**RV/09052017**

**Elinikäisen ohjauksen tilan arviointi 2017 – 2018 - Suunnitelmaluonnos**

1. **Mihin tilan arvioinnin tarve perustuu – taustoja**

Suomen hallinto- ja palvelujärjestelmä uudistuu lähivuosina monin tavoin. Samanaikaisesti ohjausta tarjoavien organisaatioiden ja toimijoiden kokonaisuus on laajentunut ja monimuotoistunut ohjauksen tarpeen lisääntymisen myötä. Monimuotoisuuden hallitsemiseksi ja ohjauksen voimavarojen kokoamiseksi on yhtenä ratkaisuna kehitetty monialaisia matalan kynnyksen toimintamalleja ja “ohjauskeskuksia”, Ohjaamoita. Valtakunnallinen ELO-ryhmä hyväksyi kokouksessaan 21.9.2016 linjaukset monialaisten ohjauspalvelujen luomisesta kaiken ikäisille. Hyväksytyt linjaukset kytkeytyvät hyvin Eurooppalaisen elinikäisen ohjauksen toimintapolitiikan verkoston (ELGPN) ja Suomen elinikäisen ohjauksen strategiaan ja tavoitteisiin 2015-20:

1. Ohjauspalveluja on tasapuolisesti saatavissa ja ne vastaavat yksilön tarpeita
2. Yksilölliset uranhallintataidot vahvistuvat
3. Ohjaustyötä tekevillä on tehtävien edellyttämä osaaminen
4. Ohjauksen laatujärjestelmiä kehitetään
5. Ohjaus toimii koordinoituna kokonaisuutena

Strategisia tavoitteita valmistelleen työryhmän mukaan Suomesta puuttuu kokonaisvaltainen laatu- ja arviointijärjestelmä, jonka avulla olisi mahdollista saada systemaattisesti kerättyä tietoa elinikäisen ohjauksen toteutumisesta. Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden järjestämistä tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti siten, että otetaan huomioon kaikki palvelujen tuottamiseen vaikuttavat mekanismit. Työryhmä ehdotti, että Suomeen tulisi valmistella elinikäisen ohjauksen laadunhallinnan menettelyt sekä laaditaan työvälineet itsearviointia ja palautteen keräämistä varten. Lisäksi tulisi huolehtia siitä, että ohjaustyössä toimivilla on käytettävissään tehtävien edellyttämä tilasto- ja seurantatieto.

Viimeisimmät ohjauksen tilaa koskevat arvioinnit on tehty Suomessa 2000-luvun alkupuolella (ks. esim. Moitus et al,, 2001[[1]](#footnote-1); Numminen et al., 2002[[2]](#footnote-2); Pajarinen et al., 2004[[3]](#footnote-3)). Ennen Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastusta (2015)[[4]](#footnote-4), ohjauksen kokonaistilaa on voitu arvioida lähinnä vain yksittäisten tutkimusten ja artikkeleiden tai niiden osien kautta. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan ohjauksen tarvetta ja laatua koskevan tietopohjan puutteellisuuden vuoksi olisi tarpeen toteuttaa uusi valtakunnallinen ohjauksen tilan arviointi, mutta arvioinnin tulisi tällä kertaa kattaa koko ohjauksen kenttä. Lisäksi ehdotetaan, että perusteellisen tila-arvioinnin ohella ministeriöissä olisi tarpeen kehittää jatkuvaan seurantaan soveltuvia ohjaustarpeen kehityksen, voimavarojen, palveluiden saatavuuden ja laadun arvioinnin työkaluja, jotka mahdollistavat myös paikallisten ja alueellisten erojen vertailun niin, että ohjauspalveluiden ja paikallisen palveluverkoston tilaa voidaan jatkossa arvioida riittävän systemaattisesti. Tällöin on myös helpompi ottaa kantaa siihen, mihin suuntaan palvelumuotoja on tarkoituksenmukaista kehittää ja samalla taata ohjauspalveluiden riittävän yhdenmukainen saatavuus ja laatutaso eri alueilla ja kunnissa.

