

1. JOHDANTO

Sosiaalikehitys Oy toteutti ESR-rahoitteisen *Nuorta ei jätetä* – hankkeen keväällä 2009. Hankkeen aikana tuettiin kuntia nuorten ohjaus- ja palveluverkoston kehittämistyössä ja nuorten työllistämisessä. Hankkeen aikana käynnistettiin myös nuorten seurantajärjestelmän kehittämisen mallintaminen.

Seurantajärjestelmän mallinnos aloitettiin selvityksellä, jonka käytännön toteuttamisesta vastasi DiaLoog –tutkimuspalvelut. Selvitys tehtiin huhti-toukokuussa 2009. Tässä raportissa esitetään selvityksen tulokset.

Pelkän seurantajärjestelmän sijaan on syytä puhua seuranta- ja ohjausjärjestelmästä, koska seurannan avulla tehostetaan nuorten saamaa ohjausta. Selvityksen lähtökohtana oli se, että seurantajärjestelmän kehittämisen tulisi nivelyä mahdollisimman hyvin nykyisin käytössä oleviin seuranta- ja ohjausmalleihin, aihetta koskevaan nykytietoon sekä seurantaa ja ohjausta käytännössä tekevien työntekijöiden perustyöhön. Tästä syystä selvityksen tekeminen aloitettiin nykytilannetta koskevalla kartoituksella. Uudet järjestelmät ja mallit tulisi rakentaa entisiä käytäntöjä kehittäen. Toisaalta nykyisiin käytäntöihin ja perustyöhön linkittyminen suuntaa selvitystä *osallistavan arvioinnin* periaatteisiin. Osallistavassa arvioinnissa pyritään kuulemaan mahdollisimman laajaa joukkoa arvioinnin asianosaisia. Käytännön seuranta- ja ohjaustyötä tekevät henkilöt ovat luonnollisesti tärkeitä kuultavia tästä näkökulmasta.

Selvityksen nopean aikataulun ja aiheen laajuuden vuoksi selvityksessä ei pyritä varsinaiseen seuranta- ja ohjausjärjestelmän mallinnukseen. Systemaattinen mallinnos vaatisi huomattavasti laajemman tutkimushankkeen. Tämä selvitys on syytä nähdä jatkokeskustelua ja – työskentelyä ohjaavana esityksenä, jossa tarkastellaan lähinnä kolmea kysymystä: 1) Miten seurantaa tällä hetkellä tehdään?, 2) Millä tavalla seurantaa voitaisiin /tulisi jatkossa tehdä?, 3) Miten seurannan kehittämisessä tulisi edetä jatkossa ja mitä tämä vaatii eri tahoilta (valtakunnallisesti ja paikallisesti)?

Nuorten seurantajärjestelmän kehittäminen voidaan nähdä kuntien, valtion ja esimerkiksi lääninhallitusten yhteisenä kehittämishaasteena. Esimerkiksi peruskoulun päättäneiden nuorten seurannan tehostaminen on valtakunnallisesti keskeinen ja ohjeistettu tavoite. Seurantaan liittyviin asioihin on rakennettu valtakunnallisesti yhtenäisiä järjestelmiä (esim. KOULUTA-järjestelmä). Toisaalta ongelmaksi on todettu paikallisten seuranta-käytäntöjen kirjavuus. Tarvetta on luoda valtakunnallisesti yhtenäisiä seurantakäytäntöjä ja – malleja, jotka jättävät tilaa paikalliselle soveltamiselle. Tämä selvitys on luontevaa nähdä eräänä kehittämisdialogin osana.

Seuraavassa luvussa hahmotetaan seuranta- ja ohjausjärjestelmän määritelmää ja seurannan erilaisia tasoja. Luvussa 3 esitetään selvityksen aineisto. Luvussa 4 kuvataan nykyisiä seuranta- ja ohjauskäytäntöjä. Luvussa 5 käydään aineistoon perustuvaa kehittämis-keskustelua ja luvussa 6 suunnataan kohti seurantajärjestelmän laatu politiikkaa.

2. NUORTEN SEURANTAJÄRJESTELMÄ YHTEISENÄ KEHITTÄMISHAASTEENA

2.1. Mitä seurantajärjestelmällä tarkoitetaan?

Tämän raportin taustalta voidaan paikallistaa yhteiskuntapoliittinen keskustelu peruskoulun päättäneiden nuorten seurantajärjestelmän tarpeesta. Seurantajärjestelmän kehittämishaasteisiin ja muissa Pohjoismaissa toteutettuihin malleihin on paneuduttu esimerkiksi opetusministeriön työryhmätyöskentelyssä (Nuorta ei jätetä...2009). Suunniteltu seurantajärjestelmä liittyisi osaksi koulutus- ja yhteiskuntatakuun toteuttamista; nuorten aktivointia työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja koulutukseen tehostettaisiin paremmalla seurannalla ja siihen liittyvällä ohjauksella. Seurantajärjestelmän eräs muotoilu löytyy muun muassa eduskunnan sivistysvaliokunnan lausunnosta (10/2008 vp), tähän lausuntoon liittyvässä kannanotossa ehdotetaan (http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/sivl_10_2008_p.shtml):

Järjestelmää ja tarvittaessa lainsäädäntöä muutetaan niin, että nimetään vastuullinen taho, joka seuraa oppivelvollisuusiän jälkeen esimerkiksi 25-vuotiaaksi asti nuoren edistymistä ja selviytymistä esimerkiksi vuoden, ja sen jälkeen vastuu siirtyy seuraavaksi vuodeksi seuraavalle nimetyille vastuutaholle.

Sivistysvaliokunnan kannanottoa voi kuvailla suhteellisen kapeaksi määritelmäksi. Kannanoton uutisoinnissa seuranta nostettiin esille muun muassa seuraavasti: *Nuoret seurataan syrjäytymisen estämiseksi* (HS 11.6.2008). Tämän perusteella ei ole yllättävää, että julkisessa keskustelussa ja esimerkiksi lehtien mielipidepalstoilla seurantajärjestelmän ”kapea” määritelmä kapeni entisestään ja sai suorastaan orwellmaisia sisältöjä; nuorten seuranta ymmärrettiin toisinaan tarkkailun totalitaariseksi muodoksi, jossa nuorten liikkeet paikantuvat reaaliajassa viranomaisen näyttöpöydälle.

Näissä mielipidesivuilla näkyvissä tulkinnoissa ovat kärjistetyksi esillä ne henkilöseurantaan liittyvät eettiset pohdinnat, joihin seurantajärjestelmän kehittämisessä on jouduttu ja joudutaan yhä ottamaan kantaa. Ohjausta, vastuuta ja huolenpitoa ei ole mahdollista lisätä ilman, että seurannassa joudutaan jatkuvasti tekemisiin tietosuojan ja yksilön oikeuksiin liittyvien asioiden kanssa. Henkilöseurantaan liittyvä tietosuojaproblematiikka on aivan oma teemansa. Esimerkiksi seurantaa käytännössä tekevät kuvailevat tietosuojasioita erillisenä kysymyksenä, joka on aina otettava huomioon ja käytävä kuin muistilistan avulla läpi.

Monella paikkakunnalla seuranta- ja ohjausjärjestelmän voi sanoa olevan kehittämis- ja innovaatiovaiheessa. Malleja on rakennettu ja luotu esimerkiksi erilaisten hankkeiden myötä. Tässä mielessä seuranta- ja ohjausjärjestelmillä on eräänlainen yhteisen vision tai strategian status, toiminta ei ole vakiintunutta vaan muutoksen ja kehittämisen tilassa. Sama pätee myös valtakunnalliseen tilanteeseen, tämän selvityksen tilaus on yksi esimerkki siitä, että seurantajärjestelmien osalta tarvitaan innovaatio- ja strategiaprosessin jatkamista sekä yhteisen viitekehyksen rakentamista. Kehittämisen tulisi tapahtua valtion, lääninhallitusten ja kuntien yhteistyöllä. Nämä tahot keräävät erilaisia seuranta- ja arviointitietoja ja erääksi haasteeksi on nostettu seurantakäytäntöjen parempi koordinaatio ja nykyisten tietolähteiden (tilastot, rekisterit jne.) parempi hyödyntäminen.

Nuorten seurantajärjestelmän kehittäminen hahmottuu siis yhteisen työn kohteena, yhteisenä tehtävänä. Innovaatio- ja strategiaprosesseja tutkittaessa on usein korostettu sitä,

että yhteisen viitekehyksen tai yhteisen tehtävän toteuttaminen vaatii monen eri alan asiantuntijan vuorovaikutusta (esim. Hämäläinen & Heiskala 2004,151). Erilainen osaaminen, erilaiset taustat, erilaiset osatavoitteet ja erilaiset professiot ”törmäytetään” yhteen ja tätä kautta suodatetaan jotakin yhteistä. Paras tilanne on silloin, jos kaiken toiminnan taustalla on jokin yhteinen inspiroiva visio tai missio. Klassisena esimerkkinä on käytetty missiota, jonka tavoitteena oli ”miehen saaminen kuuhun” yhdysvaltain Apollo-ohjelmassa 1960-luvulla. Tämän mission ympärille koottiin monialainen asiantuntijajoukko. ”Miehen saaminen kuuhun” oli mission ohella eräänlainen yhteinen nimitäjä, logo, symboli, tunnussana tai kutsuhuuto, joka toimi kollektisoivana tavoitteena esimerkiksi tiedemiesten, raketin rakentajien ja astronauttien välillä.

Mikä voisi olla vastaava yhteinen missio ja tavoite nuorten seuranta- ja ohjausjärjestelmän kehittämisessä? Yhteiskunta- ja koulutustakuun linjauksia noudattaen keskeiseksi ja tiivistäväksi tavoitteeksi määritetty kaikkien peruskoulun päättäneiden nuorten saaminen työelämään hyvin koulutettuina ja (hyvinvoivina) ammattilaisina. Nuorten seurantajärjestelmän tulisi siis tukea tätä kaikille yhteistä tavoitetta.

2.2. Seurannan ja ohjauksen yhteenliittyminen

Nyt tullaan siihen kysymykseen, että miten seurantajärjestelmä sitten tulisi ymmärtää ja määritellä? Jos vertauskuvana käytetään missiota miehen kuuhun saamisesta, niin seurantajärjestelmän ”kapean” ja yleisesti käytetyn määritelmän mukaan seurannassa on kysymys lähdön, sijainnin ja laskeutumisen tarkkailusta. Peruskoulun päättäneiden nuorten osalta seurataan muun muassa yhteishakuun osallistumista, jatkokoulutukseen sijoittumista ja opintoihin kiinnittymistä (keskeyttämisen seuranta). Toisen asteen koulutuksen ja työpajojen osalta seuranta tehdään työelämään sijoittumisen osalta.

Käytännössä seurannan ja mission toteuttaminen edellyttää kuitenkin erittäin laajoja ja toimivia ohjaus- ja tukipalveluja. Nämä laajat ja moninaiset ohjauspalvelut *mahdollistavat* seurannan toteuttamisen, mutta ne myös *edellyttävät* seuranta. Ohjaus- ja tukipalveluiden laatua ja vaikuttavuutta on seurattava, jotta tiedetään miten ne täyttävät oman tehtävänsä. Menemättä sen pitemmälle palvelujen vaihtoehtoisten tuotantotapojen kuvaamisessa on sanottava, että palveluita seurataan myös niiden kannattavuuden ja korvattavuuden näkökulmasta. Kuntatalouden nykytilanteessa korostuvat lisäksi palveluiden kohdistamista ja niukkuuden mahdollisimman järkevää jakamista tukeva ennakointi- ja vaikuttavuustieto.

Tältä pohjalta voidaan ajatella, että seuranta on vain väline tavoitteen ja mission toteuttamisessa. Tärkein työ tehdään ohjaus- ja tukipalveluissa. Toisaalta varsinainen seuranta toimii myös edeltävien tukipalveluiden laadun mittarina.

Nuorten seurantajärjestelmästä puhuttaessa ja sitä kehitettäessä katse olisi kohdistettava ennaltaehkäiseviin ja ohjaaviin palveluihin. Millaisilla ohjauspalveluilla tuetaan nuorten sijoittumista toisen asteen koulutukseen ja työelämään? Seuranta ja ohjaus liittyvät erotamattomasti yhteen. Seuranta tehdään myös osana ohjausta, esimerkiksi opinto-ohjaajien tekemä seuranta on osa perustyötä, eikä sitä välttämättä mielletä erillisenä ”seurantatehtävänä”. Vastaavasti erilaiset moniammatilliset ryhmät tai – tiimit toimivat monesti seurantatiedon kerääjinä, tiedon käsittelijöinä ja hyödyntäjinä sekä myös tiedon välittäjinä.

Tässä selvityksessä nuorten seuranta- ja ohjausjärjestelmä ymmärretään laajan määritelmän mukaan. Seurantajärjestelmään kuuluu nuorten seuranta, mutta yhtäläillä seurantajärjestelmään kuuluvat erilaiset ohjaus- ja tukipalvelut. Tätä kautta nuorten seurantajärjestelmän kehittäminen hahmottuu yhteisenä ennaltaehkäisyyn pyrkivänä haasteena. Varsinaisella seurannalla (esimerkiksi nuorten sijoittuminen työelämään) mitataan viime kädessä sitä, miten tässä haasteessa on onnistuttu.¹

Selvityksen aineistoa kerätessä (verkkokyselyt, haastattelut) seurantajärjestelmän määrittely oli välttämätöntä, varsinkin verkkokyselyiden kohdalla tämä määritelmä täytyi pitää lisäksi lyhyenä. Määritelmänä (esimerkiksi kyselyn esittelyssä) käytettiin seuraavanlaista muotoilua:

Seurantajärjestelmällä tarkoitetaan kaikkia sellaisia tiedonkeruun ja -käsittelyn käytäntöjä ja prosesseja, joiden avulla tunnistetaan nuorten palvelutarpeet ja/tai järjestetään ja kehitetään nuorten palveluja saadun (seuranta)tiedon perusteella. Seuranta liittyy ohjaukseen, eli seurantajärjestelmään kuuluvat myös kaikki konkreettiset ohjausmallit (esim. paikallinen nivelvaiheen pudokkaiden -ohjausmalli).

Laajassa määritelmässä seurantajärjestelmään kuuluu siis viime kädessä kaikki se tieto, joka tukee ja ohjaa nuorten tai yksittäisen nuoren sijoittumista peruskoulusta työelämään. Olennaista on tarkastella tiedon keruun, käsittelyn, hyödyntämisen ja säilyttämisen käytäntöjä ja prosesseja. Lisäksi omana teemana nousevat esiin tiedon välittymisen ja siirtymisen prosessit. Tieto siirtyy moneen paikkaan ja muuttuu informaatio-ohjauksen muodoksi siinä vaiheessa kun se koetaan relevantiksi ja luotettavaksi. Päätösten tulisi ideaalimallissa tapahtua ”parhaan mahdollisen tiedon” perusteella, mutta käytännössä tieto on vain yksi osa monista ohjausmekanismeista. Selkein analyttinen erotelu kulkee siinä, että on erotettava seuranta- ja ohjausmallit toisistaan. Seurantamalleissa käsitellään tietoa ja ohjausmallit toimivat seurannan toteuttajina ja toisaalta hyödyntäjinä.

Koska seurantajärjestelmä näin ymmärrettynä on huomattavan laaja kokonaisuus, niin selvityksen rajaukset ja painotukset haettiin koulutus- ja yhteiskuntatakuun tavoitteista. Tarkastelun painopisteessä oli peruskoulun ja toisen asteen nivelvaihe. Esimerkiksi verkkokyselyissä teemat liikkuiivat peruskoulusta toiselle asteelle siirtymisen problematiikassa, ammatillisten opintojen keskeyttämisessä, työttömien nuorten ohjauskäytännöissä ja jatkosijoittumisessa (toisen asteen koulutuksesta). Myös työpajatoiminnan rooli ja sijoittumisen seuranta oli kyselyn teemana. Seurantajärjestelmän laajan määritelmän mukaiseen keskusteluun päästiin lähinnä haastattelujen kautta.

¹ Voidaan miettiä myös käsitteiden voimaa: hyvin tyypillisesti puhutaan ”pudokkaiden” seurantajärjestelmästä. Pudokkuus on negatiivinen termi, joka kuvastaa hierarkista koulutusjärjestelmää ja yhteiskunnallista arvomaailmaa. Pudokkuus yhdistyy tippumisen ja syrjäytymisen käsitteisiin ja mielikuviin. Ohjattavien seurantajärjestelmä on käsitteenä huono, mutta sellaisenaankin se luo hieman erilaisia mielikuvia ja ajatuksia siitä, mistä seurannassa on viime kädessä kysymys. Pudokkaiden lukumäärän, sijainnin ja henkilötunnuksen tietämisen sijaan on tärkeämpää saada tietoa ohjattavien lukumäärästä, sijainnista ja ohjaustarpeista.

2.3. Seurantajärjestelmän tasot

Seuraavassa taulukossa kuvataan vielä seurantajärjestelmän kehittämisen eri tasoja. Kyseinen jäsenitys tehtiin selvityksen suunnitteluvaiheessa ajattelun apukeinoksi.

SEURANTAJÄRJESTELMÄN TASOT
<p>1) Peruskoulun päättäneiden nuorten sijoittuminen ja henkilöseuranta</p> <p>Tähän liittyen tulisi rakentaa järjestelmä, jossa seurataan peruskoulun päättäneiden nuorten sijoittumista jatko-koulutukseen ja työelämään. Järjestelmän avulla pystytään seuramaan nuorten sijoittumista ja tavoittamaan ne nuoret, jotka jäävät koulutus- ja ohjauspalveluiden ulkopuolelle. Lisäksi järjestelmään tulisi kehittää paikalliset käytännöt, joilla seurantatieto saadaan palvelemaan ohjausta ja yhteiskuntakuun tavoitteita. Näihin tiedon hyödyntämisen käytäntöihin kuuluvat esimerkiksi sopimukset siitä, miten ulkopuolelle jääneet nuoret tavoitetaan.</p> <p>Yhtenä henkilöseurannan muotona voidaan pitää käytäntöjä, joissa nuorta auttavat työntekijät ja viranomaiset kohtaavat yhteisiä asiakkaita. Yksittäistä nuorta koskeva tieto tulisi siirtyä työntekijältä toiselle. Tämän teeman sisällä tiedonsiirtoon liittyvät tietosuojasiat vaativat aivan erityisen huomion.</p>
<p>2) Nuorten ohjaustarpeiden ja asiakastyytyväisyyden kartoittaminen</p> <p>Tällä tasolla tehdään nuorten seuranta esimerkiksi seudullisella, kuntakohtaisella ja oppilaitos- ja koulutusala-kohtaisella tarkkuudella. Keskeistä on rakentaa järjestelmä, joka tuottaa palautetietoa esimerkiksi toisen asteen opiskelijoiden opintojen sujumisesta, työpajatoiminnan vaikuttavuudesta ja tyytyväisyydestä palveluihin. Erittäin tärkeää on ennakoitavien ongelmien korostaminen, nuorilta kerättävä palaute toimii ennakoivasti palveluiden mitoittamisen ja kohdistamisen tukena. Asiakasnäkökulma muistuttaa siitä, että nuoret ovat kunnallisten palveluiden asiakkaita, joita tulee kuulla palveluiden kehittämisessä. Tämän tason seuranta voidaan kytkeä esimerkiksi nuorten erilaisiin ”nivelpaiheisiin”, jotka on nostettu esiin keskeisinä palveluiden tehostamisen kohtina. Myös erilaiset paikalliset nuorten elinobarometrit kuuluvat tähän teemaan.</p>
<p>3) Palvelujärjestelmän kehittävä arviointi</p> <p>Tällä tasolla on kysymys siitä, että seurantajärjestelmä tukee nuoria ohjaavien työntekijöiden työtä. Nuorilta saatu palautetieto toimii jo sellaisenaan ohjaavana tekijänä, mutta järjestelmään on syytä kytkeä myös elementtejä, joissa palautetietoa saadaan muista lähteistä. Tämän teeman sisällä mallinnetaan paikallisen palvelujärjestelmän toimintaa, voidaan luoda esimerkiksi yhteisiin sopimuksiin ja arvioihin perustuvia laatukriteereitä moniammatillisen yhteistyön kehittämiseksi. Jatkossa näiden laatukriteerien toteutumisen arviointi toimii yhtenä seurantajärjestelmän osana. Nuorten seuranta- ja ohjausjärjestelmä vaatii arviointia PDCA-syklin mukaisesti (suunnittele, tee, arvioi ja korjaa)</p> <p>Tähän teemaan liittyvät myös erilaiset kustannus- ja resurssitiedot, joita voidaan kerätä kustannusvaikutusten selvittämiseksi (esim. nuorisobudjetti). Myös määrälliset tilasto- ja rekisteritiedot (nuorten lukumäärä, yhteishaun tiedot jne.) toimivat yhtenä seurannan osana.</p>
<p>4) Taloudellisen ja määrällisen arvioinnin mallit</p> <p>Tässä teemassa on yleisesti ottaen kysymys nuorten ohjauksen ja syrjäytymisen ehkäisyn taloudellisen vaikuttavuuden arvioinnista. Aiheen mallit liittyvät erilaisiin kustannuslaskelmiin (nuorisobudjetit, syrjäytyneen elinkaari-kustannukset) sekä taloudellisen kannattavuuden ja kustannustehokkuuden arviointiin (esim. työpajatoiminnan taloudelliset vaikutukset).</p> <p>Taloudellisen arvioinnin mallienkin osalta tilanne on se, että malleja on rakennettu paljon, mutta niitä tulisi edelleen kehittää. Varsinkin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa tarvitaan malleja, jotka ohjaavat kuntia tuloksellisuuden lisäämisessä (tehdään oikeita asioita ja tehdään mahdollisimman tehokkaasti).</p> <p>Taloudellisuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi tarvitaan myös määrällistä tietoa. Seurantajärjestelmän yksi osa muodostuukin erilaisista tilastoista ja rekistereistä, joiden kautta saadaan määrällistä tietoa pal-</p>

veluiden mitoittamisen, resursoinnin ja kohdistamisen tueksi (nuorten lukumäärä, väestöennusteet, yhteishakurekisterit, ennakointitieto-järjestelmät). Seurantajärjestelmän kehittämisen yksi haaste on näiden määrällisten rekisteritietojen käytön tehostaminen ja koordinointi.

