

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 5/2015 Yhteistyö opintojen ohjauksessa ja uraohjauksessa

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Seurattuja asioita olivat

- miten opintojen ohjausta ja uraohjausta tukevan ja valmentavan koulutuksen kehittämistä on suunniteltu ja seurattu
- miten ohjausta koskevaa suunnittelua ja valmistelua on ministeriöiden kesken ja sisällä edistetty
- miten ohjaustarpeen arviointia on kehitetty: onko esim. ohjauksen valtakunnallista tilaa arvioitu, ohjauksen tietoperustaa muilla tavoin vahvistettu tai ministeriöissä kehitetty erilaisia seurannan työkaluja
- millä tavoin paikallisen ohjaustyön kirjoa on yhtenäistetty: miten ministeriöissä on esim. hyödynnetty paikallisesta yhteistyöstä saatuja kokemuksia
- miten Ohjaamo-toiminnan jatkuvuus on varmistettu.

Jälkiseuranta tehtiin lähettämällä selvityspyyntö opetus- ja kulttuuriministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle sekä Opetushallitukselle. Seurannassa perehdyttiin lisäksi aihetta koskevaan, tarkastuksen jälkeen valmistuneeseen kirjalliseen aineistoon. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

### 2 Jälkiseurannan havainnot

*Lainsäädännössä tapahtuneet muutokset luovat edellytyksiä ohjauksen vahvistamiselle*

Säätely-ympäristössä on tarkastuksen valmistumisen jälkeen tapahtunut muutoksia, jotka vaikuttavat kaikkiin seurattuihin asioihin.

Opintojen ohjausta ja uraohjausta on kehitetty osana ammatillisen koulutuksen uudistusta 1.1.2018 voimaan tullessa laissa ammatillisesta koulutuksesta (531/2017). Opetus- ja kulttuuriministeriö on myös valmistellut hallituksen esityksen uudeksi lukiolaiksi. Esitys on annettu eduskunnalle kevätistuntokaudella 2018. Esitykseen sisältyy ohjausta vahvistavia säännöksiä: sillä vahvistettaisiin opiskelijoiden henkilökohtaista ohjausta ja jatko-opintoihin hakeutumiseen liittyvää ohjausta, eroavien opiskelijoiden oikeutta saada ohjausta muihin opintoihin hakeutumisessa sekä valmistumisen jälkeen saada jälkiohjausta mm. urasuunnitelmiin liittyen.

Uudistettu nuorisolaki 21.12.2016/1285 edistää nuorille suunnattujen palveluiden yhteensovittamista, määrittelee yhteisiä menettelytapoja nuoren palveluihin ohjaamisessa sekä parantaa tiedonvaihdon sujuvuutta eri toimijoiden välillä. Etsivä nuorisotyö on määritelty lakisääteiseksi toiminnaksi, jonka tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet sellaisten palveluiden ja muun tuen piiriin,

jolla edistetään hänen kasvuaan, itsenäistymistään, yhteiskunnallista osallisuuttaan, muuta elämänhallintaansa sekä pääsyä koulutukseen ja työmarkkinoille.

Lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten voi yleisesti ottaen arvioida luovan edellytyksiä opinto- ja uraohjauksen vahvistamiselle ja edelleen kehittämiseksi.

Jälkiseurannassa seurattujen asioiden osalta voi yksityiskohtaisemmin todeta seuraavaa:

*Ohjausta tukevaa ja valmentavaa koulutusta on kehitetty*

Tarkastuksessa todettiin, että ohjausta tukevan ja valmentavan koulutuksen kehittämistä tulisi seurata ja suunnitella yhdessä muiden ohjaustoimien kehittämisen kanssa. Huomiota tuli kiinnittää entistä enemmän esimerkiksi koulutuspolkujen joustavoittamiseen, valmentavan koulutuksen integrointiin perusopintoihin sekä tutkintosuoritusten vaihtoehtoihin.