Ohjauksen merkitys opinnoille, työmahdollisuuksien tunnistamiselle ja työvoiman liikkuvuudelle on tunnustettu viime vuosina vahvemmin myös keskeisissä eurooppalaisissa koulutus- ja työllisyyspoliittisissa linjauksissa. Esimerkiksi Euroopan uuden osaamisohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenmaita kutsutaan vahvistamaan ohjausta ammatillisessa koulutuksessa, aikuiskoulutuksessa, aiemmin opitun tunnistamisessa, nuorisotakuun toteutuksessa ja oppisopimuksissa (European Commission, 2016; European Council, 2013a; 2013b). Tämän johdosta ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (Cedefop) on parhaillaan rakentamassa tietokantaa EU:n jäsenmaiden ohjauksen kokonaisjärjestelyistä. Kansallisen arvioinnin suunnittelussa kannattaa ottaa etukäteen mahdolliset rajapinnat tähän eurooppalaisen tietokannan kokonaisjäsennykseen.

Ohjausalan toimijoiden tekemien aloitteiden pohjalta ja erityisesti vireillä olevien mittavien koulutusjärjestelmää sekä aluehallintoa koskevien uudistusten takia tarvitaan tuoretta ja kattavaa valtakunnallista elinikäisen ohjauksen arviointia. Kehittävän arvioinnin ja laadunvarmistuksen jäsentämisen ja työvälineiden kehittämistyötä ohjaa valtakunnallinen elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmä (ELO-ryhmä). Ryhmä on esittänyt, että Ohjausalan valtakunnallinen osaamiskeskus (VOKES) tekee esityksen olemassa olevan tiedon jäsentämiseksi ja metateoreettisen perustan laatimiseksi yhteistyössä Koulutuksen arviointikeskuksen (KARVI) ja muiden ohjausalan tutkimusyksiköiden kanssa.

1. **Arvioinnin tavoitteet**

ELO-ryhmän esityksen mukaan vuosina 2017-18 toteutettavan ohjauksen tila-arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa, jota voi hyödyntää arvioitaessa mm. aluehallintouudistuksen sekä ammatillisen koulutuksen reformin aikana tehtyjen rakenteellisten uudistusten mahdollista vaikutusta TNO-palvelujen saatavuuteen, kattavuuteen tai vaikuttavuuteen. KARVI:n näkökulmasta tavoitteena on tarkastella koulutusjärjestelmän nivelvaiheiden toimivuutta ja koulutusjärjestelmän kykyä turvat kaikille nuorille koulutus ja joustavat siirtymät koulutustasolta toiselle ilman välivaiheita ja ennaltaehkäistä syrjäytymisriskit. Lisäksi otetaan huomioon Valtiontalouden tarkastusviraston suositukset ohjaustyön kirjon yhtenäistämiseksi toimivaksi monialaiseksi kokonaisuudeksi.

Tila-arvioinnissa käytettävän työvälineen kokoamisessa otetaan huomioon sen käyttö tässä yksittäisessä arvioinnissa, sekä sen tai sen osioiden käyttömahdollisuudet pysyvänä eri hallinnonalojen yhteisesti käytössä olevana palautejärjestelmänä.

1. **Arvioinnin kohteena olevat ohjausta tai tarkemmin TNO -palveluita tuottavat organisaatiot, toimijat**

Riittävän kokonaiskuvan saamiseksi ja sektorien ohjauspalveluiden hahmottamiseksi tila-arviointiin on syytä sisällyttää ainakin perusasteen, toisen asteen, korkea-asteen, aikuiskoulutuksen, TE-hallinnon ja nuorisotoimen ohjauspalvelut, etsivä nuorisotyö sekä Ohjaamot. Arvioinnissa ohjausta jäsennetään monitasoisena ja moni-ilmeisenä, erilaisia tavoitteita sisältävänä prosessina, jonka toteuttamisesta vastaa moniammatillinen, suunnittelu- ja eri käyttäjäryhmien tarpeiden ja organisaatioiden toiminnan kehityksen mukaan muuntuva verkosto. Jotta ohjausta koskevissa arvioinneissa ja sen kehittämisessä toimintaa päästäisiin tutkimaan kokonaisena palveluna rakenteineen, toimivuuksineen ja vastuineen, on ohjausta tarkasteltava vertikaalisena ja horisontaalisena verkostona. Ohjaukseen sisältyvät siten erikseen 1) eri asiakasryhmille näkyvät palvelut, 2) osapuolten tuottamat monialaiset palvelut sekä 3) TNO-palvelujen strateginen johtaminen ja päätöksenteko.