5) Seurantajärjestelmän yhteys paikallisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämiseen

Tämän teeman sisällä on selkeästi kysymys tiedon *hyödyntämisen* käytäntöjen kehittämisestä. Seuranta-järjestelmä tuottaa tietoa, mutta kerätyn tiedon tulisi myös välittyä paikallisen päätöksenteon tueksi. Paikallisesti ja seudullisesti voidaan selvittää, millaisia prosesseja ja malleja tulisi kehittää seurantatiedon hyödyntämisen tueksi. Tältä osin voidaan puhua seurantajärjestelmän *ohjaavista* vaikutuksista.

Seurantajärjestelmän kautta kerätty tieto ohjaa paikallista päätöksentekoa, mutta olennaista on se, että myös seurantajärjestelmää täytyy varautua kehittämään ja päivittämään. Seurantajärjestelmän toimivuuden arviointi toimii palautemekanismina ja järjestelmää on päivitettävä myös toimintaympäristöjen muuttuessa. Tällöin tarvitaan seurantajärjestelmää *ohjaavia* tekijöitä.

Paikallisen palvelujärjestelmän ja päätöksenteon kannalta seurantajärjestelmä vaatii siis kahden asian huomioimista (seurantatiedon ohjaavat vaikutukset ja seurantajärjestelmää ohjaavat tekijät).

Tässä vaiheessa voidaan jo alustavasti kuvata selvityksen tuloksia ja puutteita. Käytännössä selvitysraportin sisältö painottuu aineiston mukaan, esimerkiksi haastattelut olivat melko vapaamuotoisia keskusteluja, jolloin tärkeimmät asiat nousevat automaattisesti esiin. Tätä kautta selvitysraportti nostaa esiin ne asiat, jotka etenkin kunnissa ovat kaikkein eniten tapetilla.

Seurantajärjestelmän eri tasojen mukaan tarkasteltuna selvityksen puutteena voi pitää sitä, ettei se kerro paljoakaan esimerkiksi taloudellisen ja määrällisen arvioinnin malleista tai näiden kehittämistarpeista. Samalla tavalla seuranta- ja ohjausjärjestelmän sisäinen laadun arviointi jää vähälle huomiolle. Nämä puutteet johtuvat osin aineistosta ja osin siitä, että taloudellista vaikuttavuutta ja laadun arviointia koskeva puhe ”palautuu” hallinnonalojen ja organisaatioiden sisälle. Kääntäen kysymys on siitä, että nuorten seuranta- ja ohjausjärjestelmää ei (toistaiseksi) nähdä kokonaisuutena, jota voitaisiin arvioida näistä näkökulmista.

3. SELVITYKSEN AINEISTO

Selvityksen aineistona käytettiin aiempien raporttien ja tutkimusten tuloksia sekä erilaisissa kehittämishankkeissa kehitettyjä malleja. Keskeisen aiheeseen liittyvän hankekemuksen osalta voidaan mainita valtakunnallisen Nuorten osallisuushankkeen aikana tehty työ, jossa mallinnettiin peruskoulun ja toisen asteen nivelvaiheen palvelujärjestelmää. Tässä yhteydessä korostettiin seurantatiedon roolia osana palveluiden koordinoimista ja kehittämistä (Vehviläinen 2008). Selvityksessä hyödynnetään myös Onnistuvat Opit – juurruttamishankkeen kokemuksia, jotka olivat hyvin samankaltaisia osallisuushankkeen kanssa (Kaikki kymmenen tikkua laudalla...2008).

Selvityksen aineisto kerättiin haastatteluilla ja avoimella www-kyselyllä.

3.1. Haastattelut

Haastatteluja tehtiin kaikkiaan kuudella paikkakunnalla, lisäksi haastatteluihin osallistui edustajia opetusministeriöstä, Nuorisoasiain neuvottelukunnasta, Opetushallituksesta, Länsi-Suomen lääninhallituksesta ja Kuntaliitosta. Keskusteluja käytiin myös nuorisolan kattojärjestön Allianssi ry:n edustajien kanssa. Haastattelupaikkakunniksi valittiin sellaisia kuntia, joilla oli aiemmin toiminut Onnistuvat opit – juurruttamishanke ja/tai, joilla muuten oli paljon kokemusta nuorten ohjaukseen ja seurantaan liittyvästä kehittämisestä. Haastattelupaikkakunnat olivat: Hämeenlinna, Lempäälä, Kokkola, Kotka, Sastamala ja Tampere.

Kunnissa tehdyt haastattelut toteutettiin pääosin ryhmähaastatteluina. Selvityksen aihe nähtiin monialaisena yhteisenä asiana, jolloin ryhmähaastattelu tuntui perustellulta. Kunnista haastatteluihin osallistui kaikkiaan 33 henkilöä. Haastatteluihin kutsuttiin ohjauksen asiantuntijoita, yleensä paikallisen mallin tuntijoita. Haastatteluissa oli mukana muun muassa opinto-ohjaajia, kuraattoreita, koordinaattoreita, työpajahenkilöstöä, etsivän työn edustajia sekä nuorisotyön asiantuntijoita. Monella paikkakunnalla haastatteluihin haettiin lisäksi ylimmän virkamiesjohdon edustajia (Hämeenlinna, Lempäälä, Sastamala, Tampere).

Valtion ja lääninhallituksen ”tasolta” haastatteluihin osallistui 6 henkilöä, kaikkia voi luonnehtia selvityksen teeman tunnetuiksi kansallisiksi asiantuntijoiksi.

3.2. Www-kyselyt

Haastattelujen lisäksi aineistoa kerättiin kahden www-kyselyn kautta. Toinen kyselyistä oli eräänlainen bonusaineisto, jossa hyödynnettiin kuntien opetus- ja nuorisotoimen johtavista viranhaltijoista aiemmin kerättyä postilistaa. Tämä kysely oli suhteellisen lyhyt (yksi määrällinen + yksi avoin kysymys).

Varsinainen pääkysely suunniteltiin verkkodialogin kaltaiseksi avoimeksi kyselyksi. Verkkodiologi tarkoittaa aineistonkeruumenetelmää, jossa haastattelujen tekniikkaa (jatkokysymykset, kysymysten ohjautuminen aiempien kysymysten mukaan jne.) jäljitellään www-kyselyssä. Modernien kyselyohjelmistojen ominaisuudet mahdollistavat eri-

laiset siirtymät ja ohjautumiset kyselyn sisällä aiempien vastausten mukaan. Selvityksen nopean aikataulun (2 kk) vuoksi verkkodialogi rajoittui kyselyssä kuitenkin siihen, että vastaajat saivat valita oman asiantuntemuksensa mukaan erilaisia kysymyksiä vastattavaksi. Kunnollisen verkkodialogin suunnitteleminen on huomattavan työläs prosessi, johon tässä selvityksessä ei ollut mahdollisuuksia.

Taulukossa 1 kuvataan lyhyen ”bonuskyselyn” vastaajien taustatietoja. Tämän kyselyn vastausprosentti ei noussut kovinkaan suureksi. Postilistalla oli 213 henkilöä ja vastauksia saatiin 37 kpl. Vastausprosentti on siis vain 17,4 %.

Taulukosta voi lukea ainakin sen, että vastaajissa on huomattavan paljon nuorisotoimen edustajia, käytännössä siis nuorisotoimenjohtajia.

Taulukko 1. Ensimmäisen www-kyselyn vastaajat toimialan ja kunnan mukaan

Toimialasi/ asiantuntemuksesi?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Sosiaali- ja terveystyö	2	5,41%					
2. Perusopetus	7	18,92%					
3. Ammatillinen koulutus	0	0,00%					
4. Lukio	2	5,41%					
5. Nuorisotyö	20	54,05%					
6. Työvoimahallinto ja työllistämispalvelut	0	0,00%					
7. Monisektorinen työ	2	5,41%					
8. Jokin muu, mikä	4	10,81%					
Yhteensä	37	100%					

Kunnan tai kaupungin tyyppi?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Kaupunki	27	75,00%					
2. Taajaan asuttu kunta	4	11,11%					
3. Maaseutumainen kunta	5	13,89%					
Yhteensä	36	100%					

Asukasluku?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. alle 10 000 asukasta	8	21,62%					
2. 10-20 000 as	11	29,73%					
3. 21-40 000 as	7	18,92%					
4. 41-70 000 as	5	13,51%					
5. 71-100 000 as	2	5,41%					
6. 101-150 000 as	2	5,41%					
7. yli 150 000 as	2	5,41%					
Yhteensä	37	100%					

Pääasiallinen www-kysely suunnattiin Onnistuvat opit – hankkeessa kehitettyjen mallien ”ympäri”. Kysely lähetettiin kaikkiaan 12 mallin yhteyshenkilölle ja tätä henkilöä pyydettiin välittämään viestiä eteenpäin sopiviksi katsomilleen tahoille. Ohjeistukseksi annettiin se, että vastaajien tulisi olla paikallisen nivelvaihteyden ja nuorten ohjauksen asiantuntijoita (suorittavan työn tekijöitä ja johtotason henkilöitä). Lisäksi kyselyä lähetettiin valmiiden postilistojen mukaan myös muille paikkakunnille. Tähän otokseen kerättiin systemaattisesti lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman valmistelutyössä mukana olevia henkilöitä, ammatillisen koulutuksen rehtoreita, opinto-ohjaajia ja kuraattoreita, sosiaali- ja terveyspalveluiden edustajia, työvoimahallinnon ja työllistämisen asiantuntijoita sekä nuorisotyöntekijöitä. Lisäksi tehtiin pieni otos työpajahenkilöstöstä (yhteystiedot kerättiin Valtakunnallisen työpajayhdistyksen sivuilta).

Tämän kyselyn vastausprosenttia voi vain arvella. Kuntien yhdyshenkilöt välittivät viestiä eteenpäin kukin tavallaan. Postilistalla oli kaikkiaan 384 nimeä, mutta listassa oli osin päällekkäisyyttä ja vastaajat siis myös välittivät kyselyä listan ulkopuolisille henkilöille. Kyselyyn tuli vastauksia 120 kpl. Yhden paikkakunnan mallin yhteyshenkilöä ei tavoitettu, joten tällä paikkakunnalla kyselyä ei todennäköisesti välitetty eteenpäin. Koska otosta voi kuvata tämän selvityksen tarkoitukseen riittäväksi, niin tätä ei pidetty kovin merkittävänä kokonaisuuden kannalta.

Taulukossa 2 kuvataan ne paikalliset mallit, joiden ympäriltä vastaajia haettiin. Taulukosta nähdään myös vastaajien jakauma mallien tuntemisen mukaan.

Taulukko 2. Vastaajat paikallisten ohjausmallien tuntemisen mukaan

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%
1.	Etelä-Karjalan alueellinen koppari-malli	18	15,79%	
2.	Itä-Uudenmaan ammattiisi -malli	0	0,00%	
3.	Kokkolan seutukunnan psykososiaalinen resurssikeskus (saattaenvaihto ja saattori-malli)	8	7,02%	
4.	Keuruun seutukunnan -malli (mm. koulutusvastaava)	8	7,02%	
5.	Kotka-Hamina seudun -malli (mm. saattori ja työpajat)	17	14,91%	
6.	Sastamalan nivelvaiheen ja varhaisen puuttumisen -malli	14	12,28%	
7.	Tampereen nivelvaihemalli (mm. AKU-toiminnan jatko)	8	7,02%	
8.	Lempäälän seurantajärjestelmä (mm. nuorisobudjetti)	2	1,75%	
9.	Oulun seudun ohjausmalli (mm. vastuuryhmät ja -ohjaajat)	2	1,75%	
10.	Espoon seutu -Omnian ohjaava starttipaja	8	7,02%	
11.	Rauman seudun nuorten palvelujen ja työpajatoiminnan koordinointimalli	3	2,63%	
12.	Suupohjan rannikkoseudun seurantamalli	2	1,75%	
13.	En tunne mitään näistä malleista	29	25,44%	
14.	Jokin muu, mikä?	9	7,89%	
Yhteensä				

Kuten taulukosta nähdään, eniten vastaajia on kerääntynyt Etelä-Karjalan alueellisen koppari-mallin, Kotka-Hamina seudun mallin ja Sastamalan nivelvaiheen mallin ympäriltä. Reilu kolmannes vastaajista ei kuitenkaan tunnista mitään mallia tai nimeää oman kunnan mallin, nämä vastaajat ovat todennäköisesti niitä, joille kysely lähetettiin suoraan valmiiden postilistojen perusteella. Vastaajissa on siis huomattavan paljon edustajia myös näiden 12 mallin ja niiden toiminta-alueen ulkopuolelta.

Taulukossa 3 kuvataan vastaajien jakaumaa kunnan koon ja tyyppin mukaan. Asukasluvun mukaan tarkasteltuna erikokoiset kunnat ovat hyvin edustettuina.

Taulukko 3. Vastaajat kunnan koon ja tyyppin mukaan

Kunnan tai kaupungin tyyppi?

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	Kaupunki	100	84,03%					
2.	Taajaan asuttu kunta	5	4,20%					
3.	Maaseutumainen kunta	14	11,76%					
	Yhteensä	119	100%					

Asukasluku?

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	alle 10 000 asukasta	10	8,33%					
2.	10-20 000 as	26	21,67%					
3.	21-40 000 as	33	27,50%					
4.	41-70 000 as	29	24,17%					
5.	71-100 000 as	6	5,00%					
6.	101-150 000 as	4	3,33%					
7.	yli 150 000 as	12	10,00%					
	Yhteensä	120	100%					

Taulukossa 4 kuvataan vastaajien jakaumaa aseman ja toimialan mukaan. Lähes puolet vastaajista on suorittavan työn tekijöitä. Toimialoiltaan eniten edustajia on ammatillisen koulutuksen puolelta (33 %), perusopetuksen vastaajia on 17 prosenttia koko aineistosta. Kaiken kaikkiaan eri toimialat ovat suhteellisen hyvin edustettuina aineistossa.

Taulukko 4. Vastaajat aseman ja toimialan mukaan

Mikä vastaa omaa työnkuvaasi?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Ylin johto	12	10,00%					
2. Keskijohto	23	19,17%					
3. Henkilöstö/suorittava työ	59	49,17%					
4. Kehittäminen, suunnittelu, asiantuntijatehtävät	26	21,67%					
Yhteensä	120	100%					

Toimiala/asiantuntemus?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Sosiaali- ja terveyspalvelut	11	9,17%					
2. Perusopetus	21	17,50%					
3. Ammatillinen koulutus	40	33,33%					
4. Lukio	5	4,17%					
5. Nuorisotyö	11	9,17%					
6. Työvoimahallinto/työllistämispalvelut	11	9,17%					
7. Työpaja	11	9,17%					
8. Monisektorinen työ	2	1,67%					
9. Jokin muu, mikä	8	6,67%					
Yhteensä	120	100%					

Seuraavassa luvussa esitellään nykyisiä seuranta- ja ohjauskäytäntöjä, tarkastelu perustuu verkkokyselyn tuloksiin sekä kunnissa toimivien mallien kuvauksiin.


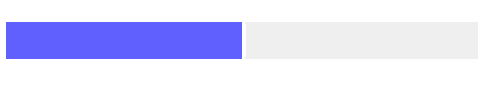



4. NYKYISET SEURANTA- JA OHJAUSKÄYTÄNNÖT

4.1. Verkkokyselyn sisältö

Verkkokysely ”avattiin” jatkokysymyksiin ohjaavalla kysymyksellä, jossa vastaajat saivat valita oman asiantuntemuksensa mukaan eri vaihtoehtoista. Taulukossa 5 kuvataan tätä valinnaista kysymystä; jakaumat kertovat myös vastaajien asiantuntemuksesta.

Taulukko 5. Vastaajien asiantuntemus eri teemojen mukaan

JATKOKYSYMYKSIIN OHJAAVAT KYSYMYKSET Seuraavassa kysymyksessä seurantajärjestelmä on jaettu erilaisiin palveluprosesseihin. Valitse 1-2 vaihtoehtoa, jotka parhaiten kuvaavat omaa asiantuntemustasi (ts. mistä osaat ja haluat kertoa omia mielipiteitäsi).

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Peruskoulusta toiselle asteelle siirtyminen (seuranta, ohjaus)	44	38,26%					
2. Toisen asteen opintojen keskeyttäminen	57	49,57%					
3. Vailla ammatillista koulutusta olevat (työttömät) nuoret	28	24,35%					
4. Jatkokoulutukseen ja työelämään sijoittuminen (toiselta asteelta, työpajalta)	22	19,13%					
5. Seurantatieto osana palveluiden ja strategioiden kehittämistä (kunnan/toimialan yleinen näkemys)	18	15,65%					
Yhteensä							

Vastaajien asiantuntemus painottuu peruskoulun ja toisen asteen nivelvaiheen problematiikkaan. Sijoittumisen seuranta (toiselta asteelta, työpajoilta) ja kunnan/toimialan yleinen näkemys kerää hieman vähemmän vastaajia.

Verkkokysely jäsenyi selkeästi kahteen osaan. Vastajia pyydettiin kuvaamaan nykyisiä seuranta- ja ohjauskäytäntöjä valitsemansa teeman sisällä. Tämän *nykytilanteen kartoituksen* lisäksi selvitettiin näkemyksiä ja mielipiteitä *toiminnan kehittämiseksi*. Kehittämisestä kysyttiin kahdella tavalla, ensin pyydettiin kuvaamaan kehittämisehdotuksia ja tämän jälkeen haluttiin tietää, mitä jatkossa tulisi tehdä tämän asian eteen.

Seuraavaksi kuvataan nykyisiä seuranta- ja ohjauskäytäntöjä eri teemoissa.

4.2. Peruskoulusta toiselle asteelle siirtymisen seuranta

Peruskoulusta toiselle asteelle siirtymisen seuranta- ja ohjauskäytännöistä kysyttiin seuraavalla tavalla:

Vastasi omaksi asiantuntemusalueeksi: peruskoulusta toiselle asteelle siirtyminen. Kuvaa lyhyesti seurantatiedon keruuta ja hyödyntämistä tämän prosessin osalta. Miten tietoa kerätään, millaista tietoa kerätään, minne tietoa välitetään ja miten seuranta liittyy nuoren ohjaukseen?

Tässä teemassa erottuu ensinnäkin peruskoulusta toiselle asteelle siirtyvä tieto. Tiedonsiirtolomakkeita on tehty seudullisesti yhtenäisiksi ja niiden perustarkoitus on aina sama: tieto opiskeluun liittyvistä asioista siirtyy peruskoulusta toiselle asteelle opintojen tueksi. Kyselyn esimerkit kertovat kuitenkin siitä, että tiedonsiirtokäytännöt vaihtelevat huomattavasti. Seuraavassa joitakin esimerkkejä näistä käytännöistä:

Ylä-Savossa kaikki peruskoulun päättöluokkalaiset täyttävät Ylä-Savon kuntien sivistyslautakuntien hyväksymän yhteisen tiedonsiirtolomakkeen, jossa kysytään vahvuuksista ja tuen tarpeesta toisella asteella sekä saaduista tukimuodoista perusasteella, mahd. oppimissuunnitelma, hoijs, jopo jne ja lupa siirtää esim. hoijs tulevaan oppilaitokseen. Toukokuussa pidetään toisen asteen ja peruskoulujen yhteinen tiedonsiirtopalaveri, jossa huoltajien allekirjoittamat paperit luovutetaan oppilaitteen 1. hakutoivekohteesiin. Jos oppilas ei pääse ko. oppilaitokseen, toimitaan se siihen oppilaitokseen, johon oppilas on päässyt. Tiedot eivät ole sähköisessä muodossa ja ne hävitetään oppilaan täyttäessä 18v. Keskeyttämisten yhteydessä myös paperi toimitetaan jatkopaikkaan tai hävitetään jos oppilas ei jatka missään oppilaitoksessa. Tällä toiminnalla pyritään ennaltaehkäisemään opiskeluun mahd. liittyviä ongelmia heti alkuvaiheessa.

