

Tiedon tuotanto ja vaikuttavuustieto sosiaalityössä

MINNA KIVIPELTO & PAULA SAIKKONEN

Hyvinvointivaltion palveluiden vaikuttavuus on noussut keskusteluaiheeksi hallinnossa, poliittisessa päätöksenteossa ja tiedotusvälineissä (esim. Arvot arjessa ..., 2005, 7–8; Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2011; Lankinen & al. 2012). Keskusteluissa esiintyy usein ajatus, että vaikuttavuustiedon avulla resurssit voitaisiin käyttää mahdollisimman tehokkaasti. Viimeksi päätöksenteon tueksi on peräänkuulutettu vaikuttavuustietoa valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta esittäneen työryhmän suulla. Raportissa vaikuttavuustietoa ei ole yksiselitteisesti määritelty. Siinä kirjoitetaan tutkimukseen perustuvasta päätöksenteosta yhteiskuntapolitiikan eri sektoreilla (Lankinen & al. 2012, 42–48).

Vaatus vaikuttavuudesta kattaa myös sosiaalipalvelut (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2012). Varsin vähän on keskusteltu siitä, mitä vaikuttavuustieto sosiaalipalveluista oikeastaan on tai minkälaisia edellytyksiä vaikuttavuustiedolla on tulla hyödynnetyksi päätöksenteossa. Avaamme näitä kysymyksiä seuraavassa esittämällä, mitä vaikuttavuustieto voisi sosiaalityössä tarkoittaa ja minkälaisia ongelmia vaikuttavuustietoon käsitteenä saattaa sisältyä.

Toive vaikuttavuustiedosta kuvastaa ajattelua, jossa julkishallintoa ja poliittista päätöksentekoa halutaan kuvata faktoihin perustuvaksi. Marja Alastalo ja Maria Åkerman (2011, 18–21) kirjoittavat näyttöperusteisen päätöksenteon (*evidence-based-policy*) nousseen jo eräänlaiseksi ihanteeksi (ks. myös Rajavaara 2007, 11–17). Tutkimustietoon perustuvan päätöksenteon ihanne näkyy esimerkiksi sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista käsittelevän sosiaali- ja terveysministeriön raportissa. Valmisteilla olevassa lainsäädännössä kunnat halutaan velvoittaa keräämään hyvinvointitietoa, joka tukisi sosiaalipalveluiden arviointia ja edistäisi kansalaisten hy-

vinvointia. (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2012.)

Sosiaalityön tulisi perustua tutkittuun tietoon (SOSNET). Tutkimustieto on empiriaan ja teoriaan nojaavaa tai niistä ammentavaa, järjestelmällisesti kerättyä ja läpinäkyvästi analysoitua. Käytännön työssä tutkitun tiedon hyödyntäminen on kuitenkin vähäistä. Sosiaalityön toteuttamista ohjaavat pääasiassa lainsäädäntö, normit ja juridiset säännöt (Nummela 2011, 147, 149). Sosiaalityön ammattilaiset ovat kiinnostuneita työnsä kehittämisestä, mutta esimerkiksi arviointitiedon tuottamiseen tai hyödyntämiseen ei ole käytössä toimivia tapoja tai menetelmiä (Blomgren & Kivipelto 2012, 44–50).

Sosiaalityön toteuttamiseen vaikuttavat myös yhteiskunnalliset tekijät ja kuntatason päätökset. Kuntapäätäjillä on valta käsissään, kun sosiaalitoimen voimavaroista päätetään. Kuntapäätöksenteko vaikuttaa suoraan niihin olosuhteisiin, joissa sosiaalityötä tehdään. Kuntapäätäjät voidaan määritellä vaaleilla valituiksi kuntalaisten edustajiksi. Oletuksena on, että päättäjien ajamiin asioihin tiedon lisäksi vaikuttavat puoluepolitiikka, päätöksentekijän oma arvomaailma ja henkilökohtaiset kokemukset. (Ks. Krohn & Wilskman 2012.)

Kuvaamme seuraavaksi vaikuttavuustiedon tuottamiseen liittyvien tietokäytäntöjen ja tiedon tuotannon suhdetta kunnallisessa sosiaalitoimessa. Näemme kuntapäätöksenteon, sosiaalitoimen, tietokäytäntöjen ja tiedon tuotannon yhteytyvän tiiviisti toisiinsa, mikä on huomioitava vaikuttavuustietoa määriteltäessä. Vasta sitten kun tuotettu informaatio määrittelee jollakin tavoin päätöksenteon ongelmanasettelua tai muokkaa toimintaa, voidaan puhua merkityksellisestä tiedosta tai tässä tapauksessa vaikuttavuustiedosta. (Alastalo & Åkerman 2011, 23–24.) Analyysimme alkaa tiedon tuotannon ja muiden kes-

keisten käsitteiden määrittelyllä. Määrittelyistä etenemme yhden empiirisen tietokäytäntöesimerkin, AVAIN-mittarin, myötä pohdintaan. Lopuksi ehdotamme, miten vaikuttavuustieto sosiaalityössä pitäisi ymmärtää.