Vuoden 2016 lopussa käynnistyi Opetushallituksen selvityksen mukaan ammatillisen koulutuksen opetus- ja ohjaushenkilöstön osaamistarpeisiin vastaamiseksi suunniteltu kolmevuotinen Parasta osaamista -hanke, johon myönnettiin rahoitusta noin 5 miljoonaa euroa. Hankkeella kehitetään toimintamalleja kaikille ammatillisen koulutuksen järjestäjille valtakunnallisesti.

Ammatillisten opettajakorkeakoulujen kanssa on myös tunnustettu tarve kehittää opinto-ohjaajien koulutusta ja muun opetushenkilöstön ohjausosaamista. Sujuvat siirtymät -osion ESR-koordinointihanke ZOOMI tuottaa hanketoimijoille määrällistä ja laadullista seuranta- ja tutkimustietoa kehittämistyön tueksi, arvioi koordinoitavan ESR-hankekokonaisuuden kehittämistyön vaikuttavuutta ja tuottaa lisäarvoa suhteessa kansalliseen kehittämistyöhön.

Opetushallitus on toteuttanut ammatillisen koulutuksen läpäisyn määrällisen seurannan selvityksen luvuvuodelta 2016–2017 osana ESR-rahoitteista ZOOMI – Sujuvien siirtymien kansallinen koordinointi -hanketta. Selvityksen tarkoituksena on ollut tarkastella läpäisyn kehittymistä Läpäisyn tehostamisohjelman (2011–2014) jälkeen. Ohjauksen kehittämistä ja hyvän ohjauksen toteuttamista on myös tuettu maksullisena koulutuksena vuosittain järjestettävillä valtakunnallisilla ohjauksen kehittämispäivillä.

Ohjausta tukevan ja valmentavan koulutuksen suunnittelussa voidaan katsoa tapahtuneen tarkastusviraston suositusten suuntaista kehitystä.

*Ohjausta koskevaa suunnittelua ja valmistelua on ministeriöiden kesken ja sisällä parannettu*

Tarkastuksen mukaan ohjauksellisia toimia, koulutusta sekä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita koskeva suunnittelu ja valmistelu olivat liian hajallaan useiden eri ministeriöiden välillä sekä niiden sisällä. Ministeriöissä tehtävä valmistelutyö ja asiantuntijavoimat tuli tarkastusviraston näkemyksen mukaan koota nykyistä tiiviimmäksi verkostoksi tai yhteiseksi asiantuntijapooliksi. Kyse ei välttämättä ollut erillisestä yksiköstä, vaan esimerkiksi ministeriöiden väliseen sopimukseen perustuvasta voimavarojen yhteiskäytöstä ja yhteisesti tehtävästä valmistelusta.

Ministeriöt (OKM, STM ja TEM) ovat opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan jatkaneet ohjaukseen liittyvää suunnittelu- ja valmisteluyhteistyötä poikkihallinnollisissa ryhmissä. Elinikäisen ohjauksen ohjaus- ja yhteistyöryhmä (ELO) on työ- ja elinkeinoministeriön mukaan asetettu jatkokaudelle vuosiksi 2015–2020. ELO-ryhmän tehtäviksi on edelleen määritelty kansallisen, alueellisen ja paikallisen tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämistyön edistäminen, hallinnonalojen ja eri toimijoiden yhteistyön vahvistaminen sekä poikkihallinnollisen nuorisotakuun ESR-kokonaisuuden yhteistyön edistäminen.

ELO-ryhmä laati syyskuussa 2016 linjaukset ohjauspalveluiden monialaisuudesta turvatakseen tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden saatavuuden ja laadun kehittymisen. Vuoteen 2025 mennessä on tarkoitus rakentaa yhtenäinen monialaisten ohjauspalveluiden toimintamalli kaikenikäisille kansalaisille.