Alueella käytössä yhteinen tiedonsiirtolomake (vahvuudet, heikkoudet, tukiovetus, erityisopetus jne.), jonka kaikki 9-luokkalaiset täyttävät yhdessä huoltajansa kanssa. Se välitetään 1. sijalla olevaan oppilaitokseen (käyttö: oppilashuolto ja luokanohjaajat). Jos oppilaitos muuttuu, se hoidetaan eteenpäin 1. sijalla olleen oppil. toimesta. Lisäksi tiedonsiirtopalaveri keväällä ammatillisen oppilaitoksen kanssa, syksyllä lukion kanssa.

Peruskoulun päättävälle oppilaille annetaan tiedonsiirtolomake täytettäväksi peruskoulussa, jonka peruskoulun opinto-ohjaajat pyytävät liittämään ammatillisen koulutuksen hyväksymiskirjeeseen mukaan. Myös ammatillisen koulutuksen hyväksymiskirjeessä on kopio vastaavasta tiedonsiirtolomakkeesta, jonka valitun opiskelijan toivotaan täyttävän, mikäli on onnistunut peruskoulusta saamansa ja täyttämänsä lomakkeen kadottamaan. Tiedonsiirtolomakkeen täyttäminen edesauttaa nopeaan tilannekartoitukseen sekä mahdolliseen yhteydenottoon lähettäneeseen peruskouluun. Valintahaastattelujen yhteydessä opiskelijoilta kartoitetaan opiskelusta peruskoulussa. Mikäli opiskelija opiskellut pienryhmässä ja / tai hänellä on ollut HOJKS, kartoitetaan tarjolla ollut tuki ja toimitetaan tieto erityisopetuksesta vastaaville opettajalle mahdollisen valinnan varalta.

Tiedonsiirtolomakkeet eivät ole ainoa tapa tiedon välittämiseen. Käytäntöjen kuvaukset kertovat siitä kuinka tiedon siirtyminen tapahtuu keskustelujen, palaverien ja jatkuvan yhteistyön myötä. Seuranta ja tiedonsiirto liittyvät olennaisesti osaksi ohjausta, seuranta ei ole erillinen osa:

Moniammatilliset tiedonsiirtopalaverit, joissa käydään läpi lähinnä erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden tietoa ja varmistetaan tuen/ erityisjärjestelyjen jatkuminen toisella asteella. Tietoa siirretään perusopetuksesta toisen asteen oppilaitokseen lähinnä suullisesti ja kirjallisesti.

- 9. luokan aikana lähetän koteihin tiedotteen, jossa tarjoan keskustelutuokiota heidän lapsensa tulevaisuuden suunnitelmien suhteen, ns. kolmikantaneuvottelua, oppilas + huoltaja + opo. Osalla suunnitelmat ovat selvillä, tapaamista ei silloin tarvita. -

Tiedonsiirron ohella olennainen teema on sijoittumisen seuranta. Aineiston perusteella voidaan päätellä, että monessa Suomen kunnassa tätä seurantaan tehdään peruskoulun opinto-ohjaajien toimesta. Sijoittumisen seuranta liittyy myös ns. pudokkaiden tavoittamiseen; opinto-ohjaajat ottavat yhteyttä ilman koulutuspaikkaa jääneisiin oppilaisiin:

Tietoa kerätään yhteishaun tuloksista ja toisen asteen oppilaitosten opoilta. Tavoitteena selvittää paikan saaneet ja opintonsa aloittaneet, jotta opiskelupaikatta jääneet tunnistetaan ja tavoitetaan. Peruskoulusta ollaan yhteydessä syksyllä ilman opiskelupaikkaa oleviin ja ohjataan tarvittaessa esim. työvoimahallinnon palveluihin. Yhteishakutilastoista (hakeneet, paikan saaneet, lukioon/ammattilliseen hakeneiden suhde, muille paikkakunnille hakeneet ym.) ovat kaupungissa kiinnostuneet eri tahot esim. hallinto kyselee näitä aika-ajoin. Ja onhan noita läänihallituksen selvityksiäkin ollut.

kesällä yhteishaun tulosten selvittyä tarkastelen oman koulun oppilaiden sijoittumisen. Kun näen yhteishaun tuloksista, että ko. oppilas ei ole saanut opiskelupaikkaa, otan häneen yhteyttä ja mietimme yhdessä miten tästä jatketaan. - keväällä olen pyytänyt oppilailta huoltajan allekirjoittaman Tiedonsiirtoluvan. Sen suomin valtuuksin voin kertoa oppilaan seuraavan oppilaitoksen rehtorille / opinto-ohjaajalle oppilasta koskevia erityistietoja, sitten kun on ratkennut oppilaan jatko-opiskelupaikka.

Osa vastauksista kuvaa ns. kopparitoimintaa, tässä mallissa sijoittumisen seuranta ja pudokkaiden tavoittamisvastuu on keskitetty yhdelle henkilölle, joka toimii eräänlaisena nivelvaiheen opinto-ohjaajana. Seuraavat esimerkit kuvaavat kopparitoimintaa, sen eri muodoissa:

Keväällä peruskoulun päättötodistuksen mukana menee koteihin kirje, jossa kerrotaan, kehen nuori/vanhemmat voivat olla yhteydessä, jos toisen asteen opintopaikka ei irtoa tai opinnot keskeytyvät (tieto työnjaosta peruskoulun opon/nivelopon välillä). Listaan aina syksyn alussa kunnan yläasteilta päättötodistuksen saaneet nuoret. Lähialueiden ammatillisista oppilaitoksista tulee niveltietopalaverikutsujen yhteydessä tiedot heille valituista -> vertailen listoja. Lisäksi tsekkaan tammikuussa vielä oppilaitoksista, ovatko edellisenä keväänä perusopetuksensa päättäneet vielä opiskelemassa. Lisäksi lähialueiden ammatillisille oppilaitoksille on ilmoitettu, että jos opinnot keskeytyvät, tieto siitä lähetetään minulle. Jos nuori on keskeyttänyt opinnot/ei ole aloittanut niitä, tarkistan paikallisen työvoimatoimiston ammatinvalintapsykologin kanssa, onko nuori ohjautunut sinne. Jos ei ole, niin olen yhteydessä nuoreen ja vanhempiin ja pyrin järjestämään palaverin (minä, nuori ja vanhemmat), jossa mietitään seuraavaa siirtoa. Ratkaisut ovat aina yksilöllisiä.

Yläkouluilta tieto kopparille ilman koulutuspaikkaa jääneistä, tietojen käsittely aluetyöryhmässä. Kutsu nuorille + vanhemmille keskustelemaan tukitoimista ja jatkosuunnitelmista. Yksilölliset tukitoimet nuoren tarpeiden mukaisesti.

Vastaukset kuvaavat käytäntöjä suhteellisen konkreettisella tasolla. Lopuksi voidaan laittaa esimerkki, joka kertoo siitä, että seuranta- ja ohjauksen käytännöt on usein yhdistetty laajempaan paikalliseen tai seudulliseen ohjaussuunnitelmaan. Tällainen menettely on osaltaan tuomassa selkeyttä ja yhtenäisyyttä vaihteleviin käytäntöihin:

Olemme laatineet seudullisen ohjaussuunnitelman yhdessä peruskoulujen kanssa (http://www.loikky.fi/oppilaanohjauksen_alueellinen_suunnitelma_), jonka mukaan toimitaan Seuraamme peruskouluittain toiselle asteelle siirtyneitä, jotta voisimme seurata tavoitteemme 60 % ammatilliseen 2010 toteutumista

4.3. Toisen asteen opintojen keskeyttäminen

Toisen asteen opintojen keskeyttämisestä kysyttiin seuraavalla tavalla:

Vastasi omaksi asiantuntemusalueeksi:toisen asteen opintojen keskeyttäminen. Kuvaa lyhyesti seurantatiedon keruuta ja hyödyntämistä tämän prosessin osalta. Miten tietoa kerätään, millaista tietoa kerätään, minne tietoa välitetään ja miten seurantatieto liittyy nuoren ohjaukseen?

Valtaosa tähän kysymykseen vastanneista on ammatillisen koulutuksen edustajia. Vastusten perusteella tyypillinen käytäntö on keskeyttämisten syiden kartoittaminen lomakkeilla tai haastatteluilla. Näihin selvityksiin liittyy jälkiohjauksesta huolehtiminen, kerätään tietoa mihin opiskelija aikoo siirtyä ja tietoa siirretään myös yhteistyötahoille. Lomakkeet ja kyselyt ovat usein paikallisia ja oppilaitoskohtaisia, mutta myös seudullisesti yhtenäisiä lomakkeita käytetään:

Alueellamme on yhtenäinen malli / lomake, jolla kerätään tietoa keskeyttäneiden syistä ja ohjauksesta keskeyttämisen jälkeen. Lomakkeella kerätään mm. tietoa positiivisista ja negatiivisista keskeyttämisen syistä. Meillä on myös alueella ryhmä, joka kokoontuu säännöllisesti käsittelemään mm. näitä asioita. Oppilaitoskohtaisesti tehdään kehittämissuunnitelmia ja toimenpiteitä keskeyttämisten ehkäisyksi mm. erilaisten poissaolo- / läsnäolokäytänteiden luomisessa.

Kerätään lomakkeella ja henkilökohtaisilla keskusteluilla tietoa keskeyttämisen syistä ja pyritään kartoittamaan opiskelijan jatko ja tuen tarve ja ohjaamaan häntä riittävästi. Tietoa välitetään tarvittaessa projektityöntekijöille, jotka voivat seurata opiskelijaa jatkossa, jos hän tarvitsee tukea ja ohjausta. Tieto keskeyttämisestä välitetään alaikäisten kohdalla sosiaalityöntekijälle ja sitä voidaan välittää tarvittaessa työvoimatoimistoon tai muuhun tahoon, esimerkkinä Paluu Tulevaisuuteen -hanke, Koho Tampereella tai Aku-projekti. Tiedon välittämisestä tulee pyytää opiskelijalta lupa. Yleensä välitetään nimi ja yhteystieto sekä kuvaus opiskelijan tarvitsemasta tuesta, jos se on mahdollista antaa.

Seuraavat sitaattit kuvaavat kahta tässä selvityksessä laajemminkin esiintyvää teemaa, eli ennakoivaa seurantaa ja jatkoseurantaa edellyttäviä indikaattoreita. Keskeyttämisen seuranta jäsentyy prosessina, jossa tarkkaillaan varhaisia hälytysmerkkejä (poissaolot), näiden perusteella tehdään tarvittaessa ilmoituksia oppilashuoltoon, jossa puolestaan selvitetään tarkemman seurannan ja ohjauksen tarpeellisuutta. Esimerkit kuvaavat käytäntöjä ammatillisessa koulutuksessa ja lukiossa:

Opiskelijamääriä seurataan viikoittain. Ryhmänohjaajat vastaavat läsnäolojen seurannasta ryhmänsä osalta ja ottavat opiskelijaan yhteyttä, mikäli peräkkäisiä poissaolopäiviä kolme. Poissaoloilla nähty selvä yhteys opintojen edistymättömyyteen ja sitä kautta keskeytysuhkaan. Opiskelijahuoltoryhmälle tieto poissaoloista ja ryhmänohjaajan toimenpiteistä poissaolojen ja opiskeluaseurannan toimenpiteistä. Opinto-ohjaaja jatkaa opintojen suunnittelussa, mikäli katsotaan aiheelliseksi ja terveydenhoitaja ja / tai opiskelijakuraattori auttavat. Mikäli opintojen jatkaminen nähdään mahdottomaksi, opo suunnittelee opiskelijan kanssa jatkoa, ketään ei jätetä tyhjän päälle. Mikäli keskeytys, koulutusjohtaja tekee virallisen päätöksen asiasta. Tarvittaessa ohjausapua antaa nivelvaiheohjaaja, joka on keskittynyt tällaisten keskeyttäneiden ja ilman opiskelupaikkaa jääneiden opiskelijoiden ohjaukseen.

Lukiossa on jokaisen kurssin (6 kpl) jälkeen arviointi- ja seurantapalaveri, jossa seurataan ryhmittäin opiskelijoiden etenemistä ja kurssikertymien toteutumista. Jokaisella ryhmällä on oma ryhmänohjaaja, jolle tieto suoritetuista kursseista välittyy. Jos jollakin oppilaalla on ongelmia saada riittävä määrä kursseja, niin yhteisesti sovimme kuka ottaa ko. opiskelijaan ensimmäisenä yhteyttä ja onko tarvetta keskustella opintoohjaajan tai rehtorin kanssa opiskelun tukemiseen liittyvistä kysymyksistä. Jos oppilas kokee lukio-opinnot liian vaativina, niin tällöin yleensä opintoohjaaja auttaa löytämään uuden koulutusväylän tai oppisopimuspaikan. Aineenopettaja voi omalta osaltaan rohkaista oppilasta ottamaan vastuuta omasta opiskelustaan

Keskeyttämisen seurantakäytännöissä näkyvät luonnollisesti samat asiat kuin peruskoulusta toiselle asteelle siirtymisen seurannassa, kyse on samasta nivelvaihe- ja pudokas-problematiikasta. Seuraavat esimerkit kuvaavat tiedonsiirtokäytäntöjä ja kopparitoiminnan roolia keskeyttämisten osalta, esimerkeissä kuvataan myös ongelmia ja käytäntöjen puutteita – mikäli ”sanallisiin sopimuksiin” perustuvia käytäntöjä voi kuvata puutteelliseksi:

Toisen asteen oppilaitoksiin lähetetään tiedote, jossa kerrotaan, kehen kunnassamme tulisi olla yhteydessä, jos joku oppilaistamme keskeyttää toisen asteen opintonsa. Tiedon pitäisi tulla keskitetysti lisäopetuksen ohjaajalle tai etsivän työn hankeryöntekijälle, joka sitten ohjaa "pudokkaan" eteenpäin.

Lähialueen ammatillisilla oppilaitoksissa on tieto (kuraattoreilla, opinto-ohjaajilla), että kunnan yhdyshenkilö keskeyttämisasioissa olen minä.

Nivelvaiheen opinto-ohjaaja kerää tieto niistä nuorista, jotka keskeyttävät opinnot alle 18-vuotiaana. Jokaisella nuorten parissa toimivalla voi olla myös tätä tietoa. Jos on tietoa tällaisesta nuoresta, voi ottaa yhteyttä nivelvaiheen opoon ja kysyä, onko hän jo tekemisissä tämän nuoren kanssa. Jos ei ole voi järjestää palaverin, jonne pyytää nuoren vanhenpineen ja nivelvaiheen opo tekee sitten työtä alle 18-vuotiaan nuoren kanssa eli kartoittaa tilanteen ja ohjaa nuorta opiskelemaan, työvoimatoimiston palveluiden pariin.

Sama malli kuin ilman koulutuspaikkaa jääneillä eli koppari, aluetyöryhmä, keskustelu ja suunnitelmat.

Työhallinnon puolelta olen tekemisissä nuorten kanssa, jotka keskeyttävät ammatillisen koulutuksen; tulevat työnhakijoiksi. Oikeastaan mitään tietoa esim. kouluilta ei tule keskeyttäneistä nuorista. Asioista on palaveerattu yhteistyössä mm. koulujen kanssa, mutta tiedonkulku on ainainen ongelma. En ehkä olekaan oikea henkilö tämän aiheen asiantuntemukseen, mutta se perustietona, että koulut varmaan kirjaa keskeytyneet, työhallinto työnhakijaksi jotka ilmoittautuu....toiset voi jäädä roikkumaan 'maailmalle' jos eivät kiinnity mihinkään.

Keskeyttämislomake on käytössä, johon opiskelija merkitsee keskeyttämisen syyn. Sanallinen sopimus on olemassa, että keskeyttäneestä ilmoitetaan työ- ja elinkeinotoimistoon, mutta käytännössä näin ei aina tapahdu. Tyhjän päälle ei ohjata -periaate on hyvä, mutta aina sen toteuttaminen ei onnistu... nuori vain häviää jonnekin eikä häneen saada yhteyttä.

Keskeyttämisen seuranta on olennainen osa oppilaitosten laatutyötä, laadunarvioinnin ohella keskeyttämisiä seurataan oppilaiden saaman ohjauksen ja opetuksen tukemiseksi. Näiden oppilaitosten toimintaan kohdistuvien palautteiden ohella keskeyttämisen seurannalla on myös rahoitukseen liittyviä funktioita; keskeyttämisluvut toimivat tuloksellisuusrahoituksen mittarina. Tästä kaikesta seuraa se, että keskeyttämisen seurannassa toteutuu kaksinkertainen seuranta. Virallisten tilastojen (OPH, Tilastokeskus) lisäksi tarvitaan koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten omaa seurantaa, josta saadaan välitöntä palautetietoa:

Opintojen keskeyttämistä seurataan koko ajan ja siihen liittyviä tukitoimia on lisätty, jotta keskeyttämisistä vältytään. Tilastot keskeyttäneistä kerätään kerran kuukausdessa. Lopullisen eropaperiin kerätään tietoa mm. keskeyttämisen syistä. Seurantatietoa hyödynnetään siten, että pyritään antamaan entistä selkeämpi kuva ammatista heti opintojen alussa.

Oma oppilaitos kerää tiedot keskeyttäneiden syistä omaa rekisteriä varten ja omaa ohjaustoimintaa varten. Ilmoitamme Kelalle keskeyttäneet. Tuloksellisuusseurannassa kerätään tietoja positiivisista vs. negatiivisista keskeyttäjästä. On tärkeää, että kaikki negatiiviset keskeyttäjät tilastoidaan ja ohjauksessa kiinnitetään huomiota syihin ja seurauksiin. Kukaan ei saisi syrjäytyä.

Negatiivisen keskeyttämisprosentin seuraaminen vuositasolla (laatutyö), opiskelijan opintojen keskeyttäminen vaatii eroanomuksen ja ennen sitä on käytävä keskustelu ryhmäohjaajan tai koulutusohjaajan kanssa jatkotoimista, opiskelijahuoltoryhmä seuraa

4.4. Vailla ammatillista koulutusta olevat työttömät nuoret

Työttömien nuorten kohdalla kysyttiin seuranta- ja ohjauskäytännöistä sellaisella tavalla, jossa viitattiin poluttamiseen, eli nuoren jatko-ohjaukseen. Alla on kysymys alkuperäisessä muodossaan:

Vastasi omaksi asiantuntemusalueeksi:vailla ammatillista koulutusta olevat (työttömät) nuoret. Tässä teemassa kysymys on yleensä nuorten poluttamisesta ja ohjaamisesta oikeisiin palveluihin (ammatilliseen koulutukseen, työpajoille jne.) Kuvaa lyhyesti seurantatiedon keruuta ja hyödyntämistä tämän prosessin osalta. Miten tietoa kerätään, millaista tietoa kerätään, minne tietoa välitetään ja miten seuranta liittyy nuoren ohjaukseen?

Tämän kysymyksen kohdalla on vastauksia, joista voi päätellä että seurannan toteuttamisessa on puutteita. Seurannasta ei osata sanoa mitään, tai sitten sitä ei ole. Toisaalta vastaukset kuvaavat mielenkiintoisesti ja ikään kuin rivien välistä monia seurantaan liittyviä pulmakohtia, kuten tietosuojaa, päällekkäistä tiedonkeruuta ja tiedon katoamisen problematiikkaa. Nämä asiat liittyvät myös yhteen, tiivistäen ja kärjistäen kysymys on siitä, että nuoret kohtaavat palveluverkostossa hyvin monenlaisia auttajia ja jokaisella auttajalla on omat käytäntönsä tiedonkeruuseen. Koska tietosuoja rajaa tiedon siirtymistä viranomaiselta ja toimialalta toiselle, niin hajanainen ja ”sektoreittain” kerätty tieto myös katoaa:

en osaa sanoa, koska nämä nuoret ovat usein päihde - ja mielenterveysongelmista kärsiviä ja heidän kuntoutus on niin pitkäkestoista, että tietoa varmaan hukkuu vuosien varrella eikä se tavallaan ole kenenkään vastuulla. He saattavat olla kaiken työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ulkopuolella, koska eivät ole työkykyisiä eli elävät toimeentulotuella.

Miksi tieto sitten katoaa? Yksi selitys on se, että tieto katoaa koska sitä kerätään hajautevasti. Hajautetun tiedonkeruun toinen ongelma on päällekkäisyys. Seuraavat esimerkit kuvaavat eri tahojen tekemää seurantaa, tietoa kerätään nuorelta itseltään, alkuhaastattelut ja asiakastiedot kerätään ja kysytään aina uudestaan. Voidaan myös arvella, että nuori ei välttämättä kerro samoja asioita kaikille työntekijöille, eli hajanaisen ja päällekkäisen tiedon ohella (potentiaaliseksi) ongelmaksi muodostuu tiedon erilaisuus:

Työpaja kerää alkuhaastattelusta asti tietoa nuoresta eri menetelmin. Nämä tiedot kerätään työpajan omaan henkilörekisteriin ja ne kattavat koko nuoren elämäntilanteen taustatiedoista, koulutus- ja työ-, terveystietoihin. Nämä tiedot kulkevat nuoren mukana hänen suostumuksella omaan yhteistyöverkkoon. Seuranta liittyy nuoren ohjaukseen olennaisesti joten voidaan kartoittaa hänen palvelutarpeensa ja ohjata eteenpäin.