Näkyvillä ohjauspalveluilla tarkoitetaan niitä ohjauksellisia palveluita, joita eri asiakasryhmät käyttävät vuorovaikutuksessa opiskelun tai urapolun eri vaiheissa. Tällä tasolla tarkasteltavia teemoja ovat ohjauksen työnjaolliset, sisällölliset ja menetelmälliset kysymykset. Monikanavaisilla ohjausjärjestelyillä tarkoitetaan eri asiakasryhmien tarvekartoitusta (näkyvät ja piilevät tarpeet), moniammatillista suunnittelua, koordinointia ja yhteistyötä, jota tehdään ohjauspalveluita tuottavissa yksiköissä ja niiden välisessä verkostoyhteistyössä. TNO-palvelujen strateginen johto ja päätöksenteko sisältävät toimintalinjausten ja palvelujen toimintaedellytysten luomista. Tätä kautta ohjauksen lisäarvo näyttäytyy 1) oppimistuloksina, 2) taloudellisina tuloksina ja 3) laajempina aluekehittämisen yhteisöllisinä tuloksina. Jokaista kolmea tasoa voidaan tarkastella eri osapuolien - käyttäjien, organisaation ja alueen - näkökulmista. Jotta tarkastelu olisi koherentti ja pystyisi tuottamaan ohjauksen kokonaiskehittämiseen riittävää lisäarvoa, tulee kaikki kolme ohjauksen tulosta huomioida, ja niitä on syytä tarkastella matriisimaisesti eri toimijoiden näkökulmista. Tämä mahdollistaa myöhempien kohdennettujen erillistarkastelujen tekemisen, jotka ovat liitettävissä kokonaisuuteen. Viitteellisesti tämä ohjauksen kokonaismalli on esitetty alla taulukossa:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Ulottuvuus\****vaihe** | **Panokset****(voimavarat)** | **Prosessit****(palvelut)** | **Tulokset****(muutos)** | **Vaikuttavuus****(yhteiskunnallisesti pysyvät tulokset)** |
| **Julkinen****päätöksenteko**   | esim. lainsäädäntö,määrärahat | esim. päätösten implementointi ja seuranta | esim. valittujen poliittisten tavoitteiden saavuttaminen | esim. yhteiskunnan arvoperusteisten tavoitteiden saavuttaminen: hyvinvoinnin parantuminen |
| **Monikanavaiset palvelu-****järjestelyt**   | esim. organisaation resurssipäätökset,työn- ja vastuunjako | esim. asiakasryhmien tarvekartoitus, asiakasprofiilit, toiminnan organisointi, arviointi ja kehittäminen, monikanavaisten palveluiden tuottamisen tavat  | esim. sovitut palvelut toteutuvat, palveluja on tarjolla niitä tarvitseville | esim. palvelujen piiriin valikoituu yhä paremmin asiakkaita(kohtaanto) |
| **Asiakkaalle** **näkyvät** **palvelut**  | esim. ammattilaisten osaaminen, menetelmien kehittäminen, asiakkaan elämäntilanne | esim. ohjausinterven-tiot ja ohjelmat, mitattu asiakastyytyväisyys | esim. valintojen selkeytyminen, koulutukseen hakeutuminen, työllistyminen,identiteetinselkiytyminen | esim. henkilökohtaisen hyvinvoinnin ja onnellisuuden pitkäkestoinen lisääntyminen |

KARVI:n suunnitelmien mukaan arvioinnin kohteena ovat opiskelijan siirtymät ja opintopolun sujuvuus koulutuksen nivelvaiheissa seuraavista näkökulmista:

* Nivelvaiheiden ohjaus
* Erilaisten koulutusten järjestäjien rooli
* Koulutuksen järjestäjien yhteistyö
* Opiskelijavirrat
* Koulutusjärjestelmän kyky tukea opiskelijoiden elämänhallintaa, valintoja ja mahdollistaa opintopolut, joissa voidaan joustavasti yhdistää opiskelua ja työntekoa sekä hakeutua jatko-opintoihin ja työelämään.
* Nivelvaiheisiin liittyvän ohjauksen ja koko järjestelmän toimivuutta tarkastellaan opetustoimen lisäksi myös työ- ja elinkeinohallinnon ja nuorisotoimen kannalta (hankkeen laajentamisesta kyseisille hallinnonaloille neuvotellaan erikseen*).*
1. **Arvioinnin tausta-ajattelu**