ELO-ryhmä on määräaikainen, ja sen – tai jonkin muun ohjaustoimintaa valtakunnallisesti koordinoivan organisaation tai toiminnan – jatko on toistaiseksi epäselvä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat vuoden 2017 lopussa aloittaneet digivisioyhteistyön. Tarkoituksena on koordinoida ja seurata ministeriöiden osaamisen ja ohjauksen digitaalisten hankkeiden kehittämistyötä, joka on työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tähän asti ollut hie- man irrallista. Kehittyvät palvelut liitetään osaksi kansalaisen palveluväylää.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan ministeriön sisällä ohjaukseen liittyvää yhteistyö on tiivistä nuorisotakuuta, NEET-toimintaa (nuoret, jotka eivät ole työssä, koulutuksessa tai harjoitte- lussa) sekä maahanmuuttajia koskeissa kysymyksissä. Selvityksestä ei tarkemmin ilmene, miten ti- lanne on muuttunut tarkastuksen aikaisesta.

Opetushallituksessa on keväällä 2017 muodostetu eri koulutusasteet ja -muodot ylittävä elinikäisen ohjauksen ja erityisen tuen tiimi, joka yhteisen suunnittelun ja toteutusten muodossa pyrkii vastaa- maan oppijan tarpeisiin tämän opintopolulla. Tiimi kattaa varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, lu- kion, ammatillisen toisen asteen koulutuksen, nuorisotoimen sekä etsivän nuorisotyön. Tiimin tarkoi- tuksena on tukea toimijoiden ohjauspalveluiden järjestämistä siten, että palvelut muodostavat asia- kaslähtöisen kokonaisuuden.

Ohjausta koskevaa suunnittelua ja valmistelua on ministeriöiden kesken ja sisällä kehitetty tarkastus- viraston suositusten suuntaisesti.

#### *Ohjauksen tietoperustaa on vahvistettu ja seurannan työkaluja kehitetty*

Tarkastusvirasto esitti kertomuksessa kannanottonaan, että ohjauksen tarvetta ja laatua koskevan tietopohjan puutteellisuuden vuoksi oli tarpeen toteuttaa uusi valtakunnallinen ohjauksen tilan arviointi, joka kattaa koko ohjauksen kentän. Ministeriöissä oli perusteellisen tila-arvioinnin ohella tarpeen kehittää jatkuvaan seurantaan soveltuvia ohjaustarpeen kehityksen, voimavarojen, palveluiden saatavuuden ja laadun arvioinnin työkaluja, jotka mahdollistavat paikallisten ja alueellisten erojen vertailun siten, että ohjauspalveluiden ja paikallisen palveluverkoston tilaa voidaan arvioida riittävän systemaattisesti.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) käynnisti syksyllä 2017 arviointihankkeen Opiskelijan siirtymät ja opintopolun sujuvuus koulutuksen nivelvaiheissa. Arviointi kohdistuu koulutusjärjestelmän nivelvaiheiden toimivuuteen ja siten koulutusjärjestelmän kykyyn turvata nuorille koulutus ja joustavat siirtymät koulutustasolta toiselle sekä ennaltaehkäistä syrjäytymisriskejä. Arvioinnin on määrä val- mistua lokakuussa 2020.

Työ- ja elinkeinoministeriö on yhdessä Jyväskylän yliopiston koulutustutkimuslaitoksen kanssa toteut- tanut selvitystyön ohjauksen laadun arviointikehikon rakentamiseksi. Työ luo pohjaa ohjauksen seu- rantaan ja arviointiin tulevissa maakuntien kasvupalveluissa. Sitä voidaan käyttää myös yhteisenä pe- rustana koko ohjauskentän seurannassa ja arvioinnissa. Selvitystyö tehdään yhteistyössä edellä kuva- tun Karvin arviointihankkeen kanssa.

Valtakunnallinen ohjausalan osaamiskeskus (VOKES) on kartoittanut opinto-ohjaajien koulutusmääriä Suomessa 1971–2017. Kartoituksen tulokset on julkaistu kolmessa eri raportissa vuosina 2013, 2016 ja 2017. Kartoitus tehtiin valtakunnallisen elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmän (ELO-ryhmä) toimeksi- annosta. ELO-ryhmä asetti 1.6.2016 ohjausosaamisen tiimin, jonka tehtävänä oli koota ja organisoida ELY-keskusten kehittämisryhmien ja muiden toimijoiden tekemiä kehittämis ehdotuksia ja tuoda niitä valtakunnallisen ELO-ryhmän kokousten käsiteltäväksi sekä edistää niin alueellista kuin valtakunnal- lista ohjausalan osaamisen kehittämistä.