Työhallinnon puolella asiakkaiden seuranta liittyy läheisesti asiakkuuteen työnhakijana. Tietoa kerätään pääasiallisesti asiakkaan kautta/kanssa työhallinnon asiakasrekisteriin. Tavoitteena on löytää nuorelle sopiva ammatti koulutuksen ja harjoitteluiden kautta. Työtä tehdään tarvittaessa yhteistyössä eri viranomasten kanssa. Seuranta kulkee asiakkuusprosessin kautta; ongelmana ne nuoret, jotka eivät pidä asiakkuuttaan yllä työhallintoon.

haastattelemalla nuoria, nuoren luvalla kirjall. tarvittavat tiedot ja luvalla yhteistyölupa

Työnhakijaksi ilmoittanut nuori tietysti ilmoittaa kaikki tietonsa te-toimistoon; yht.tiedot, koulutukset, työhistoria ym. mikä liittyy työnhakuun. Tehdään yhdessä suunnitelmia työnhakuun, koulutukseen jne...Saadaan nuoren kautta tietoa hänen tilanteestaan, joskus voidaan olla yhteydessä kouluun jos tarvitaan lisätietoa eroon/keskeyttämiseen liittyen. Yhteistyössä nuoren kanssa toimitaan. Viranomaisille tarpeellista tietoa voidaan tilanteesta antaa lakipykälien mukaan, mutta ei mitään ylimääräistä. Jos ei sitten yhteisiä palavereita sovita yhdessä nuorten kanssa.

Samat tai samankaltaiset tiedot kerätään ja kysellään usein uudelleen. Voidaan sanoa, että tietosuojalaki ja sen soveltaminen asettuu vastakkain tiedon tehokkaan koordinoimisen ja yhdistämisen kanssa:

Eri toimijoiden välillä esteenä on mystinen "tietosuoja > emme voi antaa tietoja". Jokainen toimija kysyy nuorelta samat tiedot ja hallitsee omaa tietokantaansa, jos sellaista on.

Käytännössä tätä problematiikkaa ratkaistaan paikallisesti sovelletuilla yhteistyökäytännöillä. Moniammatilliset ryhmät, nuorelta saatu lupa ja nuoren läsnäolo sekä kirjalliset sopimukset toimivat ikään kuin koordinoivana kittinä, jonka avulla hajaantunutta tietoa voidaan yhdistää ja soveltaa ohjauksen tueksi. Edellisen sitaatin viimeinen lause: *"jos ei sitten yhteisiä palaverieita sovita yhdessä nuorten kanssa"* viittaa juuri siihen, että tietosuojan esteitä voidaan murtaa näiden menetelmien avulla. Seuraavassa esimerkkejä vastauksista, jotka kuvaavat koordinoivia ja kokoavia käytäntöjä (yhteistyö, koulutusso-
pimukset, nuorelta saatu lupa):

Tietoa kerätään työpajoilla yleensä nuorten itsensä kertomana, mm. perhesuhteista, päihteiden käytöstä, hoitosuhteista, koulutustaustasta, tulevaisuuden suunnitelmista. Nuori täyttää ensin lomakkeen, josta keskustellaan yhdessä ja asioita tarkennetaan. Koulutusso-
pimukseen tulevasta nuoresta saadaan usein tietoa myös koulusta (opo/kuraattori). Tietoa välitetään nuoren kannalta (ja luvalla) tarpeellisiin tahoihin (mielenterveystoimisto, lääkäri, koulu, työvoimatoimisto..) tms. Seurannalla pyritään välttämään pääl-
lekkäisen työn tekemistä ja varmistamaan nuorelle tarpeelliset palvelut.

Tieto kerätään poikkihallinnollisissa työryhmissä, joihin kuuluu mm. jäseniä mm. sos.toimesta, työvoima-
toimistosta, kuraattori peruskoulusta, amm. koulutuksesta ja työpajasta. Nuoria otetaan pajalle mahdolli-
suuksien mukaan jossa heitä aletaan poluttaa ja ohjaamaan. Tieto on nuorten taustaa, elämäntilannetta
ja tulevaisuutta koskevaa. Tietoa kerätään mm. työpajalle. Seuranta tehdään puolivuositain aktiivitoi-
minnasta poistuneiden nuorten osalta.

Jokainen nuoren kohtaava ja nuoren kanssa työtä tekevä on vastuussa ohjaamisesta. Nivelvaiheen opo
kerää tietoa, nuorisotyöntekijöillä on tietoa perustason työstä, lastensuojelussa on tietoa huolenalla ole-
vista nuorista. Laajennettu oppilashuolto käsittelee ilmiöitä, päihteitä ym. nuorisoon liittyvää... Kun tietoa
on voidaan tätä soveltaa koulussa, nuorisotiloilla , sosiaalitoimessa.

4.5. Jatkokoulutukseen ja työelämään sijoittumisen seuranta

Kyselylomakkeessa selvitettiin myös sijoittumisen seurantaan liittyviä käytäntöjä. Tähän kysymykseen valikoitui suhteellisen vähän vastaajia (kts. taulukko 5). Kysymyksen tarkka sanamuoto on alla:

Vastasit omaksi asiantuntemusalueeksi:jatkokoulutukseen ja työelämään sijoittumisen seuranta. Kuvaa lyhyesti: millä tavalla sijoittumisen seuranta tällä hetkellä tehdään omassa organisaatiossasi (oppilaitos, työpaja)?

Vastaukset kuvaavat sijoittumisen seuranta ammattillisesta koulutuksesta ja työpajoilta. Koska vastaajia on vähän, niin tuloksia ei ole kuitenkaan tarpeen tarkastella erikseen näissä ryhmissä. Tiivistäen voi sanoa, että seuranta tehdään paikasta riippumatta melko hajanaisin ja epämääräisin käytännöin. Ammatillisen koulutuksen puolella sijoittumisen seuranta saa systemaattisuutta valtakunnallisen seurannan kautta (OPH:n tulostulosindikaattorit), mutta tätä seuranta joudutaan täydentämään tarkemmalla ja ajankoh-
taisemmalla oppilaitoskohtaisella seurannalla. Kuten keskeyttämisen seurannassa tässäkin tulee esiin kaksinkertaisen seurannan problematiikka. Työpajojen seurantakäytännöt ovat paikoin hyvinkin maanläheisiä:

Työpajalla seurataan, mihin asiakkaat työpajalta siirtyvät ja missä työpajalla olleet vuoden päästä ovat. Koska kyse on pienestä paikkakunnasta, osaa nähdään tässä kirkolla, osa käy työpajalla meitä tietämässä. Kenestä ei ole tietoa, hänelle soitetaan tai mikäli ei saada puhelimella kiinni, lähetetään kysely postissa.

Opiskelija siirtyy kouluun, työvaltaiseen opiskeluun, työpajalle tai työssäoppimaan. Hänelle soitellaan ja mailataan. Vastaanottavalle taholle lähetetään oleelliset tiedot. Opiskelija voi palata alkuperäiseen kouluunsa halutessaan minkä jakson alusta tahansa.

Arkikokemusten perusteella, vain satunnaisesti...

Olemme yhteydessä meillä olleisiin nuoriin tietyin väliajoin saadaksemme selville mikä on tilanne ja tarvitaanko apua.

Päättöluokkien kysely opintojen viimeisten viikkojen aikana, jonka jälkeen ei ole mitään seurantajärjestelmää

Jatko-opintoihin sijoittuneiden määrä (%) seurataan laatutyössä, opinto-ohjaaja seuraa yksilötasolla

Ei varmasti tarkkaa seurantaa tehdä. mutta tietysti omien asiakkaiden suunnitelmien toteutumista seurataan. jos esim.lähtevät työharjoitteluun, miten se etenee, tuleeko koulutussuunnitelmia jne.

Tietojeni mukaan vain kyselyllä opintojen päättövaiheessa.

Sijoittumista jatko-opiskelupaikkoihin ei kunnolla seurata, vaan opiskelijat voivat itse ilmoittaa tietonsa. Tarkoitin pääsyä eteenpäin toiselta asteelta. Rekrytoimintaa hoitava henkilö saa tietoja joistakin menestyneistä opiskelijoista ja heitä käytetään apuna ohjaustoiminnassa.

Lähinnä voidaan tarkastella sitä, kuinka moni oppilas jatkaa kouluajan musiikkiopisto-opinnoistaan musiikin alan ammattiopintoihin.

Toisaalta vastaukset kuvaavat myös sitä, että seurantaa tehdään myös systemaattisemmin. Valitettavasti osa vastauksista on niin lyhyitä, että niistä ei selviä tarkempia tietoja. Seuraavat sitaatit kuvaavat sitä, kuinka seurantatiedoksi luetaan laajempien selvitysten ja hankkeiden tuottamat tiedot:

Työpajalla käytössä valmennus- ja sijoittumisseuranta (kiinteä järjestelmä, joka koskee kaikkia työpajalaisia). Henkilöihin otetaan yhteyttä (satunnaisemmin) työpajajakson jälkeen.

Läänin organisoimat selvitykset

Kysely valmistuville - Tilastokeskuksen materiaalit - satunnaisia opinnäytetöitä - hankkeisiin liittyviä selvityksiä

Pajalta lähtiessä sijoittuminen selvillä jatko seuranta 3 vuoden ajalta

4.6. Kuntien seuranta- ja ohjausmalleja

Tässä luvussa esitellään lyhyesti tällä hetkellä käytössä olevia paikallisia seuranta- ja ohjausmalleja. Mallit ovat joko yksittäisten kuntien toimintatapoja tai laajempia seudullisia kokonaisuuksia. Valtaosa esiteltävistä malleista perustuu Onnistuvat opit – juurruttamishankkeessa tehtyyn kehitysohjelmaan. Näistä malleista ja muista vastaavista saa lisätietoa kyseisen hankkeen arviointiraportista (Kaikki kymmenen tikkua laudalla...2008). Osa malleista on kehitelty valtakunnallisen Nuorten osallisuushankkeen aikana, eli tämän hankkeen arviointiraportista ja muista julkaisuista (esim. Vehviläinen 2007) löytyy myös tietoa erilaisista seuranta- ja ohjauskäytännöistä.

Koska kyse on erilaisen kehittämistoiminnan myötä ideoiduista, suunnitelluista ja rakennetuista malleista, niin kuvauksien ajankohtaisuudessa saattaa olla pientä ”viivettä”. Osa alla olevista kuvauksista perustuu raporttien tietoihin, nämä tiedot ovat tuoreimmillaan vuodelta 2007. Tätä selvitystä varten tehtiin mallien päivityksiä, esimerkiksi haastattelut keskitettiin tässä esitettyjen mallien ympärille. Kaikesta huolimatta malleja ei tule automaattisesti lukea tarkkoina nykytilan kuvauksina.

4.6.1. Etelä-Karjalan alueellinen kopparimalli

Yhtenä esimerkkinä seurannan ja ohjauksen alueellisen toteuttamisen malleista voidaan esitellä Etelä-Karjalan alueellinen kopparimalli. Tämä malli kehitettiin Onnistuvat opit – hankkeen aikana, keskeisenä toimijana oli alueellinen seutukoordinaattori, jolle toimenkuvansa nimen mukaisesti lankesi ohjaustoiminnan koordinointi.

Alueelliseen kopparimalliin kuuluvan moniammatillisen yhteistyön ytimessä ovat aluetyöryhmät, joiden tehtävänä on huolehtia alueensa koulutus- ja työvoimapalveluiden ulkopuolelle jäävien nuorten palveluohjauksesta, seurannasta sekä aluetoiminnan arvioinnista ja kehittämisestä. Aluetyöryhmissä on edustajia muun muassa: kasvatus- ja opetustoimesta, sosiaali- ja terveystoimesta, nuorisotoimesta, työvoiman palvelukeskuksesta, työvoimatoimistosta ja ammattiopistosta. Kopparit ovat puolestaan aluetyöryhmien johtajia ja koordinoijia, lisäksi tiedot koulutus- ja työvoimapalveluiden ulkopuolelle jäävistä nuorista kerääntyvät koppareille.

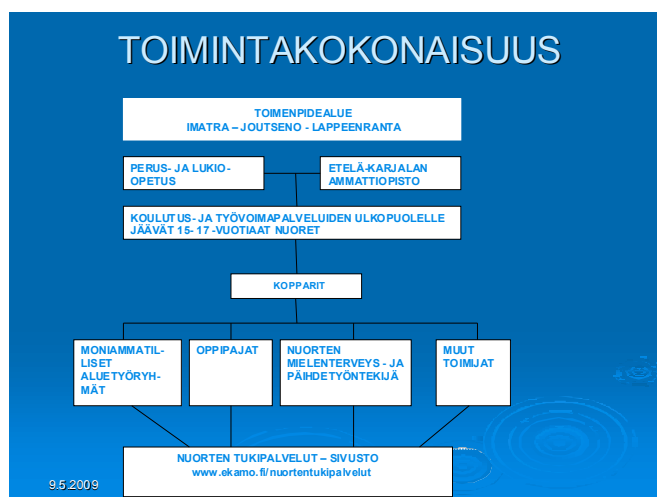
Alueellisen kopparimallin kehittämisen kuvaus sopii hyväksi esimerkiksi siitä, kuinka ohjaus- ja seurantajärjestelmän rakentaminen perustuu aikaisempien käytäntöjen ja prosessien tehostamiseen. Seutukoordinaattorin kuvauksessa (Hakalisto 2007, 86) esiintyvät prosessivaiheet, joiden myötä entiset yhteistyökäytännöt muuttuvat pari piirua organisoituvimmiksi ja tavoitteellisimmiksi. Hakaliston sanoin (emt.): *Oli keskityttävä luottamuksen rakentamiseen sekä suunnitelmallisen ja tavoitteellisen toiminnan luomiseen.* Tämän prosessin myötä Imatran, Joutsenon ja Lappeenrannan alueille tehtiin toimintasuunnitelma, joka suuntasi toimintaa kohti yhteistä tavoitetta ja linkittyi samalla ryhmän jäsenten perustyöhön. Toimintasuunnitelma ja yhteinen haaste kiteytyi alueen ”omaksi” ohjausmalliksi, jota kutsutaan Löytää – koota – ohjata -palvelumalliksi.

Löytää – koota – ohjata – mallin avulla löydetään pudokasnuoret, kootaan heitä koskeva tieto ja ohjataan nuoret oikeaan paikkaan. Lisäksi mallin avulla selkeytetään nuorten palveluohjausta suunnitelmallisen ja tavoitteellisen toiminnan kautta. Seuraavassa kuvataan lyhyesti tätä mallia:

Löytää
Perustehtävässään eri toimijat löytävät erityisen tuen tarpeessa olevat nuoret, tekevät nuoren tilanteesta alkukartoituksen ja jos eivät löydä nuoren tilanteeseen ratkaisua, pyytävät nuorelta ja huoltajilta kirjallisen luvan tietojen siirtämiseen ja käsittelemiseen.
Koota
Nuoren tiedot kootaan kopparille, joka kutsuu nuoren ja huoltajan tapaamiseen, jossa kootaan nuoreen liittyvät tiedot. Tapaamisissa käydään läpi eri vaihtoehtoja nuoren tilanteen parantamiseksi. Jos ratkaisua ei edelleenkään löydy, koppari kutsuu koolle nuoren asioiden hoitamiseen liittyvät henkilöt tätä varten olemassa olevasta ja työskentelevästä aluetyöryhmästä.
Ohjata
Aluetyöryhmä räätälöi nuorelle yksilöidyn palvelusuunnitelman ja ohjaa nuorta suunnitelman mukaisesti.

Kuvassa 1 esitetään Etelä-Karjalan kopparimallin keskeiset elementit:

Kuva 1. Etelä-Karjalan alueellisen Kopparimallin toimintakokonaisuus (Hakalisto 2009)



Etelä-Karjalan alueellisessa kopparimallissa on kiinnostavaa se, kuinka peruskoulun ja toisen asteen nivelvaiheen seuranta- ja ohjauspalvelut systematisoidaan ajallisesti. Kysymys on yksinkertaisesti siitä kaikkien nivelvaihteyöntekijöiden ”tunnistamasta” rytmistä, jossa esimerkiksi yhteishaun tulokset tulevat kesäkuussa ja ensimmäisiä keskeyttäneitä voidaan ”odotella” ohjattavaksi joskus elokuussa. Monessa kunnassa peruskoulun päättäneiden jälkiohjaus jäsenyytyt tämän rytmin mukaan, mutta ainakin Etelä-Karjalassa tämä ajallinen rytmitys on systematisoitu ja mallinnettu toimintasuunnitelmaan.

Kuten monissa muissakin Suomen kunnissa nivelvaiheen ajallinen rytmitys ja ohjauksen moniammatillisuus johtaa Etelä-Karjalassa useisiin kokouksiin ja palaveriin. Seuraavassa kuvataan esimerkinomaisesti Etelä-Karjalan seuranta- ja ohjaustoiminnan sekä kokousten rytmitystä; toiminnan kuvaukset paljastavat kuinka nuoria ja yksittäistä nuorta koskeva seurantatieto liittyy olennaisesti toiminnan suunnitteluun ja konkreettiseen ohjaukseen. Seuranta ei pysty tarkastelemaan erillään ohjauksesta. Kokouksien kuvaukset antavat myös hyvän ja yleistettävän kuvan siitä, millaisia asiantuntijoita ja viranomaisia nuorten seurannan ja ohjauksen parissa kokoontuu.

KESÄKUU

ENSIMMÄINEN KOKOUS: Ennen kokousta on ollut nivelvaiheen tiedonsiirtopalaverit, joiden kautta on saatu ennakkotietoa putoamisvaarassa olevista nuorista. Kokoukseen kutsutaan perusopetuksen opinto-ohjaajat ja koulukuraattori, ammattiopiston opinto-ohjaajat ja kuraattori sekä työvoimatoimiston ammatinvalintapsykologi. Tällöin ovat tiedossa toisen asteen oppilaitoksiin hyväksytyt ja ilman opiskelupaikkaa jääneet opiskelijat sekä myös vapaat opiskelupaikat. Kokouksen tarkoituksena on tehdä yhteenveto tilanteesta.

Ohjaus- ja seurantakäytännöt: Perusopetuksen opinto-ohjaajat soittavat ilman opiskelupaikkaa jääneil-

le nuorille ja ilmoittavat vapaista opiskelupaikoista. Lääni lähettää kesäkuun lopulla tiedon ilman opiskelupaikkaa jääneille ja ilmoittaa samalla vapaista opiskelupaikoista. Ammattiopiston opintotoimisto täyttää heinäkuun aikana perustuspaikkoja yhteisvalintalistojen perusteella, myös jälkihaussa mukana olevat nuoret ovat mukana. 31. heinäkuuta yhteishaku katkeaa ja nuori voidaan ottaa ammattiopistoon suoraan myös jälkihaun kautta.

ELOKUU

TOINEN KOKOUS (ELOKUUN ALUSSA): Kokoukseen kutsutaan perusopetuksen opinto-ohjaajat ja koulukuraattori, ammattiopiston opinto-ohjaajat ja kuraattori, työvoimatoimiston ammatinvalintapsykologi sekä Jaakkiman Kristillisen kansanopiston edustaja. Kokouksen tarkoituksena on tehdä yhteenveto tilanteesta ja myös toimenpide-ehdotuksia siitä, miten jatketaan pudokasnuorten kanssa.

Ohjaus- ja seurantakäytännöt: Ennen kokousta peruskoulun opinto-ohjaajat ja koulukuraattori ovat selvittäneet ilman opiskelupaikkaa jääneiden nuortensa tilanteen. Ammattiopiston opinto-ohjaajilla on puolestaan viimeisin tieto perustuspaikoista sekä ammattiopistoon hyväksytyistä. Jaakkiman edustaja kertoo opiston tilanteen.

Ammattiopiston lukuvuosi käynnistyy viikolla 32. Opiston kuraattori selvittää 10. elokuuta mennessä, ketkä opiskelijoista eivät ole saapuneet. Ammattiopiston opintotoimisto lähettää ryhmäohjaajille opiskelijalistat. Ryhmäohjaajien tehtävänä ollut pitää kirjaa paikalla olijoista. Tässä mallissa kuraattori kerää pudokkaiden tiedot ryhmäohjaajilta ja aloittaa selvitystyön yhdessä opinto-ohjaajien kanssa.

Lukioiden opinto-ohjaajat ilmoittavat 17.8. mennessä lukioon saapumattomien nuorten nimet ammattiopiston opinto-ohjaajalle, joka selvittää em. nuorten tilanteen.