Arvioinnin kokonaissuunnittelussa voi hyödyntää aiempaa kansallista ja kansainvälistä ohjauksen arviointia koskevaa tutkimusta. Ensimmäisenä tehtävänä on koota yhteen ja päivittää jo olemassa olevat valtakunnalliset käytössä olevat työvälineet, käynnistetyt arviointialoitteet sekä tutkimus- ja kehittämishankkeet. Esimerkiksi Opetushallituksen vuonna 2002 toteuttaman kansallisen ohjauksen tila-arvioinnin yhteydessä kehitettyjä lomakkeita on päivitetty OKM:n rahoittaman perusopetuksen kehittämishankkeen yhteydessä 2009-2010. Syksyllä 2012 Opetushallituksen tuella käynnistyi ammatillisen koulutuksen ohjauksen itsearviointityövälineiden kehittäminen Sataedun vetämässä hankkeessa, ja tätä työvälinettä on otettu käyttöön eri tahoilla vuoden 2016 aikana. Perusopetukseen sekä lukio- ja ammatilliseen koulutukseen on laadittu laatukriteerit ja hyvän ohjauksen kriteerit elokuussa 2014. Syyskuussa 2015 Länsi-Suomen ruotsinkielinen aluehallintovirasto on tuottanut oppilaitosten käyttöön oppaan ”Elevhandledning i grundläggande utbildning - mot en systematiskt kvalitetsarbete” ohjauksen laadun kehittämiseksi. TE-toimistojen ohjauspalvelujen seurannan ja arvioinnin prototyyppi (Tutka) julkaistiin vuonna 2013. Ohjaamojen rakentamisen yhteydessä toteutetaan tällä hetkellä seuranta- ja arviointitoimenpiteitä, joita on perusteltua liittää tässä esillä olevaan laajempaan arviointi- ja laatutyöhön. Lisäksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksella on käytössä omat työvälineet, jotka ovat sovellettavissa ohjaukseen.

Arvioinnin kokonaissuunnittelussa otetaan huomioon myös Eurooppalaisen elinikäisen ohjauksen toimintapolitiikan verkoston (ELGPN) tuottamat suuntaviivat, joita voidaan käyttää EU:n jäsenmaiden ja yksittäisten alueiden itsearvioinnissa ja omaehtoisessa kehittämisessä, vertaisarvioinnissa sekä muissa ulkoisissa arvioinneissa (joiden suorittaja voi olla esimerkiksi OECD, CEDEFOP, ETF tai EHEA:n ministerikokous). Tätä kautta luodaan rajapinnat Cedefopin tulevaan tietokantaan EU:n jäsenmaiden ohjauksen järjestelyistä. Lisäksi otetaan huomioon PISA-arviointien yhteydessä toteutetut ohjaukseen liittyvät selvitykset.

1. **Arvioinnin toteuttajat**

Tila-arvioinnin toteutuksesta vastaa KARVI yhteistyössä eVOKESin ja ELO-ryhmän kanssa. Keväällä 2017 KARVI on kutsunut koolle arviointia valmistelevan työryhmän, joka laatii tarkemman suunnitelman kesän 2017 aikana.

Arviointiaineiston kokoamiseen ja tuottamiseen osallistuvat lisäksi OKM, TEM, STM, KEHA-keskus, Opetushallitus, Kohtaamo-projekti, ELY-keskukset sekä AVIt

1. **Arvioinnin rahoitus:**

Arvoinnin budjetti sisältyy KARVI:n perusrahoitukseen. Lisäksi TEM kohdentaa erillisrahoitusta TE-palveluiden ja Ohjaamoiden arvioinnin rahoittamiseen.