Opintopolku.fi- palveluun on luotu työkalu oman osaamisen arviointiin ammatillisissa perustutkinnoissa sekä ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa. Opetushallitus on myös julkaissut vuonna 2018 OPO 2 – Opinto-ohjaajan käsikirjan.

Ohjauksen tietoperustaa on opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan vahvistettu seuraavilla julkaisuilla:

- Ammatillisen koulutuksen osaamisperusteisuus, asiakaslähtöisyys ja toiminnan tehokkuus – Osaamisperusteisuuden tila, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 85/2017
- Ammatillisen koulutuksen osaamisperusteisuus, asiakaslähtöisyys ja toiminnan tehokkuus – Poliittikkatoimien vaikutusten arviointi (ex ante), Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 86/2017
- Liikettä niveliin – Ammatillisesta koulutuksesta ammattikorkeakouluun johtavien opintopolkujen ja koulutusasteiden yhteistyön toimivuus, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Julkaisut 2:2016
- Valmasta vauhtia – Tilannekatsaus ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavan koulutuksen (Valma) toimeenpanosta ja vaikuttavuudesta syksyllä 2016, Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2017:8

Ohjauksen tietoperustaa on vahvistettu ja seurannan työkaluja kehitetty, vaikka tarkastuksessa tarkoitettua valtakunnallista ohjauksen tilan arviointia, joka kattaisi koko ohjauksen kentän, ei saatujen selvitysten perusteella olekaan tehty.

*Paikallisen ohjaustyön kirjoja on pyritty yhtenäistämään ja paikallisesta yhteistyöstä saatuja kokemuksia hyödyntämään aikaisempaa paremmin*

Ministeriöiden oli tarkastuksen mukaan tarpeen yhdessä sopia niistä keinoista, joilla paikallisen ohjaustyön kirjoja voidaan yhtenäistää hyödyntäen samalla hyvistä käytännöistä saatuja kokemuksia. Tämä edellytti tarkastusviraston mukaan sellaisen yhteisen tietopankin perustamista, jossa arvioidaan systemaattisesti kehittämishankkeissa syntyneiden ratkaisujen hyvät ja huonot puolet sekä ratkaisujen kattavuus ja ratkaisua vaille jääneet ohjaustarpeet. Ohjaamohankkeen kehittämistyön tulosten kokoomisen ohella tuli tarkastuksen mukaan varmistua siitä, että kehittämistyön tuottama tieto ja kokemukset kootaan käynnistyvän ohjaamohankkeen tueksi.

Paikallisen ohjaustyön kirjoja on opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan yhtenäistetty ammatillisen koulutuksen ja lukio-opetuksen lainsäädäntöuudistuksilla. Lukion uudistuneet opetussuunnitelman perusteet otettiin käyttöön 1.8.2016 lukien. Uudistuneisiin perusteisiin on lisätty toinen pakollinen opinto-ohjauksen kurssi ”Jatko-opinnot ja työelämä”.

Valtakunnallisella Elinikäisen ohjauksen ELO-verkostolla on alueellisia ryhmiä, joita ELY-keskukset hallinnoivat. ELY-keskukset ovat olleet velvoitettuja raportoimaan ELO-toiminnastaan työ- ja elinkeinoministeriölle vuosittain. Valtakunnallinen ELO-ryhmä on vastavuoroisesti tiedottanut alueellisille toimijoille valtakunnallisista asioista. Tältä osin tilanne vastaa tarkastuksen aikaista.

Jälkiseurannan perusteella paikallisen ohjaustyön kirjoja on pyritty yhtenäistämään ja paikallisesta yhteistyöstä saatuja kokemuksia hyödyntämään aikaisempaa enemmän. Tarkastusviraston suosittelemaa yhteistä tietopankkia, jossa arvioitaisiin systemaattisesti kehittämishankkeissa syntyneiden ratkaisujen hyvät ja huonot puolet sekä ratkaisujen kattavuus ja ratkaisua vaille jääneet ohjaustarpeet, ei saatujen selvitysten mukaan ole kuitenkaan perustettu.