ALUETYÖRYHMÄN KOKOUS (ELOKUUN LOPULLA): Kokoukseen kutsutaan myös perusopetuksen opinto-ohjaajia sen mukaan, minkä yläkoulun nuoren asia on esillä kokouksessa. Kokouksen tavoitteena on kerätä tiedot lukion, ammattiopiston ja muiden toisen oppilaitosten ulkopuolelle jääneistä nuorista. Samalla tiedetään, ketkä ovat aloittaneet ammattiopiston ohjaavan ja valmistavan linjan (OHVA) sekä ketkä ovat päässeet perustuspaikoille ammattiopistoon. Tilanteen kartoituksen jälkeen tiedetään ilman opiskelupaikkaa olevien nuorten nimet, jotka jaetaan aluetyöryhmän jäsenten kesken. Kokouksessa sovitaan syyskauden ensimmäisen oppipajaryhmän aloitusajankohta

Ohjaus- ja seurantakäytännöt: sovitut henkilöt ottavat yhteyttä ilman opiskelupaikkaa jääneisiin nuoriin henkilökohtaisesti ja nuoren huoltajaan vähintään puhelimitse. Yhteydenottajana toimii pääsääntöisesti henkilö, joka on aiemmin työskennellyt asianomaisen nuoren kanssa. Nuoren ja huoltajan haastattelu suoritetaan tarkoitusta varten suunniteltavan lomakkeen avulla. Haastattelutilanteessa pyydetään kirjallinen suostumus nuoren henkilökohtaisten tietojen siirtoa varten. Tämän jälkeen työntekijä ohjaa nuorta eteenpäin, jos se on mahdollista, esimerkiksi oppipajaan tai työkokeiluun. Työntekijä sitoutuu seuraamaan nuoren tilannetta noin puolen vuoden ajan.

SYYSKUU

ALUETYÖRYHMÄN KOKOUS: Kokouksen tarkoituksena on tehdä yhteenveto ammattiopiston ja muiden toisen asteen oppilaitosten kirjoilla olevista opiskelijoista, putoamisvaarassa olevista sekä kartoittaa keskeyttäneiden määrä ja heidän tilanteensa.

Ohjaus- ja seurantakäytännöt: Kokous toimii myös paikkana, jossa selvitetään vaikeita tapauksia. Huoltajilta pyydetään lupa vaitiolovelvollisuuden alaisten asioiden käsittelemistä ja tietojen siirtoa varten, jos lupaa ei ole aiemmin pyydetty. Ammattiopiston kuraattori selvittää edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvien nuorten tilanteen ennen kokousta, ja kokouksessa päätetään, miten nuorten kanssa jatketaan.

LOKAKUU

ALUETYÖRYHMÄN KOKOUS: Kokouksen tarkoituksena tehdä yhteenveto sen hetkisestä tilanteesta ja sopia, miten edetään pudokasnuorten kanssa. Kokouksessa päätetään myös, millä työnjaolla, kokoonpanolla ja tapaamissyklillä jatketaan.

Ohjaus- ja seurantakäytännöt: Ammattiopiston kuraattorille ja opinto-ohjaajalle kerääntyvät tiedot ammattiopiston ja lukioiden sekä perusopetuksen koulukuraattorille perusopetuksen keskeyttäneistä tai keskeyttämisvaarassa olevista nuorista. Heidän tehtävänsä on tehdä ensimmäiset toimenpiteet ja tuoda tieto aluetyöryhmälle, jossa mietitään miten jatketaan ao. nuorten kanssa

Syksyn kokouksia ja ohjaustoimintaa jatketaan keväällä. Tällöin tehdään yhteenvetoa senhetkisestä tilanteesta, arvioidaan käytettyä toimintasuunnitelmaa sekä suunnitellaan tulevan toimintakauden käytäntöjä.

Etelä-Karjalan malliin liittyy myös erilaisia konkreettisia ohjausmenetelmiä, joiden kautta saadaan lisää tukea oppimiseen. Tällaisia käytäntöjä ovat esimerkiksi oppipajatoiminta sekä nuorten mielenterveys- ja päihdetyöntekijän saaminen ammattiopistoon.

Seurannan ja ohjauksen kannalta olennaista on myös sähköisen palvelukartan tekeminen. Palvelukartta tehtiin Imatra-Joutseno-Lappeenranta -alueelle ja siihen koottiin palveluvuoto 15 -17 -vuotiaiden nuorten huoltajia, verkostossa olevia työntekijöitä ja nuoria varten. Palvelukartta tukee nuorten ohjautumista tarjoamalla tietoa erilaisista palveluista. Esimerkiksi jos nuori aikoo keskeyttää opintonsa, palvelukartasta nuoren ja/tai huoltajan on mahdollista etsiä sopivia palveluita yhteystietoineen. Palvelukartta toimii myös työntekijöiden tukena, kartta kuvaa kokonaisuutta ja antaa työntekijöille keskitettyä ja kattavaa tietoa erilaisista vaihtoehdoista, joihin asiakkaana oleva nuori olisi mahdollista (palvelu)ohjata.

4.6.2. Kotka-Hamina seudun malli

Kotka-Hamina seudun mallin ansaitsee lyhyen esittelyn työpajatoiminnan ja ammatillisen koulutuksen yhteistyön rakentajana. Mallin kehittäminen lähti liikkeelle hyvin ”tyypillisesti”, tyypillisuus ei tässä yhteydessä lataudu negatiivisesti vaan edustaa ns. hyvää käytäntöä monialaisen yhteistyömallin rakentamisprosessissa. Moniammatillisessa työryhmässä pohdittiin, keskusteltiin ja suunniteltiin tarvittavia toimenpiteitä, joilla ratkaistaisiin yhteiseen huoleen liittyviä haasteita. Perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheen ohjausta tehostavien suunnitelmien valmisteluun osallistui työpajan, sosiaalitoimen, opetustoimen, toisen asteen koulutuksen, työvoimatoimiston ja työvoiman palvelukeskuksen työntekijöitä.

Kotka-Hamina seudulla Onnistuvien oppien toiminnan tuloksista voidaan nostaa esille eräs versio kopparitoiminnasta: *saattotori*. Alla lyhyt kuvaus saattotorin toiminnasta (Kaikki kymmenen tikkua...2008, 66). Tarkemmin ilmaistuna kyse on kopparitoiminnan alkuvaiheesta, tässä prosessin vaiheessa saadaan vain tieto nuorten tilanteista, varsinkin koppaaminen (eli nuoren tavoittaminen ja ohjaaminen) tapahtuu myöhemmin esimerkiksi etsivän työn avulla:

Kotka-Hamina seudun saattotori

Saattotorin tehtävänä on koota tietoa perusopetuksen päättäneiden tilanteesta ja ”kopata” koulupudokkaat. Saattotori järjestetään syyskuussa opintojen käynnistyttyä, perusopetuksen ja toisen asteen oppilaanohjaushenkilöstön kesken (ammatillisen oppilaitoksen tiloissa). Saattotorilla jokainen perusopetuksen opinto-ohjaaja käy läpi toisen asteen oppilaanohjaajan ja kuraattorin kanssa omien oppilaidensa tilanteen. Pudokkaiden löydyttyä vastuu siirtyy nuoren ennestään tuntemalle perusopetuksen opinto-ohjaajalle. Saattotorilla on edustajia myös työpajoilta, jolloin työpajapolun mahdollisuutta ja tarvetta voidaan kartoittaa yhdessä. Koppaamisen ”jatkon” turvaamiseksi paikalla on myös etsivän työn tekijöitä, jolloin tarvittaessa voidaan sopia nuoren etsimisen ja jatko-ohjauksen toteuttamisesta.

Kopparitoiminnan idea on hyvin yksinkertainen, tukea tarvitsevista nuorista kootaan tietoa keskitetysti ja samalla päästään suunnittelemaan jatkotoimenpiteitä. Näin saattori muodostuu toisaalta ohjausta tekevien työntekijöiden yhteistyön foorumiksi ja toisaalta nuoren (jatko) ohjauksen ensimmäiseksi etapiksi. Yksittäisen nuoren kohdalla voidaan tehdä alustavia suunnitelmia siitä, ohjataanko nuorta esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen vai työpajalle.

Kotka-Hamina seudun mallissa ammatilliseen koulutukseen tai työpajoille ohjaaminen ei kuitenkaan tapahdu ”joko/tai” –periaatteella vaan pikemminkin ”sekä/että”. Eräs olennainen osa mallin toimintaa on työpainotteisen koulunkäynnin toteuttaminen ammatillisen oppilaitoksen ja seudullisen työpajan yhteistyöllä. Seuraavassa taulukossa kuvataan lyhyesti tähän käytäntöön liittyvää alkuvaiheen prosessia ja toimintatapoja (Kaikki kymmenen tikkua laudalle...2008, 66).

Nuorten seudullisen työpajan ja ammatillisen koulutuksen yhteistyö

Nuorten seudullisen työpajan siirtyminen Kotkan nuorisotoimesta Kotka-Haminan seudun koulutuskuntayhtymään (1.5.2007) itsenäiseksi tuloyksiköksi loi mahdollisuuden toisen asteen ja työpajan yhteistyön tiivistämiseen. Koulutuskuntayhtymän johtoryhmässä linjattiin periaatteet jotka mahdollistivat nuorten joustavan liikkumisen ammattiopiston ja työpajatoiminnan välillä.

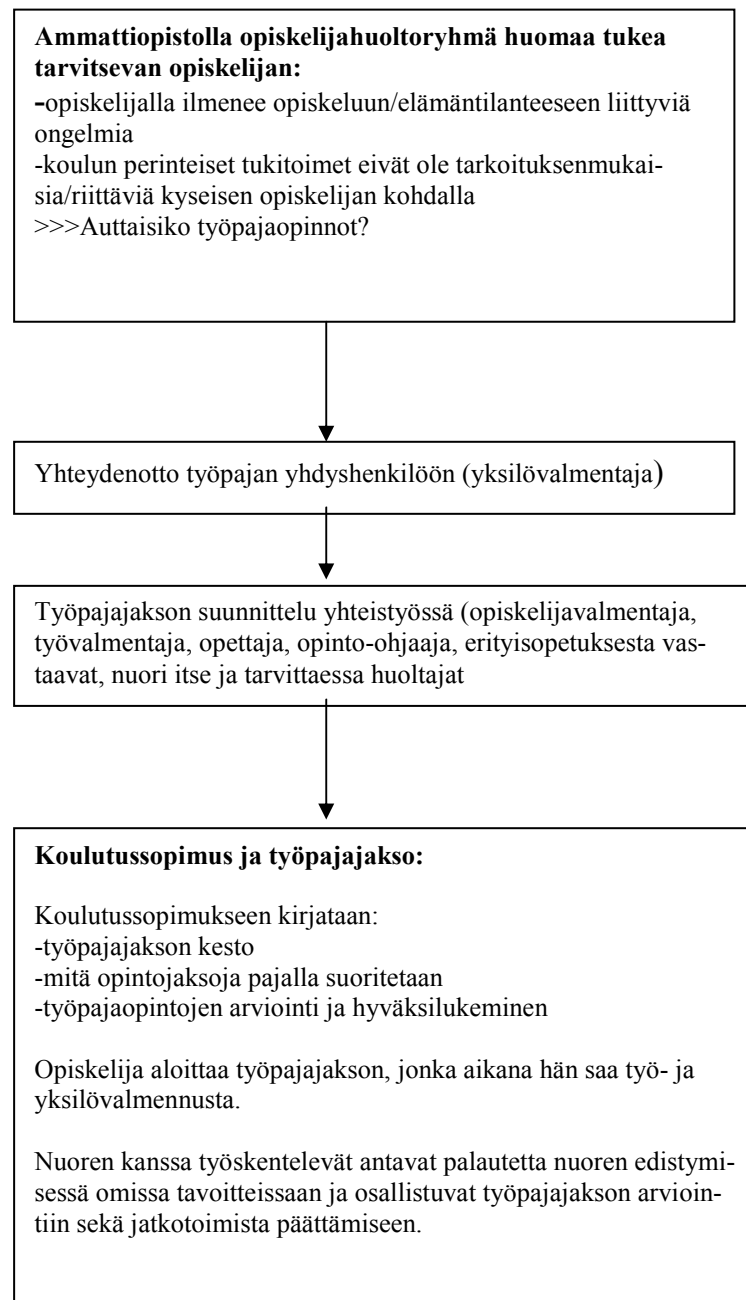
Yllä esitetty sopii hyväksi kuvaukseksi siitä kuinka pitkään jatkunut yhteistyö ja verkostoituminen on vakiintunut rakenteellisesti. Seuraavassa sitaatissa (emt.) summautuvat olennaiset asiat tästä prosessista (mm. tavoitteellisuuden lisääntyminen, hallinnolliset tekijät, hankkeiden merkitys, kehittämistyön jatkuvuus, juurruttamistavoitteet):

Yhteistyötä on ollut työpajojen ja ammattioppilaitoksen välillä aiemminkin, mutta se on ollut epäsäännöllisempää ja perustunut paljon yksittäisten opettajien ja työvalmentajien omiin kontakteihin. Yhteistyön kirjaamisella on päästy suunnitelmalliseen, tavoitteelliseen ja säännölliseen yhteistyöhön. Yhteistyö vahvistuu myös hallinnollisesti, sillä työpajajohtaja kuuluu nykyisin koulutuskuntayhtymän johtoryhmään. Kuntaraportin mukaan ammattikoulu-yhteistyön ja työpajojen kehittyminen on ottanut ison harppauksen Onnistuvien oppien avustuksella. Kehittämistyö tulee jatkumaan osana pajatoiminnan ja ammattioppilaitoksen perustyötä.

Syksyllä 2007 ammattiopiston ja pajojen yhteistyö konkretisoitui koulutussopimusten myötä. Koulutussopimukset voidaan nähdä ”pelkästään” sopimuksina, jotka sitouttavat eri osapuolet yhteistyöhön. Tarkemmin luettuna koulutussopimukset ovat kuitenkin osa laajempaa prosessia, jonka kuluessa huolen havaitseminen johtaa tarkentuviin toimenpiteisiin. Yleistäen koulutussopimuksen syntymisen voi tulkita yhdeksi esimerkiksi siitä, kuinka seurantatieto johtaa jatkoseurannan ja – ohjauksen järjestämiseen.

Seuraavassa esimerkissä kuvataan Etelä-Kymenlaakson ammattiopiston ja työpajan yhteistyökäytäntöjä, joissa linjataan menettelysäännöt: koulutussopimuksen tekeminen on yksi osa laajempaa prosessia.

Kuva 2. Työpajalle siirtymisen prosessi Kotka-Hamina seudun mallissa (Jansson 2009)



Koulutus sopimus prosessissa tuen tarpeen havainnointi (ensimmäinen signaali) johtaa systematisempaan palvelutarpeen arviointiin ja monialaisessa yhteistyössä tapahtuvaan toiminnan suunnitteluun. Kyse on laajasti ottaen ohjauksen virallistamisen prosessista, joka on tällä tasolla vertauskuvallinen esimerkiksi lastensuojeluilmoitusten kanssa. Lastensuojeluilmoituksissa ilmaistaan huoli lastensuojelun tarpeesta, mutta ilmoitus sinällään ei johda lastensuojelutoimenpiteisiin vaan käynnistää tarkemman seurannan ja arvioinnin toimenpiteiden tarpeesta.

4.6.3. Kokkolan seutukunnan malli

Kokkolan seudulla on käytössä vertaileva malli Kotka-Hamina seudun saattotorille. Nimeä myöten: Kokkolassa on puhuttu *saattorista*, sittemmin toimintaa on kuvattu myös nimellä: *paikka kaikille*.

Seuraavassa lyhyt kuvaus Kokkolan mallista (Etelä-aho 2009):

Kokkolan saattori/paikka kaikille:

Peruskoulujen opinto-ohjaajat, toisen asteen opinto-ohjaajat ja kuraattorit tapaavat kaupungin kirjaston aulassa. Tilaisuudessa esitellään toisen asteen, 10 luokan ja muiden koulujen vapaita opiskelupaikkoja. Opot tarkastavat vielä ovatko kaikki päässeet opiskelemaan ja jos tietävät jonkun olevan ilman paikkaa tuovat nuoret tilaisuuteen. Tilaisuudessa käy myös nuoria, jotka ovat esim. työvoimatoimiston kirjoilla tai keskeyttäneet jonkin koulun. Heitä ohjataan tilaisuudessa. Työvoimatoimiston edustajat ja aiheeseen liittyvät hankkeet ovat myös paikalla.

Kokkolan saattori eroaa Kotka-Hamina seudun saattotorista siinä, että paikalla on myös nuoria ja erilaisten hankkeiden edustajia. Jos paikalla on myös työnantajia, niin malli muistuttaa mielenkiintoisella tavalla erilaisia ura- ja rekrytointipalveluista tuttuja yhteisiä foorumeja. Näissä foorumeissa työnantajat esittelevät omaa toimintaansa ja valmistumassa olevat opiskelijat pääsevät tutustumaan työpaikkoihin ja täyttämään vaikkapa työhakemuksia. Ura- ja rekryfoorumeissa olennaista on mahdollisuuksien kirjon avaaminen opiskelijoille, saattorilla vastaavaa tarjotaan ns.pudokkaille keskitetyn ohjaustoitinnan myötä.

Muilta osin Kokkolan seudulta voidaan esitellä käytäntöjä, jotka edustavat osin vastakkaista ajatusta kuin Kotka-Hamina seudun työpajamalli. Keskipohjanmaan koulutusyhitymän hallinnoimassa Omat polut – hankkeessa (ESR 2008–2010) kehitetään menetelmiä, joissa työvaltaista koulutusta kehitetään oppilaitoksen sisällä. Toimintaan kuuluu esimerkiksi tutkintojen osien suorittaminen työssäoppimispaikoilla. Hankkeessa pyritään löytämään tarkoitukseen sopivia työssäoppimispaikkoja sekä kehitetään työvaltaisen koulutuksen menetelmiä opettajia kouluttamalla.

Mallien olennaisena osana on työvoimatoimiston *koutsit*, joka toimii opettajien tukena työssäoppimispaikkojen etsimisessä ja huolehtii ns. pudokasnuorten ohjaukseen liittyvistä asioista (mm. tiedonsiirto erityisopettajalle). Koutsin toiminta on eräs esimerkki kopparitoiminnasta, jossa ohjausvastuu pudokkaista tai keskeyttämisvaarassa olevista nuorista on tavallaan keskitetty yhdelle henkilölle.

Kokkolan seudun mallia voi nimittää osin vastakkaiseksi Kotka-Hamina seudun mallille, koska työvaltainen koulutus ja vaihtoehtoiset koulutuspolut rakennetaan ammatillisen koulutusjärjestelmän sisälle eikä työpajojen ja ammatillisen koulutuksen yhteistyölle. Vertailu tai vastakkainasettelu ontuu siinä mielessä, että Kotka-Hamina seudulla työpajat ovat hallinnollisesti osa samaa koulutuskuntayhtymää. Tälläkin varauksella näitä eri malleja voi pitää esimerkkeinä kahdesta laajemmasta kehitystrendistä tai – ideologiasta. Toisessa trendissä suositaan järjestelmäkeskeistä mallia, jossa nuorten ohjaus- ja koulu-

tus halutaan keskittää koulutusjärjestelmän sisälle, peruskoulu ja toisen asteen koulutus nähdään ensisijaisena valtaväylänä. Toinen linjaus kulkee siinä, että koulutusjärjestelmien rinnalle halutaan rakentaa vahvasti resursoituja ja vakinaistettuja vaihtoehtoisia koulutusväyliä. Nämä eri linjaukset ja rintamalinjat näkyvät esimerkiksi työpajojen roolista käydyssä keskustelussa.

4.6.4. Sastamalan ohjausmallit

Onnistuvat opit – hankkeen loppuraportissa (Kaikki kymmenen tikkua..2008) ja valtakunnallisen Nuorten osallisuushankkeen raportissa (Vehviläinen 2007) esitellään Vammalan seudun nivelvaiheiden malleja. Seudulla on pitkät perinteet ohjaustoiminnan kehittämässä. Vuoden 2009 alusta Vammalan seudulla tapahtui kuntaliitos, jossa Mouhijärvi, Vammala ja Äetsä muodostivat Sastamalan kaupungin (24 605 as).

Sastamalassa toimii erityinen koulupudokkaiden ohjausmalli, jota tuetaan selkeällä tavoitteella ”kukaan ei putoa”. Käytännössä malli on periaatteiltaan tyyppillinen, mutta tyyppillisyyden tarkoittaa tässäkin yhteydessä hyvää ja tunnustettua käytäntöä. Malliin kuuluvat koordinoituneet saattaenvaihtotoiminnat, siirtolomakkeet ja erilaiset lisäopetuksen vaihtoehdot (mm. Ammatti 10-luokka). Mallista voidaan poimia esiin myös ennaltaehkäisevän seurannan muotoja; poissaolojen seuranta toimii eräänlaisena riski- tai huolimittarina, jonka ”tulosten” perusteella käynnistetään jatkotoimenpiteitä. Seuraavassa taulukossa kuvataan lyhyesti prosessia, joka käynnistyy tämän riskimittarin perusteella:

JOS POISSAOLOT ALKAVAT

Tavoite: Ehkäistä opintojen keskeytyminen.