1. **Arvioinnin aikataulu**

Arviointi etenee seuraavien vaiheiden kautta

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Työvaihe** | **Toimenpiteet** | **Aikataulu** |
| 1. vaihe
 | - yhteenveto kansallisista ja kansainvälisistä ohjauksen laatukehikoista- rajapinta OPH:n julkaisemiin hyvän ohjauksen kriteereihin ja uusin opetussuunnitelmien perusteisiin- rajapinta TE-toimistojen ohjauksen laatukriteereihin (TEM 2013)- rajapinta käytössä oleviin kansainvälisiin arviointityövälineisiin ja elinikäisen ohjauksen eurooppalaisiin puitteisiin (2015) | Touko-kesäkuu 2017 |
| 1. vaihe
 | - koonta eri toimijoiden arviointitiedon tarpeista - kartoitus ohjaukselta odotettavista tuloksista ja olemassa olevista indikaattoreista- yhteissuunnittelu laatukehikoksi valtakunnallisten toimijoiden kanssa (Ministeriöt/OPH/KARVI/Kohtaamo-hanke, yhteistyökokoukset touko-kesäkuu | Touko-kesäkuu 2017 |
| 1. vaihe
 | - Saadun palautteen perusteella aineiston kokoaminen ja arviointiraportin tuottaminen | Lokakuu 2017 – joulukuu 2018 |

1. **Tulosten hyödyntäminen**

Tila-arvioinnin tuloksia voi hyödyntää ELO-ryhmän esittämien monialaisten ohjauksen periaatteiden mukaisten TNO-palvelujen kehittämisessä sekä uuden järjestäjä-tuottajamallin mukaisten palvelujen hankintakriteereiden täsmentämisessä. Arvioinnissa käytettävät työvälineet tarjoavat myös mahdollisuuden rakentaa pysyvä kansallinen referenssitietokanta ohjauksen jatkuvaa arviointia n ja rahoitusten painopisteiden kohdentamista koskevia päätöksiä varten. ELY-keskukset ja Aluehallintovirastot (vuoden 2019 jälkeen maakunnat) voisivat poimia yhteisestä tietojärjestelmästä tarvitsemansa osiot oman alueellisen kehittämistyönsä tueksi sekä täydennyskoulutuksen kohdentamiseksi.

Tämän pysyvän työvälineen avulla voitaisiin koota tarvittavin väliajoin otos säännöllisin välein toteutettavia valtakunnallista tila-arviointia varten. Kun tietoa ryhmiteltäisiin erikokoisten koulujen tai kuntien mukaan, saataisiin oppilaitoksien tai kuntien käyttöön järjestelmä vertaisarviointia varten. Tietokanta olisi tarvittaessa käytettävissä alan tutkijoiden käytössä. Tietoa voitaisiin hyödyntää myös Valtiontalouden tarkastusviraston esittämän temaattisen tila-arvioinnin tai pitkittäistutkimuksen näkökulmasta. Tietokannan kehittäminen tapahtuisi osana kansainvälistä yhteistyötä, sillä tutkimusperustainen elinikäisen ohjauksen kehittäminen oli jo Suomen esittämänä painopisteenä ELGPN-verkoston työohjelmassa kaudella 2013-14 ja tällä hetkellä Cedefop on suunnittelemassa eurooppalaista tietokantaa kansallisista ohjauksen kokonaisjärjestelyistä.

1. Moitus, S., Huttu, K., Isohanni, I., Lerkkanen, J., Mielityinen, I., Talvi, U., Uusi-Rauva, E. & Vuorinen, R. 2001. Opintojen ohjauksen arviointi korkeakouluissa. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 13: 2001. Helsinki: Edita. [↑](#footnote-ref-1)
2. Numminen, U., Jankko, T., Lyra-Katz, A., Nyholm, N., Siniharju, M. & Svedlin, R. 2002. Opinto-ohjauksen tila 2002. Opinto-ohjauksen arviointi perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa. Opetushallitus. Arviointi 2/2002. Helsinki. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pajarinen, M., Puhakka, H. & Vanhalakka-Ruoho, M. 2004. Aikuisopiskelijan ohjaus opintopolun tukena sekä oppilaitoksen toimintakulttuurin osana. Opetushallitus. Arviointi 3/2004. Helsinki. [↑](#footnote-ref-3)
4. Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2015). Yhteistyö opintojen ohjauksessa ja uraohjauksessa. Haettu maaliskuu 17, 2017, sivustolta https://www.vtv.fi/files/4701/05\_2015\_Yhteistyo\_opintojen\_ohjauksessa\_ja\_uraohjauksessa.pdf [↑](#footnote-ref-4)