Tiedon tuotannon poliittisuus

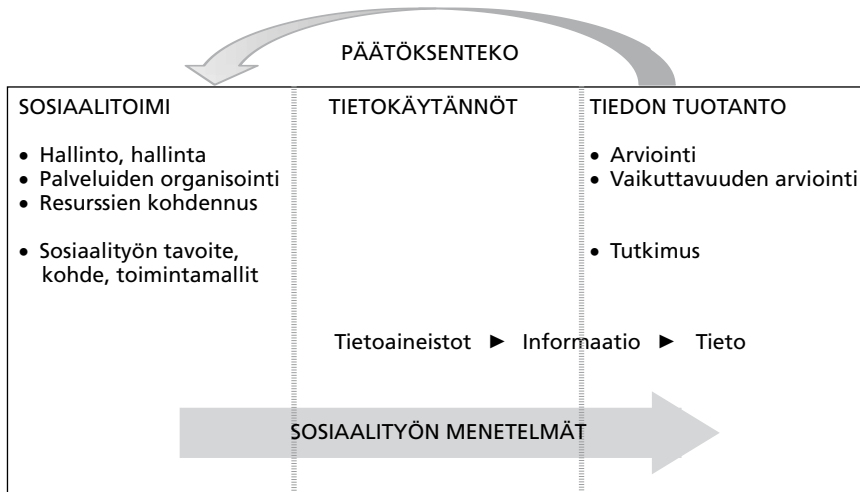
Länsimaisissa yhteiskunnissa *edistys* ja *kehitys* ovat vakiintuneet tarkoittamaan tuotannon tehostumista, teknologian kehittymistä ja jatkuvaa talouskasvua. Myös sosiaalipalveluissa vaikuttavuustietoon kohdistuva kiinnostus on liittynyt pitkälti taloudelliseen tai tuotannolliseen tehokkuuteen. Yhteiskunnassa talouden jatkuva kasvattaminen on otettu itseisarvona. Sen sijaan se, miten kasvun hedelmät hyödynnetään yhteiskuntaa kokonaisvaltaisesti hyödyttävällä ja oikeudenmukaisella tavalla, on huomattavasti harvinaisempi keskustelunaihe. Talouskasvua painottavalla edistysuskolla on ollut vaikutuksensa siihen tietoon, mitä yhteiskunnasta ja sen toiminnasta kerätään ja edelleen hyödynnetään päätöksenteossa. Bent Flybjergin mukaan tehokkuuteen painottuva välineraationaalisuus on vallannut tilaa arvorationaalisuudelta. Arvorationaalisuudella tarkoitetaan järkeilyä hyvästä elämästä ja yhteiskunnasta. (Flybjerg 2001, 53–57.) Arvorationaalisuus sosiaalipalveluissa tarkoittaa muun muassa sitä, että ollaan kiinnostuneita palveluiden hyvinvointia lisäävästä tai huono-osaisuutta vähentävästä vaikutuksesta sen sijaan, että kiinnitetään huomio esimerkiksi palveluiden tuotannolliseen tehokkuuteen.

Sosiaalipalveluista tuotannon tehokkuuteen tai palvelujen välittömiin kustannuksiin keskittyvät lähestymistavat kuvaavat vain murto-osan palvelun yhteiskunnallisista vaikutuksista (Muuri 2008, 60–61). Ei vielä riitä, että pystytään tuottamaan toimivia menetelmiä sosiaalityön vaikuttavuuden arviointiin ja osoittamaan tehokkaita tapoja palveluiden organisointiin ja tuotantoon. Tarvitaan harkintaa ja keskustelua siitä, minkälainen ihmiskäsitys menetelmään tai menetelmiin sisältyy ja minkälaista ihmiskuvaa käyetyt menetelmät edelleen tuottavat. Nämä valinnat vaikuttavat siihen, minkälaisen yhteiskunnan rakentamiseen sosiaalityössä osallistutaan. Pelkkään kustannusvaikuttavuuteen tai -tehokkuuteen keskittyminen vie arvioinnin ja sosiaalityön kehittämisen helposti harhaan.

Vaikuttavuuden määrittely heijastuu siihen, miten sitä tutkitaan tai arvioidaan (Saikkonen & Kivipelto 2012, 287–288; Rajavaara 2006, 32–46; Rajavaara 2007, 14–21). Arvioinnin painottuminen sosiaalityöstä aiheutuvien kustannusten laskemiseen johtaa helposti vain kustannussäästöihin tai organisaatiomuutokseen. Vaikuttavuuden arvioinnissa tarvitaan tietoa siitä, miten palvelut tukevat hyvinvointia, vähentävät eriarvoisuutta, ehkäisevät sosiaalisten ongelmien syvenemistä tai tuottavat tietoa yhteiskunnan epäoikeudenmukaisista rakenteista (vrt. Rautiainen 2012). Tiedon tuotanto ja tietokäytännöt eivät ole neutraaleja tai objektiivisia valintoja.

Kuviossa 1 havainnollistamme sosiaalityön, tietokäytäntöjen, tiedon tuotannon ja päätöksenteon välistä suhdetta. Tietokäytännöt ymmärrämme hallinnollisiksi prosesseiksi, joiden tavoitteena on tuottaa ja käsitellä tietoa päätöksenteon tueksi (ks. Alastalo & Åkerman 2011, 27). Sosiaalityön arjessa tietokäytäntöjä muokkaavat asiakas ja työntekijä. Laajemmin yhteiskunnassa tietokäytäntöihin vaikuttavat esimerkiksi tutkijat, tutkimusrahoittajat ja poliittiset päätöksentekijät (Knorr Cetina 1995, 151–152). Olemassa olevat tietokäytännöt ovat osa tiedon tuotantoa ja vaikuttavat muodostuvaan tietoon. Tietoa ei tuoteta tyhjiössä, jolloin esimerkiksi hallinnolla, sosiaalityön organisoinnilla ja resurssien kohdennuksella on vaikutusta siihen, minkälaisia tietokäytäntöjä on.

Tietokäytäntö käsitteenä korostaa tiedon tuotannon tiivistä kytköstä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Päätöksentekijät ovat vaikuttamassa siihen, minkälaista tietoa tuotetaan ja miten sitä tulkitaan (Collinridge & Reeve 1986, 1–4). Kirkastaaksemme ajatusta tutkimukseen perustuvasta päätöksenteosta, erotamme vielä toisistaan kolme tiedon muotoa. Näistä kaikista voisi hyväksyttävästi käyttää termiä *tieto*: tietoaaineisto (*data*), informaatio (*information*) ja tieto (*knowledge*). Jatkossa tarkoitamme tietoaaineistolla teknisesti karttuvaa tietoa (esim. erilaiset rekisterit) ja informaatiolla tietoaaineistosta jalostettua muotoa, jota voidaan varastoida tai siirtää. Tietoaaineistot ja informaatio voivat olla olemassa, vaikka niitä ei hyödynnettäisi lainkaan. Tiedoksi informaatio muuttuu, kun joku tunnistaa, tuntee informaation tai tulkitsee sitä. Kun kuntapäätöksentekoon halutaan vaikuttavuustietoa, edellyttää se myös päätöksentekijöiltä aktiivista toimijuutta eli tietämistä. (Ks. Knorr-Cetina)



Kuvio 1. Tiedon tuotanto ja tietokäytännöt sosiaalityössä.

na 1981, 1–2.)