Ryhmänohjaaja on yhteydessä opiskelijaan. Vaihtoehtojen kartoitus opiskelijahuoltoryhmässä. Yhteistyö lisääntyy työvoimatoimiston ja sosiaalitoimiston kanssa. Palaverit tukiverkoston kanssa tarvittaessa.

JOS OPINNOT KESKEYTYVÄT

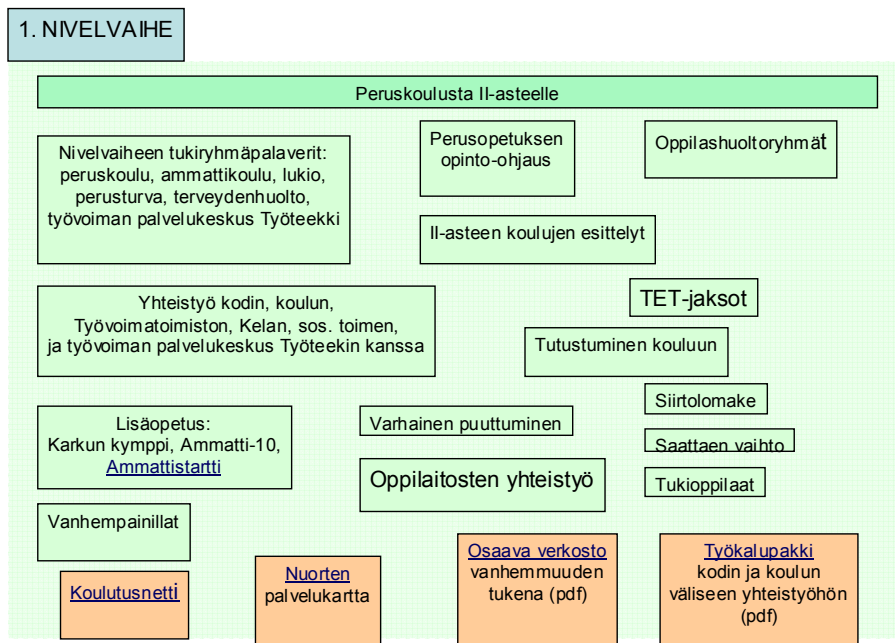
Tavoite: Jatkopaikan löytyminen, syrjäytymisen ehkäisy.

Verkostotyö, kuntoutuskartoitus. Työvoiman palvelukeskus Työteekki avainasemassa.

Tietojen vaihto eri tahojen kesken, aktiivinen seuranta. Opiskelijan tukeminen, mahdollisen kuntoutuksen jatkumisen varmistus.

Kuvassa 3 esitetään Sastamalan jäsenyys peruskoulun ja toisen asteen nivelvaihekentästä (1.nivelvaihe). Kuva havainnollistaa sitä, kuinka nivelvaihettyö nähdään monen eri toimialan yhteisenä alueena. Olennaista on myös kotien keskeinen rooli seurannan ja ohjauksen kannalta. Kodin ja koulun yhteistyön avulla tuetaan kotien kasvatustyötä ja toisaalta kodeista saadaan tietoa nuoren koulunkäynnin tueksi. Vanhemmilla on tärkeä merkitys seurantatiedon lähteinä ja ohjauksen tukena – jos asiaa tarkastellaan koulun näkökulmasta.

Kuva 3. Sastamalan nivelvaihekenttä (Andersson 2009)



4.6.5. Keuruun seudun koulutusvastaava

Keuruun seudun käytännöistä voidaan esitellä Onnistuvat opit – hankkeen aikana käynnistynyt ns. koulutusvastaava työ. Tämä työ liittyi osaksi laajempaa toisen asteen koulutuksen kehittämissuunnitelmaa (Kaikki kymmenen tikkua laudalle...2008, 62). Onnistuvat opit – hanke liittyi osaksi pidempiaikaista kehittämistyötä ja konkreettisena tuloksena syntyi koulutusvastaavan virka. Seuraavassa taulukossa kuvataan koulutusvastaavan työn syntymistä hankeraportin mukaan (emt.):

Koulutusvastaavalle on luotu Onnistuvat opit -toiminnan aikana toimenkuva, joka sopii Keuruun olosuhteisiin ja palvelurakenteisiin. Toimenkuvasta on keskusteltu avoimesti esimerkiksi sivistystoimen, sosiaalitoimen, nuorisotoimen, opiskeluterveydenhuollon, työvoimatoimiston, ammattiopiston ja aikuisopiston edustajien kanssa ja toimenkuvaa on muokattu eri osapuolten odotusten mukaisesti. Koulutusvastaava on ”käynnistysvuoden” aikana samalla tullut luoneeksi omaan toimintaansa tarvittavan yhteistyöverkoston.

Koulutusvastaava on nimetty yhdyshenkilö ammatillisiin oppilaitoksiin päin ja toisaalta myös työntekijä, joka on vanhempien ja nuorten käytettävissä, kun nuori on keskeyttänyt opinnot ja hakee paikkaansa Keuruulla. Onnistuvien oppien aikana koulutusvastaava on ollut mukana 20 nuoren jatko-opintopolkujen järjestämisessä.

Tässäkin syntyprosessissa olennaista oli monialainen valmistelu. Tämän selvitysraportin kannalta koulutusvastaavan esittelemisen on perusteltua, koska Keuruun mallissa esiintyy hyvin yksinkertaistettuna kopparitoiminnan ja kuntakohtaisen yhdyshenkilön idea. Kopparitoimintaa on esitelty aiemmin, mutta kuntakohtaisen yhdyshenkilön roolia on syytä (alustavasti) avata jo nyt. Kuntakohtainen yhdyshenkilö toimii kunnan nimettynä kopparina, johon myös muilta paikkakunnilta voidaan olla yhteydessä. Tämä käytäntö on erityisen tärkeä esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa nuori keskeyttää opinnot toisella paikkakunnalla. Oppilaitoksista voidaan olla yhteydessä kotikunnan yhdyshenkilöön, jolloin tieto kulkee (todennäköisesti) vastaanottavalle taholle.

4.6.6. Itä-Uudenmaan Ammattiysi

Porvoon seudun käytännöistä voidaan mainita Onnistuvien oppien myötä syntynyt Ammattiysi. Seuraavassa lyhyt kuvaus tästä mallista hankeraportin mukaan (Kaikki kymmenen tikkua laudalla...2008, 56–57).

Ammattiysissä perusasteen luokka on sijoitettu ammatillisen oppilaitoksen tiloihin. Siihen voi hakeutua oppilaita, jotka eniten hyötyvät ammatillisen koulutuksen ja perusasteen koulutuksen läheisestä yhteistyöstä jo peruskoulun päättövaiheessa. Ammattiysi on perusopetusta toteutettuna uudella tavalla ja opiskeluun laaditaan erillinen opetussuunnitelma. Ammattiysin toimintaan on perustettu erityisopettajan, koulupsykologin ja koulunkäyntiavustajan virat (kustannusvaikutus 110 000 euroa).

Ammattiysillä opetus tapahtuu pääosin Porvoon ammattiopiston tiloissa. Ammattiopisto tarjoaa oppilaille tilat ja kouluruokailun. Porvoon kaupunki tarjoaa erityisopettaja- ja koulunkäyntiavustajapalvelut ja muut perusopetukseen liittyvät tukipalvelut. Lisäksi sopimus sisältää sen, että Porvoon kaupunki tarjoaa ammattiopistolle koulupsykologipalveluja kaksi päivää viikossa. Tämä on tarkoitus huomioida uuden koulupsykologin työnkuvan suunnittelussa.

Ammattiysi-malli on mielenkiintoinen, koska se edustaa eräänlaista varhennettua ammatti10-luokka ideaa. Toisaalta mallin voi hyvin nähdä myös ns. ammattistarttien varhaisena vaiheena, työvaltaista koulutusta haluavat nuoret saavat jo peruskouluaikana lisätukea oman jatkokoulutusvalinnan tueksi. Toisaalta mallin tavoitteet liittyvät myös perusopetuksen ja ammatillisen koulutuksen yhteistyön eri muotojen lisäämiseen (niveli-vaiheysteistyö, opettajien yhteistyö, tietämyksen lisääminen ja opetuksen kehittäminen). Mallissa kannattaa huomioida myös vastavuoroiseen vaihtoon perustuvat sopimukset kaupungin ja ammattiopiston välillä.

4.6.7. Lempäälän nivelvaihemalli

Lempäälän kunta ei ollut mukana Onnistuvat Opit – hankkeessa, mutta paikallisten käytäntöjen esittelemisen on silti perusteltua. Lempäälän mallia on esitelty aiemmin valtakunnallisen Nuorten osallisuushankkeen käytäntöjä kuvaavassa raportissa (Vehviläinen 2007). Nivelvaihemallin ytimessä on joustava lisäluokka. Lempäälän mallissa kannattaa kiinnittää huomiota siihen, miten nivelvaiheen konkreettiset toiminnat (esim. joustava lisäluokka) liittyvät osaksi laajempaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehittämistyötä. Paikallisen lapsi- ja nuorisopolitiikan toinen valtakunnallisesti tunnettu kulmakivi on Lempäälän nuorisobudjetti, johon on koottu kaikki lapsiin ja nuoriin kohdistuvat menot (Paju 2005).

4.6.8. Tampereen nivelvaihemalli

Myös Tampereella on tehty pitkään työtä nivelvaiheen ohjauspalveluiden kehittämiseksi. Tampereen toiminnalle on ollut leimallista myös hankkeiden kokoaminen ja koordinoiti Hyvinvointipalvelujen kehittämissyksikössä. Tampereen kannalta olennaista on kaupungin siirtyminen tilaaja-tuottajamalliin sekä prosessiorganisaatioon vuoden 2007 alusta. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin esitellä eräs esimerkki hanketoiminnan vakiintuneista käytännöistä. Kyse on vuonna 2001 ESR-hankkeena käynnistyneestä Ammatilliseen koulutukseen ja uralle – projektista (AKU), jonka toiminta jatkuu edelleen osana paikallista nivelvaihettyötä. Seuraavassa lyhyt kuvaus AKU-toiminnasta: (www.akuprojekti.fi):

AKU-toiminta on tarkoitettu peruskoulunsa päättäneille alle 18-vuotiaille nuorille.

AKUn perustehtävänä on ohjata nuoria ammattiin, koulutukseen ja uralle nuoren elämäntilanne huomioiden. Työtä tehdään yksilöohjauksena ja verkostotyönä. AKU-toiminta on seutukunnallista työtä.

AKUssa toimii myös Tampereen perusopetuksen Sampolan koulun joustavan lisäopetuksen luokka, jossa nuori voi korottaa päättötodistuksensa arvosanoja.

Työmme lähtökohtana on nuoren oma käsitys hyvästä elämästä.

AKUn työ perustuu henkilökohtaiseen ohjaamiseen ja kunkin nuoren kohdalla tarvittavaan toimintaan. AKUssa saa tukea ammatinvalinnassa, työelämään ja/tai koulutukseen tutustumisessa sekä opiskelussa perusopetuksen päättötodistuksen arvosanojen korottamiseksi. Tavoitteena on laajentaa nuoren kuvaa tulevaisuuden mahdollisuuksista yleensä ja ammatillisista opinnoista erityisesti, sekä tuoda näitä mahdollisuuksia lähemmäksi, tavoitettavammiksi.

AKU toimii yhteistyössä perusopetuksen ja toisen asteen eli ammatillisen ja lukiokoulutuksen opinto-ohjaajien, kuraattorien sekä muiden nuorten hyvinvointia ja koulutusta edistävien tahojen kanssa. AKU palvelee kaikkia nuoria riippumatta näiden aiemmista oppilaitoksista tai tulevaisuuden suunnista.

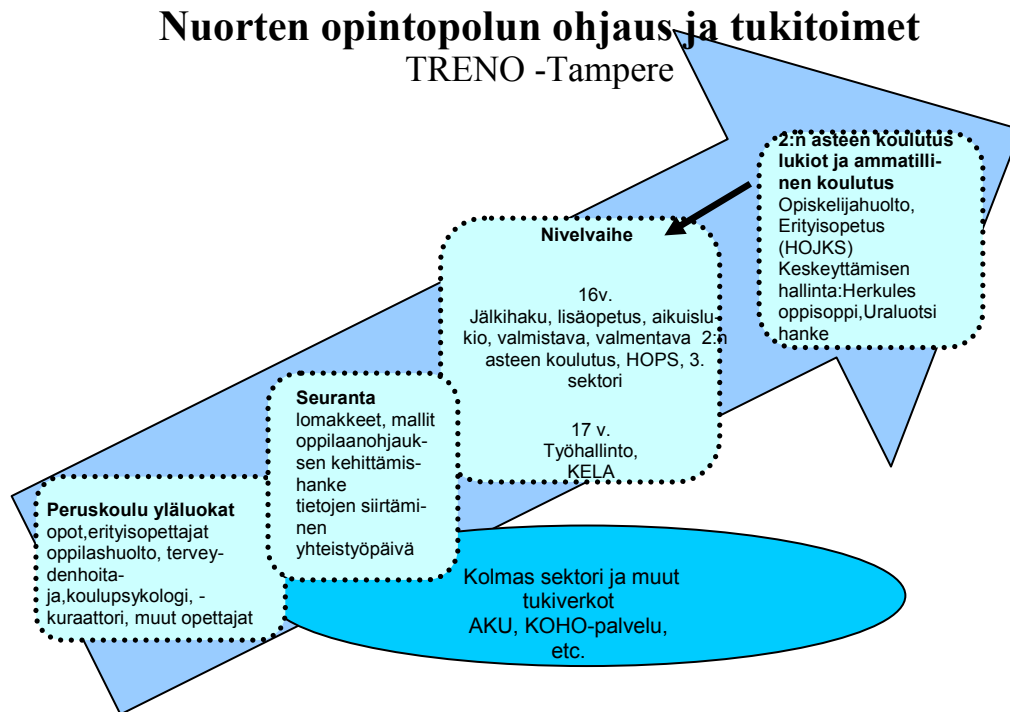
AKU-toiminta on Pirkanmaan ammattiopiston (PAO), Tampereen ammattiopiston (TAO) ja Tampereen kaupungin perusopetuksen järjestämää ja rahoittamaa toimintaa.

AKU:n toiminta alkoi projektina syksyllä 2001. AKU-toiminta vakiinnutettiin nivelvaiheen työksi virallisesti alkuvuodesta 2006.

AKU-toiminta on Tampereen kokoisessa kaupungissa luonnollisesti vain yksi osa laajempaa nivelvaihettyötä. AKUa voi luonnehtia kopparitoiminnaksi, muina kopparitoiminnan muotoina Tampereella toimivat KOHO-palvelut (alle 25 – vuotiaille nuorille) sekä Etsivä työ työpajaverkostossa – hanke.

Kuvassa 4 havainnollistetaan Tampereen nivelvaihemallia. Malli kuvastaa sitä, kuinka ohjaus- ja seuranta jäsentyy paljolti eri kouluasteiden ja niissä työskentelevien ammattilaisten työn kautta. Kolmannen sektorin ja erilaisten hankkeiden rooli on toimia tukipalveluna tai turvaverkkona.

Kuva 4. Tampereen ohjaus- ja seurantamallin kuvaus (Piikkilä 2009)



Tampereella nivelvaihtotyötä tehdään melko laajassa hankkeiden, järjestöjen, kaupungin organisaatioiden ja oppilaitosten verkostossa. Olennaista on peruskoulujen opinto-ohjaajien tekemä jatkoseuranta, jonka kautta saadaan koulukohtaiset tiedot peruskoulun päättäneiden nuorten sijoittumisesta. Tampereen malliin tuo systemaattisuutta se, että tilaajan ja tuottajan välisissä palvelusopimuksissa on määritelty seurantatiedon keräämisen ja käsittelyn prosessit. Tämä viittaa seurantatiedon lukemisen laatuun, johon palataan myöhemmin tässä raportissa.

5. KEHITTÄMISEHDOTUKSET JA -KESKUSTELU

Selvityksen painopiste on kunnissa tapahtuvan seurannan ja ohjauksen tarkastelussa. Tätä valintaa perustelee se, että nuoria ohjataan ja seurataan kunnissa osana organisaatioiden perustyötä. Kehittämisehdotukset ja – keskustelu lähtee siis kunnista valtioon päin, lähestymistapa on hieman erilainen kuin esimerkiksi sektoritutkimuksen neuvottelukunnan selvityksessä: *Nuoria koskeva syrjäytymistieto* (<http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/syrjaytymistieto.pdf>)²

Tässä luvussa keskustelua käydään verkkokyselyn ja haastattelujen tuloksia yhdistellen.

5.1. Verkkokyselyn määrälliset tulokset

Olenainen osa verkkokyselyä oli kehittämisehdotusten kartoittaminen. Vastaajia houkuteltiin kyselyssä (kuten haastatteluissakin) visioimaan seuranta- ja ohjausjärjestelmien kehittämiskohtia. Visioinnin taustaksi esitettiin oletettu kehittämishanke, jossa toimintaan paneuduttaisiin valtion, kuntien ja lääninhallitusten yhteistyöllä.

Kehittämisehdotuksia kysyttiin erikseen jokaisesta kyselyn temasta, lisäksi (nimetyt) paikallisen nivelvaihemallin tuntijat ohjautuivat arvioimaan kyseistä mallia kehittämisen näkökulmasta. Aluksi kuvataan kehittämisen haluttuja painopisteitä määrällisen tiedon avulla. Vastaajat, jotka valitsivat oman asiantuntemuksensa liittyvän kunnan/toimialan yleiseen näkemykseen vastasivat ensin seuraavaan kysymykseen:

Vastat oman asiantuntemuksesi liittyvän seurantatietoon osana palveluiden ja strategioiden kehittämistä. Seurantatiedon tulisi tukea nuorten palvelujärjestelmän yleisten laatu- ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Tämän selvityksen tarkoituksena on nostaa esiin kehittämiskohtia, joihin jatkossa tulisi panostaa esimerkiksi kuntien, lääninhallitusten ja valtion yhteistyöllä (yhteiset käytännöt, koordinointi jne.). Mitkä seuraavista ovat oman kuntasi näkökulmasta keskeisimpiä ja ajankohtaisimpia asioita tällaisen yhteisen kehittämisen kohteeksi? (merkitse yksi tai useampi).

Taulukossa 6 kuvataan vastausten jakaumia. Vertailun vuoksi taulukossa 7 esitetään tulokset myös selvityksen toisesta kyselystä. Tämä kysely suunnattiin kuntien opetus- ja nuorisotoimen johdolle. Koska nuorisotoimen johto on yliedustettuna, tulokset esitetään kahdessa vertailuryhmässä (nuorisotyö ja muut). Ryhmä ”muut” koostuu siis pääosin käytännössä opetustoimen johtohenkilöstöstä.



Taulukkojen tuloksista voi tehdä ainakin sen johtopäätöksen, että kustannustietoisuutta ja – tehokkuutta lisäävä seurantatieto ei hahmotu kovin tärkeäksi yhteisen kehittämisen kohteeksi. Henkilöseurannan ja nuorten palvelutarpeisiin kohdistuvan seurannan kehittäminen sen sijaan koetaan yleisesti tärkeäksi.

² Kyseisen selvityksen kanssa olisi voinut ”keskustella” enemmänkin tämän raportin yhteydessä. Valitettavasti selvitys julkaistiin vasta toukokuun loppupuolella, jolloin tämän raportin sisällöt olivat jo pitkälti kasassa. Nuorisotutkimusverkoston selvityksessä haetaan nuorisolähtöisiä keinoja tutkia syrjäytymistä; miten nuorten omasta arjesta onnistutaan lukemaan niitä heikkoja signaaleja, joiden tunnistaminen voi ehkäistä syrjäjän jäämisen, ulkopuolisuuden ja merkityksettömyyden kierteet?