*Ohjaamotoiminnan jatkuvuuden varmistamiseen on panostettu*

Tarkastusviraston mukaan oli keskeistä varmistaa, että syntyvä ohjauksellinen yhteistyö juurtuu ja vakiintuu ns. normaalitoiminnan osaksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan Ohjaamo-toiminnan jatkuvuus on ollut ELO-ryhmän toimintasuunnitelman yhtenä painopisteenä vuodesta 2016 lähtien. Tavoitteena on ollut matalan kynnyksen monialaisten palvelujen edistäminen eli nuorille suunnatun Ohjaamo-palvelumallin vakiinnuttaminen ja kehittäminen osana aluehallintouudistusta ja uudistuvaa palvelurakennetta. ELY -keskusten ELO-toiminnan erityisenä painopisteenä oli vuonna 2016 monialaisen TNO-palvelun (Ohjaamo-toiminta) edistäminen ja jatkuvuuden varmistaminen.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan hallitus myönsi Ohjaamojen vakinaistamiseen yhteensä 5 miljoonaa euroa / vuosi vuosiksi 2018–2021. Saaduilla resursseilla on palkattu Ohjaamoihin noin 100 työntekijää. Moni kunta on työ- ja elinkeinoministeriön mukaan vakinaistamassa Ohjaamonsa ja kaikki noin 50 Ohjaamoa jatkavat näillä näkymin toimintaansa, vaikka niiden ESR-rahoitus on päättynyt tai päätty-mässä. Ohjaamoiden toimintaa ohjaa valtakunnallinen Ohjaamoiden ohjausryhmä, jonka tehtävänä on varmistaa Ohjaamoiden ja ohjaamotyyppeistä palveluiden jatkuvuus ja saatavuus.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että Ohjaamojen toiminnan jatkuvuus on pyritty varmistamaan tarkastusviraston suositusten suuntaisesti.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Opintojen ohjausta ja uraohjausta on kehitetty osana 1.1.2018 voimaan tullutta lakia ammatillisesta koulutuksesta (531/2017), kevätistuntokaudella 2018 eduskunnalle annettua esitystä uudeksi lukio-laiksi sekä 21.12.2016 voimaan tullutta nuorisolakia (1285/2016). Jälkiseurannassa kävi ilmi, että ohjausta tukevaa ja valmentavaa koulutusta on kehitetty, ohjausta koskevaa suunnittelua ja valmistelua ministeriöiden kesken ja sisällä parannettu, ohjauksen tietoperustaa vahvistettu ja seurannan työkaluja kehitetty. Tarkastusviraston tarkoittamaa valtakunnallista ohjauksen tilan arviointia, joka kattaisi koko ohjauksen kentän, ei saatujen selvitysten perusteella kuitenkaan ole tehty. Paikallisen ohjaustyön kirjoja on pyritty aikaisempaa enemmän yhtenäistämään ja paikallisesta yhteistyöstä saatuja kokemuksia hyödyntämään. Ohjaamotoiminnan jatkuvuuden varmistamiseen on panostettu. Jälkiseurannassa saatujen tietojen perusteella moni kunta on vakinaistamassa Ohjaamonsa ja kaikki noin 50 Ohjaamoa jatkavat näillä näkymin toimintaansa.

Vaikka kaikkia tarkastuksen perusteella suositettuja kehittämistoimia ei ole sellaisenaan toteutettu, voidaan jälkiseurannan perusteella todeta, että tarkastuskohteessa on tapahtunut tarkastuksen suositusten ja kannanottojen suuntaista kehitystä. Tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Marko Männikkö  
Ylijohtaja

Kimmo Metsä  
Ylitarkastaja

JAKELU opetus- ja kulttuuriministeriö  
työ- ja elinkeinoministeriö  
Opetushallitus