Tietomuotojen kolmijaottelu korostaa sitä, että yksinomaan tietoaineistojen tai informaation tuottaminen ei voi vastata vaatimukseen vaikuttavuustiedosta. Jo nyt sosiaalityöstä kerätään runsaasti tietoaineistoa ja informaatiota, mutta jos se jää vain sähköisessä muodossa tietojärjestelmiin, ei oikeastaan ole perusteltua puhua edes tiedosta (*knowledge*), puhumattakaan vaikuttavuustiedosta, jonka pitäisi vaikuttaa toimintaan ja sen kehittämiseen.

Sosiaalitoimi kontekstina

Vaikuttavuustiedon tuotannossa on huomioitava tiedon yhteiskunnallinen sidonnaisuus. Sosiaalityötä tehdään olosuhteissa, johon vaikuttavat sosiaalitoimen organisointi kuntatasolla mutta myös kansallinen lainsäädäntö ja sosiaaliturvan taso. Esimerkiksi riittämätön perusturva näkyy suoraan vähimmäisturvalla olevien palveluiden tarpeena (Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011). Kuviossa 1 sosiaalityö on sijoitettu osaksi sosiaalitoimea (kuvion vasen puoli). Kuntapäätäjien rooli on keskeinen, kun hallinnosta, organisaatiosta ja sosiaalitoimen resursoinnista päätetään. Lisäksi sosiaalityön toteuttamiseen vaikuttavat monet muut tekijät, kuten kunnan palvelut, muut sosiaalipalvelut sekä valtion ja kunnan yleinen taloudellinen tilanne. Kunnan muut palvelut (esim. päihdepalvelut) voivat tukea sosiaalityötä. Niiden puute puolestaan han-

kaloittaa asiakastyötä ja lisää työn rasittavuutta (ks. Saarinen & al. 2012, 413–414).

Sosiaalityöntekijän työtehtävään vaaditaan yliopistossa suoritettu maisteritutkinto. Sosiaali-ohjaajalta edellytetään vähintään ammattikorkeakoulussa suoritettu sosionomitutkinto. (Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005.) Sosiaalityö on edelleen rajattu erityisesti sosiaalityöntekijätutkinnon suorittaneiden tehtäväksi. Käytännössä sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen erottaminen on osoittautunut hankalaksi. Käytännön ratkaisuihin on vaikuttanut myös pula pätevästä sosiaalityöntekijöistä (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2010, 21–22). Erityisesti pienemmillä paikkakunnilla voi olla vaikeuksia löytää avoinna oleviin työpaikkoihin muodollisesti päteviä sosiaalityöntekijöitä, jolloin sosiaalityötä käytännössä tekevät myös sosiaaliohjaajat (Blomgren & Kivipelto 2012, 23–26; myös Saarinen & al. 2012, 405).

Yliopistotasosta koulutusta pidetään takeena sille, että sosiaalityö on tutkimukseen tai tutkimustietoon perustuvaa (SOSNET). Koulutuksen on ajateltu antavan välineitä painia eettisten kysymysten ja byrokratian tuottaman ristiriidan välillä. Toisaalta alan työntekijäpuola on johtanut siihen, että sosiaalityössä on runsaasti myös muodollisesti epäpäteviä työntekijöitä määräaikaissa työsuhteissa. Määräaikaiset työsuhteet lisäävät epävarmuutta työpaikoilla ja saattavat aiheuttaa katkoksia asiakastyössä. (Saarinen & al. 2012, 406, 413–415.)

Sosiaalityössä käytössä olevia menetelmiä (kuviossa 1 nuoli vasemmalta oikealle) määrittävät sosiaalityöntekijän yhteiskunnallinen orientaatio, sosiaalitoimen reunaehdot (esimerkiksi työaika, resurssit ja työpaikkakohtaiset säännöt ja sopimukset), kunta toimintaympäristönä ja sosiaalityön tutkimuksen esille nostamat tavoitteet (Kivipelto 2004; Rostila & al. 2011). Työntekijä tulkitsee asiakkaan tilannetta. Periaatteessa työmenetelmien valinnan tulisi pohjautua asiakkaan kanssa yhdessä rakennettuun näkemykseen siitä, millaista apua, tukea tai toimenpiteitä tarvitaan. Sosiaalityön työnjakoon, sisältöön ja menetelmiin liittyvät moninaiset tekijät vaikuttavat siihen, että sosiaalityön todelliset tavoitteet ja vaikuttavuus muodostuu erilaiseksi eri organisaatioissa. (Payne 2005, 5–13.)

Tietokäytännöt ja tiedon tuotanto sosiaalityössä

Kuvio 1 havainnollistaa sosiaalityön tietokäytäntöjen ja tiedon tuotannon suhdetta vaikuttavuustietoon. Sosiaalityön tiedon tuotannossa otetaan kantaa muun muassa siihen, miten asiakkaiden tuottamaan tietoon suhtaudutaan (Muuri 2008, 62). Jos asiakkaiden tuottama tieto jää vain hiljaiseksi tiedoksi sosiaalityöhön, saattaa se jäädä päätöksentekijöille näkymättömäksi. Asiakkailta on esimerkiksi kokemukseen perustuvaa tietoa siitä, minkälaiset tekijät yhteiskunnassa syrjäyttävät ihmisiä.