Taulukko 6. Tärkeimmät kehittämiskohteet

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Seurantatieto yksittäisen nuoren ohjauksen tukena (henkilöseuranta)	13	72,22%					
2. Seuranta nuorten ohjaus- ja palvelutarpeiden kartoittamiseksi (nuoret ryhmänä)	12	66,67%					
3. Kustannustietoisuutta ja -tehokkuutta lisäävä seurantatieto	6	33,33%					
4. Sijoittumisen seuranta peruskoulusta toiselle asteelle	10	55,56%					
5. Työelämään ja jatkokoulutukseen sijoittumisen seuranta	10	55,56%					
6. Palvelujen vaikuttavuuden arviointi	10	55,56%					
7. Palvelurakenteen kartoittaminen (ns. palvelukartat)	5	27,78%					
8. Organisaatioiden ulkoinen ja sisäinen arviointi (esim. laadun arviointi)	3	16,67%					
9. Ennakointitieto palveluiden mitoittamiseksi ja kohdistamiseksi	10	55,56%					
10. Nykyisten tietojen (esim. kyselyt, tilastot, rekisterit) ja mallien tehokkaampi ja koordinoitumpi käyttö	10	55,56%					

Taulukko 7. Tärkeimmät kehityskohteet (johtavat viranhaltijat, nuorisotyö ja muut)

 Vertailuryhmä: Muut
 Vertailuryhmä: Nuorisotyö

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Seurantatieto yksittäisen nuoren ohjauksen tukena (henkilöseuranta)	11 6	64,71% 30,00%					
2. Seuranta nuorten ohjaus- ja palvelutarpeiden kartoittamiseksi (nuoret ryhmänä)	10 13	58,82% 65,00%					
3. Kustannustietoisuutta ja -tehokkuutta lisäävä seurantatieto	2 3	11,76% 15,00%					
4. Sijoittumisen seuranta peruskoulusta toiselle asteelle	11 12	64,71% 60,00%					
5. Työelämään ja jatkokoulutukseen sijoittumisen seuranta	8 8	47,06% 40,00%					
6. Palvelujen vaikuttavuuden arviointi	4 6	23,53% 30,00%					
7. Palvelurakenteen kartoittaminen (ns. palvelukartat)	2 2	11,76% 10,00%					
8. Organisaatioiden sisäinen ja ulkoinen arviointi (esim. laadun arviointi)	1 4	5,88% 20,00%					
9. Ennakointitieto palveluiden mitoittamiseksi ja kohdistamiseksi	6 3	35,29% 15,00%					
10. Nykyisten tietojen (esim. kyselyt, tilastot, rekisterit) ja mallien tehokkaampi ja koordinoitumpi käyttö	7 12	41,18% 60,00%					

5.2. Peruskoulusta toiselle asteelle siirtyminen

Jos nuorten henkilöseuranta ajatellaan koulutus- ja yhteiskuntatakuun tavoitteiden mukaisessa kehyksessä, niin seurannan valmistelun voi katsoa käynnistyvän *saattaen vaihdon* kautta. Saattaen vaihto käynnistyy yleensä huhti-toukokuussa, tässä vaiheessa käydään läpi tiedonsiirtolomakkeita (myös siirtoHOJKS:ia), palaveerataan peruskoulujen ja toisen asteen oppilaitosten kesken sekä keskustellaan erityistä huomiota vaativista opiskelijoista. Kuten eräs ammattioppilaitoksen edustaja totesi, palavereissa *käydään läpi kaikki meille tulevat oppilaat*.

Alkukesästä saatu tieto yhteishaun tuloksista on paikallisen seurantaprosessin ensimmäinen vaihe. Tässä vaiheessa saadaan tietoa minne nuoret ovat päässeet opiskelemaan ja kuka ei ole päässyt mihinkään. Kesän aikana peruskoulun päättäneet nuoret ovat vielä peruskoulun opinto-ohjaajien jälkiohjauksen kohteena. Seurannan kannalta tässä on nyt olennaista se, että yhteishaun tulokset kuvaavat vain sitä, kuka on saanut opiskelupaikan. Tässä vaiheessa saadaan tietoa varhaisista pudokkaista, joita voidaan tukea ja ohjata jälkiohjauksen sekä erilaisten jälki- ja täydennysjakojen kautta.

Tämän selvityksen aineiston perusteella voidaan sanoa, että tämä seurannan ensimmäinen vaihe ei viime vuosina ole ollut kaikkein ongelmallisin vaihe seurannassa, mutta se on muuttumassa yhä tärkeämmäksi. Ammatillisen koulutuksen vetovoima on lisääntynyt ja yhä useampi nuori jää ilman ensisijaisesti hakemaansa koulutuspaikkaa.

Tässä yhteydessä ei käydä sen laajempaa aiheeseen liittyvää keskustelua ammatillisen koulutuksen aloituspaikkojen lisäämistarpeesta ja sen valmistelusta, eikä myöskään koulun toisesta puolesta, eli lukiodien vetovoiman paikallisesta ”hiipumisesta”. Seurannan ja saattaen vaihdon kannalta voidaan sen sijaan nostaa esille eräs huolestuttava lieveilmiö, ainakin yksittäistapauksissa on viitattu siihen, että ammatillisista oppilaitoksista kysytään taustatietoja opiskelijoista ohi yhteishaun tietojen. Yleistyviä tiedonsiirtokäytäntöjä ja avoimen tiedonsiirron kulttuuria voidaan siis hyödyntää ns. kerman kuorinnassa, esimerkiksi haastatteluihin tai valintakokeisiin tulevista opiskelijoista voidaan kysellä tietoja, joita opiskelijat oletettavasti eivät mielellään itse kerro. Kyse lienee yksittäistapauksista, jotka muistuttavat siitä, että avoin tiedon välittäminen ei automaattisesti ole nuoren edun mukaista.

Luvussa 4 kuvattujen konkreettisten seurantakäytäntöjen perusteella tämänkin seuranta-vaiheen ongelmana on käytäntöjen kirjavuus ja paikoittainen monimutkaisuus. Seuranta tapahtuu paljolti ”opoilta opoille” periaatteella, keskustelujen, excell-taulukoiden ja kirjeiden avulla. Kehittämistoiveissa kohdistetaan paljon odotuksia sähköisen yhteishakurekisterin (KOULUTA) mahdollisuuksien laajentamiseen. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että KOULUTAn käyttömahdollisuuksia ei täysin tunneta, yleisin näkemys on se, että järjestelmää tulisi kehittää jatkoseurannan mahdollistamiseksi:

Nykyinen järjestelmä kankea ja tila rajallinen. Peruskoulujen tekninen seurantamahdollisuus KOULUTAssa päättyy hakuvaiheeseen ja hyväksytyyn opiskelupaikkaan=> KOULUTAn tarjoaman mahdollisuuden laajempi hyödyntäminen opiskelijaseurannassa. Tätä tulisi siis laajentaa ja KOULUTAA käyttää ja täydentää reaaliajassa, ettei hakijoista jää väärää kuvaa. Nyt tieto valintapaikasta jää järjestelmässä hamaan hautaan saakka, vaikka opiskelija olisi eronnut toisen asteen oppilaitoksesta ensimmäisenä opiskelupäivänään.

Yhteishaun valintalistasta näen mihin oppilas on hyväksytty, mutta sen jälkeen en tiedä onko oppilas ottanut opiskelupaikan vastaan vai ei. Onko oppilas aloittanut opiskelunsa tai onko oppilas keskeyttänyt opiskelunsa, näistä en otona saa useimmista oppilaitoksista tietoja. Tähän toivoisin toimivaa, yhtenäistä yhteydenpitotapaa.

Kouluta-järjestelmään tulee velvottaa viemään tiedot esim. 20.9 asti. Kuka on aloittanut opinnot. Silloin voidaan syrjäytyneistä saada tilastotietoa ja heihin voidaan olla yhteydessä. Nyt tiedon keruu on yksittäisten opojen vastuulla.

KOULUTA-järjestelmän kritiikistä voidaan lukea sijoittumisen seurannan seuraava ja pulmallisempi vaihe: miten saada tietoa niistä nuorista, jotka eivät ole aloittaneet opintojaan tai jotka ovat keskeyttäneet opintonsa? Jos kesä näyttäytyy niin nuorten kuin ohjaajien näkökulmasta kohtalaisen rauhallisena vaiheena, niin ohjauksen ongelmat kärjistyvät joskus elo-syyskuussa kun pudokkaita alkaa virrata uudella volyyymilla. Esimerkiksi haastattelujen perusteella suurimmaksi ongelmaksi koetaan se, miten löydetään ja ohjataan koulutuksen keskeyttäneitä ja/työttömäksi jääneitä nuoria. Koska ongelma on haastava, niin tähän vaiheeseen on myös kehitetty erittäin toimivilta vaikuttavia paikallisia ja seudullisia malleja. Seuraavaksi kuvataan kopparitoimintaa erityisenä pudokkaiden ohjauksella.

5.3. Kopparitoiminta seurannan ja ohjauksen kulmakivenä

Kopparitoiminnan lyhyt määrittely on vaikeaa, mutta tarpeellista. Kopparitoimintaa voi luonnehtia toiminnaksi, jonka avulla pyritään saamaan keskitettyä tietoa palveluiden ulkopuolelle jääneistä ja ohjausta tarvitsevista nuorista. Tietoa kerätään ja koetaan ohjauksen tueksi, eli kopparitoiminnan ytimessä on nuoren ohjaaminen ja poluttaminen. Määritelmä on puutteellinen siinä mielessä, että kopparitoimintaa on myös oppilaitoksissa. Klassisin ja eniten julkisuutta saanut koppari lienee Vantaan ammattiopistossa jo 1990-luvulla toiminut ”haavi-heikki”, jonka tehtävänä oli poimia (ohjaus)haaviinsa keskeyttämisvaarassa olevia opiskelijoita. Haavi-heikin jälkeläisiä on nykyisin monessa oppilaitoksissa. Tämä merkitsee sitä, että koppaustoiminta ja nuorten poluttaminen tapahtuu kahdensuuntaisen liikenteen muodossa. Kopparit ohjaavat nuoria koulutukseen, mutta kopparit ohjaavat nuoria myös koulutuksesta pois *hallitun keskeyttämisen* merkeissä.

Meillä tilanne on oleellisesti muuttunut Onnistuvien oppien myötä. Saimme hankeen myötä kaupunkiimme kopparin. Kopparilla on tieto ilman koulutuspaikkaa jääneistä ja koulun keskeyttäneistä. Hän räätälöi yhdessä muiden asiantuntijoiden kanssa nuorille yksilöllisen opinpolun. Järjestely toimii erittäin hyvin. Ilman sitä olisimme hukassa.

Malli on vielä varsin nuori ja etsii muotojaan. Selkeä vaikuttavuutta parantava seikka olisi ammattiopiston sisäisten toimien tehostaminen pudokkuuden ehkäisemiseksi. Kopparit ja etsivä työntekijät saavat tällä hetkellä hyvin keskeyttäneet ja eronneet nuoret hanksaan. Palveluohjauskin toimii. Ammattiopiston pitäisi katsoa nyt omaan peiliin, todella.

Kopparitoimintaa esiteltiin luvussa 4. Paikallista vaihtelua on esimerkiksi siinä missä määrin kopparitoiminnassa säilytetään vastuuta yhdelle henkilölle. Koppari voi toimia tiedon kerääjänä, nuoren lähiohjaajana ja näiden lisäksi myös palveluiden koordinaattorina. Kaikkien näiden roolien yhdistäminen on melkoisen vaikeaa ja asettaa suuria vaatimuksia myös kopparin persoonalle; kopparin tulisi olla eräänlainen renessanssi-ihminen, joka osaa toimia katu-uskottavasti nuorten kentällä ja on kotonaan myös poliit-

tisilla kentillä poliittisten ja taloudellisten eturyhmien puristuksessa. Kopparin työnkuvan säätely ja rajaaminen nouseekin melko usein esille kehittämisehdotuksena:

Kopparilla ihan liian paljon töitä, työnkuvaa ehkä tulisi myös selkeyttää

Tässä yhteydessä voidaan hieman avata sitä, mistä kaikesta kopparitoiminnassa on kysymys. Ensimmäisenä voidaan korostaa kotien ja vanhempien roolin tärkeyttä, kopparien tarve vähenee, jos vanhemmat ottavat vastuuta lastensa ohjaamisesta ja tukemisesta. Kodin ja koulun yhteistyöhön ei tässä selvityksessä viitata kovin laajalti, kodeilla on luonnollisesti suuri merkitys myös tiedonsiirron ja seurannan kannalta³.

Löytäminen ja ohjaaminen kopparitoiminnan osa-alueina

Yhteiskunnan tarjoama kopparitoiminta jakaantuu erilaisiin osa-alueisiin, jotka edellyttävät erilaisia ammatillisia taitoja. Keskeiset ammatilliset vaatimukset näyttäisivät liittyvän opinto-ohjauksen ja nuorisotyön kentille. Kopparitoiminnassa tarvitaan tietoa puodokkaista. Olennaista on kuitenkin se, että saadun seurantatiedon perusteella nuoria tulisi ohjata ja tukea. Tätä ennen monet nuoret tulee löytää ja tavoittaa.

Nuorten löytäminen tapahtuu monella paikkakunnalla etsivän työn avulla. Etsivää työtä tehdään esimerkiksi työpariverkostojen tai etsivän nuorisotyön avulla. Monella paikkakunnalla etsivä toiminta on projektivetoista.

Sosiaalitoimen erityisnuorisotyöntekijä tekee etsivää työtä ja ohjaa tarvittaessa nuoret työvoimatoimistoon

Teen etsivää työtä, jos nuori kertoo olevansa työtön, ilman opiskelupaikkaa pyydän hänet käymään ja mielellään vanhempineen. Nivelvaiheen opon pitäisi myös löytää näitä nuoria ja tarttu heihin ja ohjata eteenpäin.

Etsivän työn hankkeen avulla myös etsivää työtä on käsittäkseni lisätty

Etsivä työn vakinaistaminen olisi hyvä. Etsivä työ toimii työparina, työvälineenä ja täydentäjänä/jatkeena kopparityölle.

Viimeisessä sitaatissa sanotaan etsivän työn toimivan kopparitoiminnan täydentäjänä. Aineiston perusteella tämä täydentäminen liittyy osin erilaiseen ammatilliseen osaamiseen. Kopparitoiminnan toinen osa on nuorten ohjaaminen, ainakin muutamalla paikkakunnalla tätä ohjaamista tehdään erityisen nivelvaiheen opinto-ohjaajan voimin. Näiden kahden osaamisvaatimuksen (ohjaaminen, tavoittaminen) pohjalta voidaan miettiä sitä, minkä hallintokunnan tai toimialan alle mahdollisen kopparin tulisi sijoittua.

Nivelvaiheen kopparikäytäntöjen historia tuntee esimerkkeinä ainakin opetustoimeen sijoitetut nivelvaiheen opinto-ohjaajat ja nuorisotyön organisoimat ohjaustoiminnat. Jälkimmäisestä käy hyvänä esimerkkinä Turussa kehitelty Ohjaamo-malli (kts. Vehviläinen

³ Haastattelujen perusteella kotien yhteistyöhalukkuus on suurempaa ammatillisessa koulutuksessa kuin peruskouluissa. Jos tämä pitää paikkansa laajemminkin, niin yhtenä selityksenä voisi olla se, että tässä vaiheessa nuorten ongelmat tulevat usein näkyvämmiin ja vanhempia huolestuttavammin esiin. Toisaalta monella koulukielteisellä nuorella on koulukielteiset vanhemmat, jolloin yhteistyö ammatillisen oppilaitoksen kanssa on ehkä luontevampaa kuin ”pakollisen” peruskoulun kanssa.

2007). Oppilaitoksiin sijoitettujen nivelvaiheen opinto-ohjaajien puolesta puhuu se, että nämä henkilöt ovat koulutettuja ohjauksen ammattilaisia. Kopparitoimintaan liittyvä ohjaus on suhteellisen helppo yhdistää muuhun ohjaustoimintaan ja nivelvaiheohjaus on vain yksi osa laajemmasta opinto-ohjauksen hallinnollisesta ja ammatillisesta organisoinnista.

Toisaalta nuorilla on joskus taipumusta arvostaa sellaista ohjausta, jota tehdään epävirallisissa ei-koulumaisissa ympäristöissä. Tämä vihjaa siihen, että ohjausvastuuta voitaisiin siirtää esimerkiksi nuorisotyölle. Nuorisotyön vahvuutena voidaan pitää aivan erityistä ammatillista otetta ja eetosta, jossa nuori kohdataan nuorten maailmassa ja nuorten kielellä. Nuorisotyön palvelut ovat leimallisesti matalan kynnyksen paikkoja ja tällaisenaan periaatteessa hyviä myös ohjauksen kannalta.

Nuorisotyön organisoiman nivelvaiheohjauksen ja kopparitoiminnan heikkoutena voidaan kuitenkin pitää sitä, että ohjaukseen tulee väistämättä yksi ylimääräinen vaihe. Nuorisotyössä ohjauksesta muodostuu usein *ohjaukseen ohjaamista*, toisin sanoen nuori joudutaan usein ohjaamaan varsinaisille ohjauksen ammattilaisille. Nuorisotyön ohjaustoiminta, ohjaamot, ovat usein vain linkkejä ja välipisteitä, joiden kautta nuoret kulkevat (tai heitä kuljetetaan) astetta virallisempiin palvelupisteisiin (työvoimatoimistoon, kouluihin jne.). Tätä kautta syntyy riski, että nuorisotyön ohjauksesta muodostuu vain yksi luokku lisää palveluketjussa.

Valmiudet ja puitteet ohjauksen tekemiseen ovat kouluissa huomattavasti suuremmat kuin nuorisotyössä, mutta toisaalta nuorilla tuntuu olevan tarvetta nuorisotyön epävirallisille ohjaukseen käytännöille. Nuorisotyössä ei ole puolestaan riittävästi ohjauksellista ammattitaitoa, jos ohjaus ymmärretään ammatinvalinnan ja/tai opintojen ohjauksena. Tavallaan kysymys on ohjauksen laadusta ja dilemman ratkaisuun on ainakin kaksi mahdollisuutta. Ensinnäkin nuorisotyön ammatillista profiilia ja työntekijöiden toimenkuvaa voitaisiin säädellä enemmän ohjauksen suuntaan (esimerkiksi koulutuksen avulla). Toiseksi peruskouluissa ja toisen asteen oppilaitoksissa voitaisiin ottaa vakavasti nuorisotyön kautta tuleva epäsuora kritiikki. Oppilaanohjaukseen tulisi lisätä sellaisia elementtejä ja prosesseja, joita nuoret tuntevat arvostavan nuorisotyön palveluissa. Näistä vaihtoehdoista jälkimmäinen tuntuu realistisemmalla ja perustellummalla. Käytännössä tarvittaisiin siis eräänlaista ammattialojen välistä benchmarkausta, jossa oppilaanohjauksen toimintaa kehitetään nuorisotyöstä saatujen ”ideoiden” avulla.

Käytännössä realistisin vaihtoehto on nykyisten käytäntöjen jatkaminen. Tämä tarkoittaa sitä, että parhaimmillaan nuorisotyö ja muut etsivän työn muodot tekevät yhteistyötä oppilaitosten ja erilaisten nivelvaiheen opinto-ohjaajien kanssa. Tämä on monialaisen yhteistyön ja kumppanuuden problematiikkaa, johon palataan myöhemmin tässä luvussa.

Etsivän työn kohdalla on syytä nähdä, että työn merkitys ei rajoitu pelkästään nuoren löytämiseen. Ohjauksen kannalta olennaista on se, että nuorten kanssa käytävien keskustelujen tarkoituksena on tuen tarpeen *tunnustelu*. Tässä tunnustelussa nuoren elämäntilanteesta ja puheesta etsitään sellaisia elementtejä, jotka antaisivat aiheita jatko-ohjaukseen. Jos nuoren tilanteesta ei ole mitään erityisen hälyttävää, niin jutustelu ei johda sen enempään. Tunnusteleva jutustelu on varsinkin etsivän nuorisotyön piirissä yleisesti tiedetty ja käytetty ammatillinen menetelmä.

Lasten ja nuorten palvelujärjestelmän sekä nivelvaiheiden kannalta tässä etsivän työn tekemässä *tunnustelussa* on mielenkiintoisia yhteyksiä laajempiin teemoihin. Tunnustelussa pyritään selvittämään ja seuraamaan jatkotoimenpiteiden tarvetta. Tällaisenaan käytäntö on tavoitteiden tasolla yhtäläinen esimerkiksi lastensuojeluilmoituksen kanssa. Lastensuojeluilmoitus on viesti siitä, että lapsen ja perheen tilanne vaatii tarkempaa selvittämistä. Lastensuojeluilmoitusta edeltävä seuranta ja huoli (tuen tarpeen tunnistelu) johtaa lisäselvityspyyntöön, mutta ilmoitus ei automaattisesti merkitse varsinaisten toimenpiteiden alkamista.

Aineiston perusteella lastensuojeluilmoituksia tehdään nykyisin osin varmuuden vuoksi ja voidaan epäillä, että myös turhan takia:

Tieto koulunsa keskeyttäneistä 16-vuotiaasta (tulisi saada "jonnekin". Nyt tehdään satunnaisesti lastensuojeluilmoituksia, mutta "pelkkä" oppivelvollisuusiän jälkeinen koulua käymättömyys ei välttämättä ole lastensuojelunkaan asia.

Turhat ilmoitukset tietenkin kuormittavat sosiaalialan muutenkin kiireisiä työntekijöitä. Voidaankin heittää ajatus lastensuojeluilmoitusta vastaavasta peruskoulun ja toisen asteen nivelvaiheeseen paikantuvasta ilmoituksesta. Tätä ilmoitusta voi kutsua vaikkapa työnimellä ”pudokkuusilmoitus”, vaikka pudokkuus on varsinkin tässä yhteydessä käsitteenä varsin huono. Lastensuojeluilmoituksen lailla kyseinen ilmoitus ohjaisi ja velvoitaisi kunnan toimenpiteisiin, jotka luonnollisesti liittyisivät ohjaustarpeen tarkistamiseen.

