itseanalyyysiin. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskuksen täydennyskoulutusjulkaisuja 8/1994 ja Stakesin raportteja 147. Helsinki 1994.
- Jalava, Urpo & Virtanen, Petri: *Laatu, innovaatio ja projekti*. Hyvinvointipalvelujen ydinkysymyksiä. Kirjayhtymä. Helsinki 1996.
- Jasaitis, J. Edward: *The use of »OD» for managing change in government organizations*. Administrative Studies (1996): 4, 268–274.
- Järvinen, Annikki & Kontkanen, Leila & Poikela, Esa & Stachon, Kari & Valkama, Hannu: *Työ, asiantuntijuus ja oppiminen*. Aikuiskasvatusta (1995):2, s. 76–84.

- Kaasalainen, Marja: *Projektien mahdollisuudet toiminnan kehittäjinä ja muuttajina*. Teoksessa Lindqvist, T, Rajavaara, M (toim.), *Kehittämistyö itseanalyyysiin*, Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskuksen täydennyskoulutusjulkaisuja 8/1994 ja Stakesin raportteja 147, Helsinki 1994.
- Kalimo, Raija & Leskinen, Jukka & Toppinen, Salla: *Innovaatioprojektin johtaminen teollisuudessa. Ryhmän vaiheet ja stressin hallinta*. Työ ja ihminen, tutkimusraportti 1. Työterveyslaitos, Helsinki 1994.
- Kasvio, Antti: *Johtajuus työelämässä. Kokti nykyaikaista johtajuutta*. Aikuiskasvatus (1996): 4, s. 253–258.
- Kasvio, Antti: *Uusi työn yhteiskunta. Suomalaisen työelämän muutokset ja kehittämismahdollisuudet*. Gaudemus. Helsinki 1994.
- Kasvio, Antti & Lahtonen Maarit: *Henkilöstö ja palvelujen kehittäminen kansainvälistyvässä suurkaupungissa*. Työhallinnon julkaisu 120. Helsinki 1995.
- Kauppinen, Jarmo: *Paikallistason rooli ja omaehtoisuus korostuvat kehittämissuhteissa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja (1994): 2, s. 23–31.
- Kuitunen, Kimmo: *Toimintatutkimusten tulosten arviointi- ja mittausongelmat*: Esimerkitapauksena henkilöstön kehittäminen kuntasektorilla. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Työelämän tutkimuskeskus, työraportteja 21/1991.
- Kuula, Arja: *Toimintatutkimus kunnallisten työyhteisöjen tutkimisen ja kehittämisen välineenä*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja (1994): 2, s. 32–44.
- Leeuw, Frans & Sonnichen, Richard & Rist, Ray: *Can Governments learn? Comparative perspectives on evaluation & organizational learning*. Transaction Publishers. New Brunswick 1994.
- Loijas Sari & Merentie Aini: *Kohti yhteiskuntaa kaikille Vammaispoliittinen ohjelma*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 10/1995.
- Love, Arnold: *Internal evaluation. Building organizations from within*. Sage Publications. Newbury Park 1991.
- Marsden & David & Oakley, Peter: (eds.) *Evaluating social development projects*. Development guidelines 5. Oxfam. Oxford 1990.
- Mayne, John: *Utilizing evaluation in organisations: the balancing act*. Teoksessa Leeuw, F, Rist, R & Sonnichen, R (eds.) *Can governments learn?* Transaction Publishers. New Jersey 1994.
- Pajukoski, Marja: *Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kunta-*
- projektin hallinnollinen loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 8. Helsinki 1996.
- Perhesuunnittelu 2000 verkostolehdet. Stakes. 1996.
- Rajavaara, Marketta: *Kaikenlaisia kehittäjiä ja kehittämisaajatteluja*. Teoksessa Lindqvist, T, Rajavaara, M (toim.). *Kehittämistyö itseanalyyysiin*. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskuksen täydennyskoulutusjulkaisuja 8/1994 ja Stakesin raportteja 147. Helsinki 1994.
- Rajavaara, Marketta: *Evaluaatiotutkimus ja sosiaalikuolon kenttä*. Teoksessa: *Suomalainen sosiaalityö. Sosiaalipolitiikka*. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja 2. Gummerus. Helsinki 1990.
- Rist, Ray: *The preconditions for learning: Lessons from the public sector*. Teoksessa Leeuw, F, Rist, R & Sonnichen, R (eds.) *Can governments learn?* Transaction Publishers. New Jersey 1994.
- Rossi, Peter & Freeman, Howard: *Evaluation. A systematic approach*. Sage Publications. Newbury Park 1993.
- Seppänen, Riitta: *Vanhusten perhepäivähoito – yksilöllistä ja joustavaa huolenpitoa*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 3/1996.
- Sihto, Marita: *Terveyspoliittisen ohjelman vastaanotto – tutkimus Suomen terveyttä kaikille vuoteen 2000 -ohjelman toimeenpanosta terveydenhuollossa*. Stakes, tutkimuksia 74. Helsinki 1997.
- Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha: *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Kuopion yliopiston julkaisuja E Yhteiskuntatieteet 22. 1994.
- Sommerland, Elizabeth & Willoughby, Susan: *Self-evaluation and the practitioner evaluator*. Evaluation 1 (1995): 1, s. 106–118.
- Ståhle, Pirjo: *Oppiva organisaatio – menestyksen ehto*. Aikuiskasvatus (1995): 1, s. 11–13.
- Terveyden edistäminen kunnassa. Terveyttä kaikille vuoteen 2000 -kuntaohjelma. Päätelmät ja suosituks*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 15/1996.
- Unrau, Yvonne: *Expanding the role of program evaluation in social welfare policy analysis*. Evaluation Review (1993): 3, s. 653–662.
- van der Vaal, Mark: *A triangulated case method of program evaluation and adjustment*. Teoksessa Mayne, J yms (toim.). *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from international Experiences*. Elsevier Science Publishers 1992.

Pohjoismaiden hallinnollisen liiton 25. yleiskokous

pidetään Helsingissä 21.–22.8.1997.

Teeman »*En god nordisk förvaltning – principer och vardag*» puiteissa pohditaan mm. periaatteiden merkitystä ja vaikutusta käytännön hallintotoimintaan erityisesti kansalaisen näkökulmasta sekä erilaisten ohjauskeinojen käyttökelpoisuutta hyvän hallinnon toteuttamisessa. Luennoitsijat ovat eri pohjoismaista. Viimeinen ilmoittautumispäivä on 16.6.1997.

Yleiskokouksen ohjelmasta kertovia esitteitä sekä lisätietoja liiton toiminnasta saa lainsäädäntösihteeri Jannika Enegren-Åbergiltä, Oikeusministeriö, PL 1, 00131 Helsinki,

puh: (09) 1825 7726,

sähköposti: jannika.enegren-berg@om.vn.fi