Sosiaalityössä tietoaineistoja muodostuu esimerkiksi asiakastietojärjestelmissä. Tietoaineistojen tuottamiseen tarvitaan hallinnollisia ja organisatorisia prosesseja, joita kutsumme tietokäytännöiksi. Tietoaineistoista muodostuu tietoa, kun informaatiota käsitellään ja tulkitaan. Esimerkiksi käytännön asiakastyössä muodostuu informaatiota, joka ei vielä ole tietoa, ennen kuin se on käsitelty ja tulkittu. Myös arviointitieto, esimerkiksi asiakkailta koottu palaute, analysoidaan ennen kuin sitä voidaan hyödyntää. Vaikuttavuustieto tarvitsee vielä erilliset prosessinsa. Jotta tietoa voitaisiin käyttää vaikuttavuustietona, tietoa jalostetaan esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden ja päätöksentekijöiden hyödynnettäväksi.

Arviointia tehdään sosiaalityössä jatkuvasti. Käytännössä se voi olla esimerkiksi asiakkaan tilanteen arvioimista, kuten päihdekuntoutuksen tarpeen arviointia, sosiaalityöntekijöiden oman

työn arviointia, sosiaalitoimiston työn arviointia kokonaisuutena tai nimettyjen sosiaalityön menetelmien arviointia. Arvioinnissa joudutaan aina tekemään valintoja, kaikkea ei voi arvioida. Arviointikysymykset ottavat kantaa, mitä otetaan arvioinnin kohteeksi. Arvioinnin kohde valikoidaan toisten mahdollisten kohteiden kustannuksella. Valintoja tehdään myös arvioinnin kohteen arvottamisessa: mitä pidetään hyvänä tai suotavana toimintana. (Kivipelto 2012, 13–14.)

Arkipäivässä tehtävä arviointi tuottaa kuitenkin vähän yleistettävää tietoa siitä, minkälaiset sosiaalityön menetelmät toimivat missäkin olosuhteissa ja kunkin asiakkaan kohdalla (Kivipelto 2012, 17–18). Tällaisen tiedon tuotantoon tarvitaan vaikuttavuuden arviointia, jossa huomioidaan sosiaalityön monimuotoiset olosuhteet ja käytännöt. Asiakkaiden erilaisten elämäntilanteiden lisäksi esimerkiksi kaupungin koolla on vaikutuksensa siihen, miten sosiaalityötä järjestetään. Kuntatasolla palveluiden kehittämisessä on mahdollisuus käyttää asiakastietojärjestelmien tuottamaa informaatiota. Siihen täytyy kuitenkin varata työaika, eikä yksinomaan informaation tuotanto riitä, vaan sitä pitää analysoida. Arvioinnin ja vaikuttavuuden arvioinnin tavoitteena on muodostaa perusteltuja näkemyksiä käytännön toiminnan ja sosiaalityön menetelmien kehittämiseksi.

Parhaimmillaan tiedon tuotannossa on mahdollisuus hyödyntää monenlaisia aineistoja ja tietokäytäntöjä. Esimerkiksi rekisteriaineistot ovat hyödyllisiä, kun selvitetään, mitkä palvelut kytkeytyvät säännönmukaisesti aikuissosiaalityöhön. Rekistereiden avulla on mahdollista saada esille myös eroja palveluiden käytössä valtakunnallisesti. Palveluiden parantamiseksi on kuitenkin tiedettävä, mistä mahdolliset rekisteriaineiston osoittamat erot kuntien välillä johtuvat. Esimerkiksi erilaiset sosiaalipalveluiden käyttöasteet muuten samankaltaisissa kunnissa voivat olla seuraus siitä, että kuntien panostukset ennaltaehkäisyyn ovat erilaisia tai että pääsy palveluiden piiriin on rajoitettu. Rekistereihin koottava määrällinen aineisto tarjoaa informaatiota myös siitä, missä määrin asiakkaita tavataan henkilökohtaisesti ja minkä verran asiointi tapahtuu kirjallisesti. Erityisesti vaikuttavuuden arvioinnin kohdentamiseksi rekisteriaineistot tuovat tärkeää tietoa aineistoa.

Rekistereiden käyttöön liittyy myös ongelmia. Esimerkiksi tutkimuseettisesti erilaisten viran-

omaisrekisteriaineistojen yhdistämisen edellytyksenä on tutkimuslupien saaminen, mihin tarvitaan yleensä paljon aikaa. Rekisteriaineistoilla ei myöskään saada kovin ajantasaista kuvaa sosiaalityöstä.

AVAIN-mittari tiedon tuotannon väli- neenä aikuissosiaalityössä

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on viimeisen kahden vuoden ajan kehittänyt aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnin mittareita ja menetelmiä yhteistyössä kolmen kunnan kanssa (Kivipelto & al. 2013). Vaikuttavuus on määritelty ”sosiaalityön kyvyksi vastata asiakkaan tilanteesta nouseviin tarpeisiin ja asiakkaan kanssa asetettuihin tavoitteisiin”. Tavoitteena on ollut luoda mittari ja menetelmiä, joilla vaikuttavuuden arviointi onnistuisi osana arkipäivän asiakastyötä. Asiakkaat on haluttu saada mukaan tekemään arviointia käytetyn vaikuttavuuden määritelmän mukaisesti. (Kivipelto & Karjalainen 2012, 133.)

AVAIN-mittari on kehitetty yhdessä Seinäjoen kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden perussosiaalityön toimeentuloyksikön ja Pohjanmaan maakuntien sosiaalialan osaamiskeskus Sonet Botnian kanssa. Tavoitteena oli tehdä perussosiaalityön toimeentulotukiyksikön käyttöön soveltuva arviointimittari, jossa huomioidaan asiakkaiden tavoitteet, käytettävät työmenetelmät ja tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat tilan-
netekijät. Mittaria testattiin 212:lla perussosiaalityön toimeentulotukiyksikön asiakkaalla. Yksikön asiakaskunnasta noin puolet on alle 30-vuotiaita. Asiakkaista valtaosa on työttömiä, joilla on vähän tai ei lainkaan ammatillista koulutusta. Asiakkaista monet tarvitsevat palveluita tai palveluiden piiriin ohjaamista, koska he eivät löydä tarjottuihin palveluihin.

Verkkopohjainen AVAIN-mittari koostuu kolmesta osiosta: tavoitteiden, sosiaalityön menetelmien ja toimintatapojen sekä tilan-
netekijöiden arvioinnista. Mittarin taustalla on oletus tavoitelähtöisestä sosiaalityöstä (ks. Rostila 2001), ja lähtökohtana oli tapauskohtainen arviointi (Rostila & Mäntysaari 1997). Tapauskohtaisessa arvioinnissa keskitytään yhden asiakkaan kohdalla käytettyihin työmenetelmiin ja saavutettuihin tavoitteisiin. Käytännössä tämä toteutettiin siten, että ensimmäisessä vaiheessa asiakkaan tilanteesta täytettiin arvio ja sovittiin asetettavista tavoit-

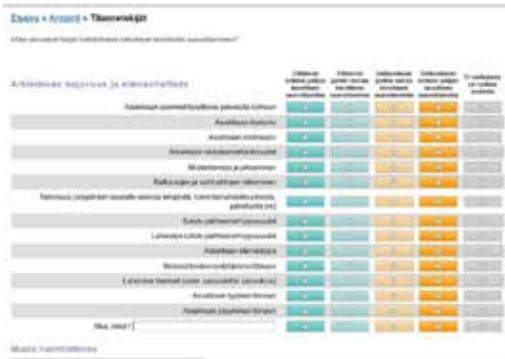
teista, joiden toteutumista seuraavassa vaiheessa tulotisiin yhdessä arvioimaan. Samalla kirjattiin asiakastyössä käytettävät menetelmät ja tilan-
netekijät, jotka mahdollisesti tulisivat vaikuttamaan tavoitteiden saavuttamiseen. Taustatietoina mittariin kirjattiin muun muassa ikäryhmä, sukupuoli, siviilisääty, koulutus, asuinalue ja määrittely asiakassuhteen tiivyydestä (esim. satunnainen asiakas, seurannassa oleva asiakas, säännöllisesti tavattava asiakas). Toisessa vaiheessa samat tiedot käytiin uudelleen läpi arvioiden, onko tavoitteet saavutettu, mitä menetelmiä on käytetty ja millaiset tilan-
netekijät ovat vaikuttaneet tavoitteiden saavuttamiseen.

Tavoitteiden arviointi -osio sisälsi seitsemän pääteemaa: 1) arkielämän sujuvuus ja elämäntal-
hallinta (kuvio 2), 2) päihteet ja riippuvuudet, 3) sosiaaliset verkostot ja ihmissuhteet, 4) talous, 5) terveys, 6) työelämä ja koulutus ja 7) asiakastyöstä nousevat rakenteelliset tavoitteet. Kaikki tavoitteet olivat edelleen operationalisoitu 2–9 yksityiskohtaisempaan tavoitteeseen. Yhteensä tavoitteita oli valmiiksi määriteltynä 32. Näistä valittiin kunkin asiakkaan kanssa ne, joiden saavuttamista sosiaalityöllä haluttiin ensisijaisesti edistää.

Sosiaalityön *menetelmät ja toimintatavat* -osio sisälsi mittarissa seitsemän pääteemaa: 1) suunnitelmien ja päätösten tekeminen, 2) kannustaminen ja tuki, 3) ongelmalähtöinen tai rajoitettava toiminta, 4) oikeudelliset asiat, 5) työllisyys ja koulutusasiat, 6) muut menetelmät (esim. kriisi-
työ, palveluohjaus) ja 7) kehittämis- ja vaikuttamistyön menetelmät ja toimintatavat. Yhteensä osiossa oli nimettyä 31 menetelmää tai toimintatapaa. Näistä 31 kohdasta kunkin asiakkaan kohdalla valittiin käytetyt menetelmät.

The screenshot shows a web-based interface for the AVAIN-mittari. At the top, there is a navigation bar with tabs for 'Tavoitteet', 'Menetelmät', 'Tilannekijät', 'Tilannekijät', 'Tilannekijät', and 'Tilannekijät'. Below the navigation bar, the main content area displays a table with columns for 'Tavoitteiden saavutus ja tilannekijät', 'Tilannekijät', 'Tilannekijät', 'Tilannekijät', and 'Tilannekijät'. The table contains several rows of data, each representing a goal or method, with corresponding status indicators and numerical values.

Kuvio 2. Esimerkki AVAIN-mittarista: Tavoitteiden arviointi, arkielämän sujuvuus ja elämäntal-
hallinta.



Kuvio 3. Esimerkki AVAIN-mittarista: Tilannetekijöiden arviointi, arkielämän sujuvuus ja elämänhallinta.

Kolmannessa osiossa tehtiin arvio *tilannetekijöistä*. Tilannetekijät oli ryhmitelty kolmeksi pääteemaksi: 1) arkielämän sujuvuus ja elämänhallinta (kuvio 3), 2) talous ja työelämä 3) asiakkaasta riippumattomat tekijät. Yhteensä tilannetekijöitä mainittiin 29. Kaksi ensimmäistä pääteemaa keskittyvät pitkälti asiakkaaseen (esim. motivaatio, asiakkaan asenteet tarjottavaa palvelua kohtaan, asiakkaan psyykinen terveys, asiakkaan halu suunnitella talouttaan), ja viimeinen käsittelee otsikkonsa mukaisesti asiakkaasta riippumattomia tekijöitä, kuten alueen väestörakennetta, arvoilmastoa, asumisolosuhteita, harrastus- ja osallistumismahdollisuuksia, palvelujen saatavuutta ja ympäristön esteettömyyttä. Tilannetekijöistä arvioitiin, edistävätkö tai vaikeuttavatko ne asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Kehittämistyön aikana havaittiin, että käytetty mittari ohjasi keskustelujen sisältöä sosiaalityössä asiakkaiden ja sosiaalityöntekijöiden välillä. Eriyisesti yhteiskunnallisten rakenteiden merkitys asiakkaan ongelmien taustalla koettiin teemana, joka sai esitettyjen vaihtoehtojen myötä huomiota. Lisäksi mittari on vaikuttanut keskusteluihin sosiaalityöntekijöiden kesken. Mittarin sisällöllä oli siten merkitystä sosiaalityön käytännön toteutuksessa.

Kääntöpuolena havaittiin, että AVAIN-mittarin täyttäminen oli työlästä. Täyttäminen ei ollut onnistunut asiakastapaamisen aikana, jolloin sosiaalityöntekijä oli täyttänyt lomaketta työpäivän päätteeksi. Näissä tilanteissa asiakkaan osallistuminen jäi luonnollisesti puuttumaan. Kehittämisvaiheessa on tietenkin ymmärrettävää, että tarvitaan ylimääräistä aikaa. Tavoitteena on kui-

tenkin kehittää mittari, joka tukee asiakastyötä ja tuottaa mahdollisimman käyttökelpoista tietoa. Käyttökelpoisella tiedolla tarkoitamme tietoa, jonka tuella sosiaalityöntekijä pystyy helposti seuraamaan asiakkaan vaiheita palvelujärjestelmässä ja tietoa, joka auttaa parantamaan palveluita.

AVAIN-mittarin testauksen aikana aikuisosiaalityöstä karttui tietoaineistoa asiakkaiden ja työntekijöiden käyttöön. Työntekijät kirjasiivat tietoja harkintansa mukaan myös asiakastietojärjestelmään ja asiakkaita koskeviin dokumentteihin. Systemaattisimmin tietoaineistoa kertyi AVAIN-mittariin. Nämä tietokäytännöt tuottivat informaatiota. Ero informaation ja tiedon välillä näkyi selvästi. AVAIN-mittarin tuottamaa informaatiota jalostettiin tiedoksi pääosin tutkijoiden työnä. Jatkossa mittarin tuottaman tiedon raportointia on tarkoitus kehittää siten, että sosiaalityöstä saataisiin tuotettua tietoa arkipäivän työn tarpeisiin ilman tutkijoiden työpanosta. Tiedon tuotannon kannalta olisi suotavaa saada vaikuttavuuden arviointiin tarvittavat tiedot suoraan asiakastietojärjestelmistä sen sijaan, että niitä joudutaan kirjaamaan erikseen.

Vaikuttavuustietoa sosiaalityöstä

AVAIN-mittari on yksi esimerkki sosiaalityön tietokäytännöstä. Tietokäytäntöjä ovat myös ne erilaiset hallinnolliset tavat, joilla sosiaalityötä kirjataan asiakastietojärjestelmiin. Tietokäytännöt vaikuttavat siihen, minkälaista informaatiota ja edelleen tietoa palveluista saadaan. Kun informaatiota analysoidaan, voidaan puhua tiedosta, jota kuntatasolla voidaan käyttää esimerkiksi palveluiden arviointiin ja palveluiden vaikuttavuuden osoittamiseen. Palveluiden vaikuttavuuden arviointia tarvitaan, jotta kyetään osoittamaan sosiaalityön vaikutuksia asiakkaiden elämässä ja parantamaan palvelujärjestelmää. Sosiaalityössä informaation käsittely ja analysointi näyttävät jäävän vähäiseksi, vaikka sitä olisi saatavilla esimerkiksi AVAIN-mittarilla. Vaikuttavuustiedon tuottamiseen tarvitaan erillisiä tiedon käsittelyn ja hyödyntämisen malleja.

Sosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnissa on etua, jos asiakastietojärjestelmistä saadaan toimistokohtaista tilastotietoa ja laadullista tietoa verrattain vaivattomasti. Erilaiset tietokäytännöt vaikuttavat asiakastyöhön ja edelleen tiedon tuo-

tantoon. Näin tietokäytännöt ja tiedon tuotanto määrittävät sitä, mitä tiedetään. Tästä syystä tarvitaan avointa keskustelua siitä, mitä asioita mittaamisen kohteeksi otetaan ja miten arviointi tehdään. AVAIN-mittarin tietokäytännöt osoittautuvat sosiaalityön arjessa käyttökelpoiseksi ja hyödylliseksi. Sen sijaan vielä ei ole pureuduttu tarkemmin siihen, miten mittarin tuottama tieto välittyy päätöksentekoon tai välittykö se ylipänsä (ks. kuvio 1).

Kuntien merkittävä rooli sosiaalipalveluiden järjestämisessä on johtanut siihen, että palveluita toteutetaan varsin eri tavoin eripuolilla Suomea. Erilaiset toimintatavat ovat toki perusteltuja huomioiden, että kuntien väestörakenne, taloudelliset olosuhteet ja toimintamahdollisuudet vaihtelevat valtakunnallisesti. Esimerkiksi isoimmista kasvukeskuksissa asunnottomuus on tuttu ilmiö, kun taas pienemmillä paikkakunnilla se on käytännössä lähes tuntematon ongelma. Kansalaisten yhdenmukaisen kohtelun ja sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta voidaan kuitenkin pitää tavoiteltavana, että palveluita pyritään kehittämään yhdenmukaisemmaksi, hyvistä malleista oppien. Kun uuden sosiaalihuoltolain luonnoksessa kunnat halutaan velvoittaa hyvinvointitiedon keräämiseen ja raportointiin päätöksenteon tueksi (ks. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2012), on välttämätöntä ymmärtää, minkälainen ihmis- ja yhteiskuntakäsitys tiedonkeruu- ja tiedontuotantomalleihin sisältyy.

Kokemukset AVAIN-mittarista ovat osoittaneet, että tietokäytännöt voidaan järjestää siten, että asiakastyössä voidaan tuottaa vaikuttavuustietoa sosiaalityöstä myös päätöksentekoon. Poliittisen päätöksenteon ei tietenkään kuulu perustua pelkästään niin sanottuun faktatietoon. Arvovalinnat ovat olennainen osa politiikkaa. Riittävän monipuolinen tiedon tuotanto saattaisi omalta osaltaan ruokkia keskustelua arvoista päätöksenteon taustalla. Jos kuntapäätöksenteko keskittyy vain budjettipäätöksiin, se painottuu helposti instrumentaaliseen rationaalisuuteen.

Sosiaalityön vaikuttavuuden arviointia helpotaisi, jos sosiaalityössä hyödynnettäisiin nykyaikaista tietoteknologiaa. Se mahdollistaisi työntekijöille helpon käytettävyyden ja tukisi asiakkaiden osallisuutta arvioinnin jokaisessa vaihees-

sa. On aivan mahdollista tallentaa samanaikaisesti laadullista ja määrällistä tietoaineistoa siten, että sitä voidaan analysoida asiakastyön tarpeisiin ja sosiaalityön ja sosiaalipalveluiden kehittämiseksi paikallisella tasolla. Oleellisen tiedon hankinta ja tiedon hyödyntäminen edellyttää, että informaatiosta saadaan jalostettua tietoa. Tiedon tuotannossa on kuitenkin huomioitava, että yhteiskunnalliset ongelmat ja järjestelmät muuttuvat. Tutkimuksissa on havaittu, että luonnontieteellinen tieto on jatkuvassa muutoksessa, ja sen myötä ymmärrys luonnosta muuttuu ajassa. Tätä taustaa vasten voidaan olettaa, että ihmisen luomassa palvelujärjestelmässä muutokset ja niistä tuotettu tieto kulkevat nekin käsi kädessä (Hinchliffe & al. 2005). Tietokäytännöt eivät saa muodostua esteeksi muutoksien havaitsemiselle ja niihin reagointiin.

Järjestelmällisen tiedon tuotannon ja arvioinnin puuttuessa kuntapäätöksenteossa on tukeuduttava tiedon sirpaleisiin. Järjestelmällisen arvioinnin sijaan, tiedon aukkoja pyritään täyttämään pienimuotoisilla selvityksillä tai kyselyillä, joiden kysymyksenasettelu saattaa olla tarkoituksenhenkinen. Satunnaisilla kyselyillä on joka tapauksessa vaikeaa tuottaa tietoa, joka auttaisi palveluiden parantamisessa pitkällä aikajänteellä. Ilman palveluiden vaikuttavuuden arviointia jää helposti uupumaan perusteltu näkemys siitä, miten palveluita voidaan parantaa. Voi myös kysyä, onko sosiaalityöstä olemassa tällä hetkellä sellaista tietoa, että päätöksentekijöitä voitaisiin aidosti keskusteluttaa pelkästään talouden rationaaliteetteihin perustuvista päätöksistä.

Kun tutkijoilta ja tutkimukselta peräänkuulutetaan vaikuttavuustietoa, on kohtuullista selvästi artikuloida, mitä sillä tarkoitetaan. Sosiaalityöstä vaikuttavuustietoa syntyy, kun yhdistetään kotimaista ja kansainvälistä tutkimusta, arvioidaan sosiaalityötä asiakastyössä, sosiaalitoimiston tasolla ja kuntakohtaisesti. Sosiaalityön vaikuttavuustieto edellyttää sosiaalipalveluiden tutkimuksen hyödyntämistä, empiiristen aineistojen analysointia käytännöllisen arvioinnin, tutkimuksen ja vaikuttavuuden arvioinnin tarpeisiin sekä päätöksentekijöiltä näkemyksellisyyttä tiedon hyödyntämiseen.

TIIVISTELMÄ

Minna Kivipelto & Paula Saikkonen: Tiedon tuotanto ja vaikuttavuustieto sosiaalityössä

Hyvinvointivaltion palveluilta vaaditaan vaikuttavuutta poliittisten päätöksentekijöiden puheissa ja tiedotusvälineissä. Vaatimusten taustalla lienee oletus, että tutkimustiedon avulla resurssit voitaisiin käyttää mahdollisimman tehokkaasti. Näistä puheenvuoroista mainittakoon yhtenä esimerkkinä Tutkimus- ja innovaationeuvoston raportti, jossa vaaditaan lisää vaikuttavuustietoa päätöksentekoa varten. Varsin vähän on keskusteltu siitä, mitä vaikuttavuustieto oikeastaan on ja minkälaisia ongelmia vaikuttavuustieto käsitteenä sisältää. Analysissa esitetään, mitä vaikuttavuustieto sosiaalityössä voisi tarkoittaa ja mitä vaikuttamistiedon tuottamisessa pitäisi huomioida.

Kysymystä lähestytään tiedon tuotannon ja tietokäytäntöjen käsittein. Ydinajatus on, että tietoa tuotetaan ja tulkitaan yhteiskunnan muuttuvissa olosuhteissa. Tietoa ei tuoteta missään tyhjiössä, täydellisen objektiivisiin kriteereihin perustuen. Yhteiskunnalliset olosuhteet vaikuttavat siihen, mistä ollaan kiinnostuneita: minkälaisia kysymyksiä esitetään ja mitkä seikat

jätetään puolestaan taka-alalle.

Kunnallinen sosiaalitoimi vaikuttaa sosiaalityön tietokäytäntöihin ja tuotetun tiedon hyödyntämiseen. Sosiaalityön tietokäytännöt ovat osa tiedon tuotantoa. Siten tietokäytännöt vaikuttavat siihen, mitä voidaan tietää. Tiedon tuotannon ja tietokäytännön käsitteitä sovelletaan yhteen empiiriseen tapausmerkkiin, AVAIN-mittariin, aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnista. Empiriaan nojautuen muotoillaan näkemys sosiaalityön vaikuttavuustiedosta.

Sosiaalityön vaikuttavuustieto määrittellään tiedoksi, jota syntyy kun yhdistetään tutkimustietoa, arvioidaan sosiaalityötä arkipäiväisessä asiakastyössä, sosiaalitoimiston tasolla ja tekemällä vertailua eri kuntien välillä. Siten sosiaalityön vaikuttavuustieto edellyttää sosiaalipalveluiden tutkimuksen hyödyntämistä, empiiristen aineistojen analysointia käytännöllisen arvioinnin, tutkimuksen ja vaikuttavuuden arvioinnin tarpeisiin sekä päätöksentekijöiltä näkemyksellisyyttä tiedon hyödyntämisessä.

Avainsanat: sosiaalitoimi, päätöksenteko, arviointi, sosiaalityö

KIRJALLISUUS

- Alastalo, Marja & Åkerman, Maria: Tietokäytännöt ja hallinnan politiikka. S. 17–38. Teoksessa Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (toim.): Tieto hallinnassa, tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa. Tampere: Vastapaino, 2011.
- Arvot arjessa – virkamiehen etiikka, valtionhallinnon käsikirja. Helsinki: Edita Prima Oy, 2005.
- Blomgren, Sanna & Kivipelto, Minna: Valtaistus. Valtakunnallinen aikuissosiaalityön kartoitus. Raportti 27/2012. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2012.
- Collinridge, David & Reeve, Colin: Science Speaks to Power: The Role of Experts in Policy Making. London: Frances Pinter, 1986.
- Flybjerg, Bent: Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again? Cambridge: University Press, 2001.
- Hinchliffe, Steve & Kearnes, Mathew B. & Degen, Monica & Whatmore, Sarah: Urban wild things: a cosmopolitical experiment. *Environment and Planning D: Society and Space* 23 (2005): 643–658.
- Kivipelto, Minna: Sosiaalityön ammattilaisten yhteiskunnalliset orientaatiot ja työn kehittämisen haasteet. *Janus* 12 (2004): 4, 342–358.
- Kivipelto, Minna: Arvioinnin merkitys Kaste-ohjelman hankkeissa. Teoksessa Näkökulmia arviointiin, Kaste-ohjelman valtionavustushankkeet. Raportti 33/2012. Helsinki: Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos, 2012.
- Kivipelto, Minna & Blomgren, Sanna & Karjalainen, Pekka & Saikkonen, Paula (toim.): Vaikuttavaa ai-

kuissosiaalityötä – arviointimalleista mittareihin. Tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti. Raportti 8/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2013.

- Kivipelto, Minna & Karjalainen, Pekka: Aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnista. S. 133–140. Teoksessa Hänninen, Sakari & Junnila, Marjaliisa (toim.): Vaikuttavatko politiikkatoimet? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2012.
- Knorr-Cetina, Karin: Introduction: The micro-sociological challenge of macro-sociology: towards a reconstruction of social theory and methodology. P. 1–47. In Knorr-Cetina, Karin & Cicourel A V (eds.) *Advances in social theory and methodology*. Boston: Routledge & Kegan Paul: 1981.
- Knorr Cetina, Karin: Laboratory Studies: the Cultural Approach to the Study of Science. P. 140–166. In Jasanoff, Sheila & Markle, Gerald E. & Peterson, James C. & Pinch, Trevor (eds.): *Handbook of Science and Technology Studies*. London: Sage, 1995.
- Krohn, Minerva & Wilskman, Kaarina: Kuntapolitiikkaan vaikuttaminen. S. 40–47. Teoksessa Sakari Hänninen & Majjaliisa Junnila (toim.): Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2012.
- Lankinen, Timo & Hagström-Näsi, Christine & Korkman, Sixten: Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi. Tutkimus ja innovaationeuvosto, Valtioneuvos-

- ton kanslian julkaisusarja 3/2012. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2012.
- Muuri, Anu: Sosiaalipalveluita kaikille kaiken ikään? Tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimitettiin. Tutkimuksia 178. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 2008.
- Nummela, Tuija: Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Publications of the University of Eastern Finland no 17. Dissertations in Social Sciences and Business Studies. Kuopio, 2011.
- Payne, Malcolm: *Modern Social Work Theory*. Third Edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- Perusturvan riittävyden arviointiraportti: Avauksia 4/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2011.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011.
- Rajavaara, Marketta: Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 69. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2006.
- Rajavaara, Marketta: Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2007.
- Rautiainen, Antti: Kustannusvaikuttavuuden mittareiden kehittäminen sosiaalityössä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 40, 2012; 1, 31–42.
- Rostila, Ilmari: . Tavoitelähtöinen sosiaalityö. Voimavarakeskeisen ongelmaratkaisun perusteet. Sphi: Jyväskylän yliopisto, 2001.
- Rostila, Ilmari & Mäntysaari, Mikko: Tapauskohtainen evaluointi sosiaalityön välineenä. Raportteja 212. Helsinki: Stakes, 1997.
- Rostila, Ilmari & Mäntysaari, Mikko & Suominen, Tarja & Asikainen, Paula: Sosiaalityön professionalisuuden erot kuntaorganisaatioissa. Organisaatiokulttuurien ja organisaatioilmapiirin kirjo. Janus 19 (2011):2, 143–157.
- Saarinen, Arttu & Blomberg, Helena & Kroll, Christian: Liikaa vaadittu? Sosiaalityöntekijöiden kokemukset työnsä kuormittavuudesta ja ristiriitaisuudesta Pohjoismaissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 77 (2012):4, 403–418.
- Saikkonen, Paula & Kivipelto, Minna: Tiedontuotannon mahdollisuudet sosiaalipalveluissa. *Janus* 20 (2012):3, 286–294.
- Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 19. Helsinki, 2010.
- Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen: Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21.
- SOSNET. Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto. Sosiaalityön määrittely. http://www.sosnet.fi/Peruskoulutus/Sosiaalityon_maarittely.iw3. 2012. (Luettu 23.1.2013)