Nivelvaiheeseen liittyvän ilmoituksen ajatus johtaa muutamaan teemaan. Ensinnäkin peruskoulun ja toisen asteen nivelvaiheiden seuranta- ja ohjauskäytännöissä on yksi erittäin selkeä puute. Kunnan peruskouluista oman seudun ulkopuolelle opiskelemaan läheneet nuoret jäävät usein seuraamatta. Opinto-ohjaajien verkostot ja seurantamahdollisuudet rajoittuvat yleensä oman lähialueen oppilaitoksiin. Toisaalta seuranta- ja ohjauskäytännöt ovat puutteellisia silloin kun nuori keskeyttää toisen asteen opinnot kaukana kotipaikkakunnaltaan. Nuori palailee kotipaikkakunnalle, mutta tieto kaukaisesta oppilaitoksesta ei kulje samalla todennäköisyydellä kuin oman alueen oppilaitoksesta.

Yhtenä ratkaisuna tähän alueelliseen problematiikkaan ja seurannan puutteisiin voisi olla kuntakohtaisen yhteyshenkilön nimeäminen. Koppari toimii kunnan sisällä kaikkien tuntemana yhteyshenkilönä, mutta kuntakohtaisen kopparin yhteystiedot tulisi olla tiedossa myös kotikunnan ulkopuolella. Vastaavaa kuntakohtaisen yhteyshenkilön ideaa on toteutettu esimerkiksi armeijan keskeyttämisiä ehkäisemään pyrkivässä hankkeessa (Aikalisä-hanke), tavoitteena on nopean ja ennakoivan ilmoituksen tekeminen kotikuntaan.

Meillä (kunnassa) on hyvä yhteistyö etenkin (kunnan x) ammattikoulun kanssa, eli mikäli (kuntamme) oppilas keskeyttää opiskelunsa heillä, siitä tulee tietoa minulle. Tällöin voidaan yhdessä nuoren ja koulun kanssa miettiä, onko oppilaan jatkaminen ko. oppilaitoksessa millä keinoin mahdollista; pidetäänkö pieni tuumaustauko työpajalla, jolloin opiskelu taas maistuu vai onko opintolinja täysin väärä tai kaverisuhteet koululla niin solmussa, että opiskelupaikkaa on etsittävä muualta. Yhteistyötä tehdään myös prikaatin kanssa varusmiespalveluksen keskeyttäneiden kanssa. Eli kuulutan yhteistyötä ammatillisten oppilaitosten ja kuntien kesken. Jokaisesta kunnasta tulisi nimetä yhteyshenkilö, on se sitten esim. työpajalta tai sos.toimesta, joka ottaisi keskeyttäneeseen nuoreen yhteyttä, jolloin hänet saadaan heti johonkin toimenpiteeseen mukaan.

5.4. Ennaltaehkäisevä ja seuranta ohjaava seuranta

Etsivän työn tekemässä tuen tarpeen tunnustelussa ja lastensuojeluilmoituksessa on yhteisenä piirteenä se, että molemmissa selvitetään jatkoseurannan ja – ohjauksen tarpeelli-

suutta. Laajasti ymmärrettynä molemmat liittyvät teemaan: *ennaltaehkäisevä ja seuranta ohjaava seuranta*.

Käytännön kuvaukset erilaisista tiedonsiirron ja ohjauksen prosesseista kuvaavat hyvin monessa yhteydessä samaa peruslogiikkaa. Ensin saadaan ilmoitus, viesti tai signaali – sitten suunnitellaan ja toteutetaan jatkotoimenpiteitä. Tyypillistä on esimerkiksi keskeyttämisen seurannan tapahtuminen seuraavan prosessin mukaisesti:

Keskeyttämisprosentteja kuvaavat indikaattoritiedot osoittavat ”hälyttävää tietoa” keskeyttämisten määrän lisääntymisestä. Oppilaitoksen johdolta tulee nootti oppilashuoltoryhmälle. Oppilashuoltoryhmä käynnistää omat selvityksensä. Selvitysten perusteella (alakohtainen tieto, yksittäiset nuoret, keskeyttämisten syyt) tehdään jatkotoimenpiteitä.

Vastaavalla tavalla kunta- tai oppilaitoskohtaiset seurantatiedot (yhteishaku, sijoittuminen) voivat käynnistää nopeita lisätoimenpiteitä. Yhteishakutilastojen osoittaessa hälyttäviä tuloksia (hakemattomien/ ilman opiskelupaikkaa jäävien suuri osuus) voidaan perustaa esimerkiksi uusia lisäopetuksen ryhmiä.

Kuntien keskuudessa tuntuu olevan vahva yksimielisyys siitä, että tällaiseen nopeaan reagointiin ja jatkotoimenpiteisiin johtava palautetieto on paikallisen tiedonkeruun varassa. Erilaiset kansalliset indikaattorit, koulutuksen tulorahoitusindikaattorit, Tilastokeskuksen tilastot tai lääninhallitusten selvitykset eivät pysty vastaamaan akuutteihin tietotarpeisiin. Koska valtakunnalliset tilastot ja selvitykset tarjoavat kuntakohtaista tietoa viiveellä ja/tai tulokset ovat maksullisia, kunnat tekevät vaihtelevin käytännöin omia hyvinvointiselvityksiään ja keräävät indikaattoritietoa valtakunnallisia indikaattorisuosituksia jäljitellen.

Paikallisen ja valtakunnallisen indikaattoriseurannan ytimessä ovat erilaiset koulutustilastot, joilla seurataan muun muassa peruskoulun päättäneiden nuorten sijoittumista toisen asteen koulutukseen, opintojen keskeyttämistä ja toiselta asteelta työelämään siirtymistä. Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä valtakunnallinen seurantatieto tulee esimerkiksi Stakesin kouluterveyskyselystä. Niissä kunnissa joissa on päätetty tilata myös maksulliset kunta- ja koulukohtaiset tulokset, kouluterveyskyselyn tuloksia käytetään ja luetaan kunnan nuorten hyvinvoinnin indikaattoreina.

Indikaattoritietoja voi kuvata *vahvoiksi signaaleiksi*. Tulokset ovat usein erittäin havainnollisia ja oman kunnan tuloksia voidaan helposti verrata muiden kuntien tuloksiin. Vahvat signaalit eroavat heikoista signaaleista, joiden tulkinta vaatii erityistä ammatillista lukutaitoa ja esimerkiksi koulutuksen kautta syntyvää sensitiivisyyttä nuorten elämänselityksen merkien tulkitsemiseen (<http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisu/syrjayty-mistieto.pdf>).

Koulutusindikaattoreilla on virallinen ja legitiimi asema - jos asiaa tarkastellaan koulutus- ja yhteiskuntatakuun näkökulmasta. Parhaimmillaan koulutusindikaattorit toimivat kunnissa seurantaa ohjaavana tietona. Tämä tarkoittaa sitä, että tuloksia luetaan siltä kannalta millaista palautetta ne antavat paikallisen palvelujärjestelmän tilasta. Määrälliseen indikaattoritietoon voidaan yhdistää laadullisia syy-seuraussuhteisiin perustuvia selvityksiä. Indikaattoritulokset käynnistävät erilaisia monialaisia keskusteluja, joissa tuloksille pyritään hakemaan selityksiä ja tietoja käytetään jatkotoimenpiteiden suunnittelun taustana. Tässä logiikka on siis täsmälleen sama kuin esimerkiksi lastensuojeluil-

moituksessa ja etsivän työn tekemässä tunnustelussa; indikaattoritieto ohjaa jatkoselvitysten tekemiseen.

Valtakunnalliset ja paikalliset (määrälliset) indikaattorit toimivat siis usein pohjustavana tietona, jonka perusteella kunnat tekevät omaa selvitystyötään. Kuntien suhde ns. kansalliseen indikaattorityöhön on suppean aineiston perusteella hieman epäilevä ja osin kylästynyt. Indikaattoreiden kehittämisen tulkitaan olevan jatkuvasti käynnissä, mutta kunnat eivät saa kansallisista indikaattoreista tarvitsemiaan tietoja. Valtakunnallisesta näkökulmasta kysymys on siitä, että kansallisia indikaattoreita kehitetään moneen eri tarkoitukseen. Indikaattoreiden tulisi palvella kuntien ohella muun muassa nuorisotutkijoita, ministeriöiden virkamiehiä ja avoimen tiedonvälityksen nojalla lähes kaikkia. Kuntien suhde kansalliseen indikaattoritietoon lähtee tietenkin kunnan ja eri hallinnonalojen tarpeiden näkökulmasta. Erilaiset näkökulmat voi kärjistää tiivistää siihen, että valtakunnallisella tasolla ajattelutapa lähtee ainakin paikoin siitä, että kuntien pitäisi oppia lukemaan tuloksia oikein. Kunnissa taas ajatellaan, että tietoa pitäisi tuottaa tarpeen perusteella. Toiset miettivät siis tiedon hyödynnettävyyttä, toiset tarpeellisen tiedon saamisen mahdollisuuksia.

5.5. Kansallinen ja paikallinen indikaattoriseuranta

Kansallisen indikaattorituotannon valmistelu ja kehittäminen on parhaillaan käynnissä oleva prosessi, jossa valtion ja kuntien edustajat osallistuvat yhteisten indikaattoreiden rakentamiseen. Tässä yhteydessä tähän prosessiin ei ole syytä puuttua sen tarkemmin, kehittämistyötä tehdään muun muassa Nuorisoasiain neuvottelukunnan johdolla. Voidaan kuitenkin sanoa, että kaiken valtakunnallisen ja paikallisen seurannan yhdistämisen taustalla on myös isoja periaatteellisia kysymyksiä. Kunnilta ja koulutuksen järjestäjiltä edellytetään lain mukaan oman toiminnan arviointia. Tästä syystä käydään jatkuvasti rajanvetoa sen suhteen, mikä kuuluu lakisäätöiseen itsearviointiin ja millaista seuranta-tietoa olisi oikeus saada sen perusteella, että valtakunnalliset tietojärjestelmät mahdollistaisivat kuntakohtaisen tiedon (helpon) välittämisen. Arviointien ja seurantatiedon maksullisuus on tietenkin vielä luku sinänsä, esimerkiksi Stakesin kouluterveyskyselyn tulokset ja Tilastokeskuksen tilastot ovat kunnille maksullisia. ”Ilmaisen” kansallisen indikaattoritiedon kehittämisessä ja sen kuntakohtaisessa jakelussa joudutaan tasapainoilemaan näiden tekijöiden kanssa.

Alustavasti voisi ajatella, että kansallisen indikaattorituotannon ja kuntien tietotarpeiden yhdistäminen voisi perustua hyvin yleisten ja vahvoja signaaleja tuottavien indikaattorien tuottamiseen. Kunnat saisivat kuntakohtaista tietoa hyvin yleisellä tasolla (esimerkiksi nuorten koettu tyytyväisyys elämään) ja nämä vahvat ja vertailukelpoiset signaalit toimisivat johtolankana kunnan omalle indikaattori- ja selvitystyölle. Asetelmallisesti tämä muistuttaa hankepolitiikasta tuttua sateenvarjomallia, jossa yhteisen teeman alle kootaan aiheeseen tarkemmin pureutuvia hankkeita. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta tiedontuottamisen tavasta voidaan pitää Allianssi ry:n koordinoimaa peruspalveluiden arvioinnin kehittämishanketta (ns. 7§ hanke). Tässä hankkeessa kehitetään menetelmää, jolla lääninhallitusten peruspalveluiden arvioinnin tulokset ”alistetaan” nuorten vaikuttajaryhmien tekemälle arvioinnille, joka syventää ja tuo nuorten näkökulmaa tulosten lukemisen tueksi.

Kansallisen indikaattoritiedon nykyisessä kehittämistyössä pyritään laajaan ja sektorirajat ylittävään näkemykseen tarvittavan tiedon luonteesta. Keskeistä on elinkaaren (tai elämänsäajan) käsitteeseen perustuva hyvinvointinäkemys ja siihen liittyvät tiedonkeruutavat (<http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/syrjaytymistieto.pdf>). Tätä voi pitää perusteltuna linjauksena. Elinkaariajatteluun perustuvalla indikaattoritiedolla vastakkaisina voidaan pitää tarkemmin rajattuja koulutusindikaattoreita. Koska koulutusindikaattorit ovat koulutus- ja yhteiskuntatakuun tavoitteiden kannalta keskeisessä roolissa, seuraavassa avataan sitä, miksi pelkät koulutusindikaattorit eivät ole riittäviä mittareita myöskään paikallisella tasolla.

Tärkeää on havaita, että koulutusindikaattorit eivät ole *yleisiä* hyvinvointi-indikaattoreita. Koulutuksen läpäisyllä voi olla erilaisia hyvinvointiin liittyviä ongelmia, jotka heijastuvat myöhemmin myös koulutus- ja työmarkkinapärjäämiseen (esim. pysyvä työllistyminen). Toisaalta monen nuoren koulutuspolku näyttää indikaattorien valossa hyvältä (jatko-opintoihin sijoittuminen), mutta taustalla on asioita tai ongelmia, jotka kyseenalaistavat indikaattorin ”hyvän viestin”. Toiseksi olisi hyvä nähdä, että koulutustilastot (peruskoulun suorittaneiden sijoittuminen jatkokoulutukseen, tutkinnon suorittaminen jne.) eivät ole *erillisiä* hyvinvointi-indikaattoreita. Koulutuksellinen pärjääminen on yhteydessä laajempaan hyvinvointiin, jolloin hyvinvoinnin lisääminen tukee myös koulutuksellista pärjäämistä. Kolmanneksi voidaan sanoa, että koulutus- ja työllistymisindikaattorit eivät ole painotukseltaan *ennaltaehkäiseviä* indikaattoreita. Esimerkiksi alhainen sijoittuneiden määrä (peruskoulusta toiselle asteelle), osoittaa usein sitä – tai vähintäänkin tuloksia luetaan siten – että peruskoulussa saattaisi olla jotakin kehitettävää. Korkea keskeyttämisprosentti indikoi sitä, että jotakin on tehty väärin *ennen* keskeyttämistä. Koulutustilastot pakottavat hakemaan syitä ja selityksiä, tilastojen tulkintahorisontti painottuu edeltäviin tapahtumiin.

Jos nuorten seuranta- ja ohjausjärjestelmän kehittämistä lähestytään ennaltaehkäisyä ja monialaisuutta korostavasta näkökulmasta, niin silloin on pakko korostaa laajojen hyvinvointi-indikaattoreiden tarvetta. Hyvinvointi-indikaattorit tuottavat tietoa nivelvaiheen pudokkuutta vähentävän ohjauksen tarpeesta. Koulutusindikaattoreihin verrattuna hyvinvointi-indikaattoreilla on enemmän ennaltaehkäisevää merkitystä. Jos seurannan kehittämisen viitekehys rajataan edelleen koulutus- ja yhteiskuntatakuun tavoitteisiin, niin hyvinvointi-indikaattoreiden funktioksi täsmentyy *ennakointi*, ei niinkään syiden ja selitysten hakeminen.

Yhteisen haasteen ja monialaisen työn kannalta laajoilla hyvinvointi-indikaattoreilla on lisäksi yksi keskeinen etu: ne kohdistavat huomion ”suoraan” eri toimijoiden osaamis- ja vastuualueille. Jos hyvinvointi-indikaattorit osoittavat nuorten heikkoa viihtyvyyttä vapaa-ajalla, niin viesti kohdistuu esimerkiksi nuorisotyölle. Jos indikaattorit osoittavat kotiongelmiä, niin viesti menee niille tahoille, joilla on valtaa ja vastuuta osallistua perhetyön eri muotoihin. Hyvinvointi-indikaattoreiden logiikka ja rakenne on kuin tehty monialaisen yhteistyön tarpeisiin; hyvinvoinnin tilan kartoittamisessa elämä jäsentyy sfääreihin ja lohkoihin. Näille sfääreille – tai elämänsäajan eri vaiheille – osataan yleensä paikallisesti nimetä ja osoittaa tiettyjä vastuutahoja.

Hyvinvointi-indikaattoreiden kehittäminen on tärkeä osa ennaltaehkäisevää seurantaa. Tällä hetkellä ennaltaehkäisevää seurantaa tehdään paikallisesti ennen kaikkea eri organisaatioiden ja toimialojen sisällä. Peruskouluissa kartoitetaan viihtyvyyttä, oppimistulosten saavuttamista, tehdään yhteishakua ennakoivia koehakujia ja niin edelleen. Toisen

asteen koulutuksessa seurataan samoja asioita. Molemmilla koulutusasteilla seurantatuloksia käsitellään yleensä oppilashuoltoryhmissä, jotka toimivat ikään kuin katalysaattoreina seurantatiedon ja tarvittavien toimenpiteiden välillä. Sisäistä ja ennakoivaa seuranta tehdään myös työpajoilla ja nuorisotyössä, joskin käytäntöjen voi sanoa olevan hie-man vähemmän systemaattisia kuin oppilaitoksissa.

Nivelvaiheen – tai nivelvaiheiden – pudokkuuden kannalta tällainen sisäinen seuranta on siis ennakoivaa siinä mielessä, että siinä pyritään vähentämään ”pudokkuutta”. Pudokkuus tulee tässä tapauksessa ymmärtää laajasti, siihen kuuluu nuorten jääminen kaikkien palvelujen ulkopuolelle. Voidaan puhua myös asiakastyytyväisyystutkimusten termein; sisäisellä seurannalla pyritään selvittämään asiakkaiden tyytyväisyyttä ja sitoutumista, jotta välttyttäisiin asiakaskadolta. Ulkopuolisuuskeskustelun termit ja nuorten oikeuksien problematiikka palauttavat keskustelun takaisin markkinatermijargonista: asiakaskadon välttämiseksi pyritään pitämään kiinni nuorten oikeuksista saada osallistua yhteiskunnan tarjoamiin palveluihin.

Parhaimmillaan indikaattoritietoja ja erilaisten kyselyiden tuloksia käytetään jatko-seuranta ohjaavina signaaleina. Tässä mielessä seurantatieto siis ohjaa tulevaa tiedonkeruuta. Tätä paikallista ja tarkentavaa seuranta voidaan pitää perusteltuna ja hyvänä käytäntönä. Seuraavaksi tarkastellaan kuitenkin sitä mahdollisuutta, että paikallinen seuranta ei niinkään täydennä indikaattorituloksia vaan paikallista seuranta ohjataan indikaattorien perusteella.

Voidaan kysyä: miksi seuranta tehdään ja mikä ohjaa seurannan kohdistumista? Lähtökohtaisena ajatuksena tässäkin selvityksessä on se, että seuranta tehdään nuorten saaman ohjauksen tueksi. Paikallisesti tämä varmaan pitää valtaosaltaan paikkansa, väliintulevana tekijänä ovat erilaiset laatutavoitteet, joihin on tavallaan sisäänrakennettu nuorten saaman ohjauksen laatu. Mutta on myös mahdollista, että seuranta kohdistetaan erilaisten tuloksellisuustavoitteiden, rahoituksen saannin ja vaikuttavuuden arvioinnin kriteereiden perusteella.

Hyvänä esimerkkinä voidaan pitää ammatillisen koulutuksen tulosrahoitusindikaattoreita (työllistyminen, jatko-opintoihin sijoittuminen, keskeyttämisen vähäisyys). Koulutuksen järjestäjien pärjäämistä seurataan Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen rekisteritietojen avulla, hyvät tulokset lisäävät tuloksellisuusrahoituksen määrää. Koulutuksen järjestäjien kannalta ongelmana on se, että valtakunnallinen vertailutieto tulee usean vuoden viiveellä ja tarkemmat (esim. alakohtaiset) tiedot ovat maksullisia. Tämä johtaa kaksinkertaiseen seurantaan, eli oppilaitokset seuraavat vaihtelevin käytännöin niitä samoja asioita, joista saadaan virallista seurantatietoa myöhemmin. Oppilaitosten oman seurannan taustalla on pääasiassa tarve saada välitöntä palautetietoa omien laatutavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi. Voidaan kuitenkin huoletta väittää, että ainakin osin tarkoituksena on myös seurata omin keinoin ja ennakoivasti sitä, mitä viralliset indikaattoritulokset tulevat myöhemmin näyttämään. Vahvoista signaaleistakin jotkut ovat vahvempia kuin toiset; taloudellisiin resursseihin liittyvät seurantatiedot ovat erityisen seurannan kohteena: *jos keskeyttämisindikaattorit hälyttävät talon (oppilaitoksen) johto reagoi nopeasti koska silloin puhutaan rahasta.*

Sitä mitataan, mitä tullaan myöhemmin mittaamaan. Tässä on kyseessä sama yleisinhimillinen pyrkimys, joka saa jotkut vanhemmat testaamaan neuvolakäyntiä edeltävänä päivänä omien lastensa pärjäämistä tulevissa palikkatesteissä tai ympyröiden piirtämi-

sessä. Tai työntekijöiden luontainen pyrkimys reflektoida ja arvioida omaa toimintaansa sen perusteella, mitä johdon arvellaan työntekijöiltä odottavan. Koulutuksen kentällä hyvänä esimerkkinä toimii myös taannoinen PISA-keskustelu, jossa arvosteltiin PISA-arviointien johtaneen peruskoulujen sisäisen seurannan ja toiminnan kapeutumiseen. Kritiikin ytimessä oli ajatus, että PISA-tavoitteet ohjaavat liikaa peruskoulujen toimintaa ja oppilaiden laaja-alaisen hyvinvoinnin seuranta ja huomiointi jää liian vähäiseksi. Klassinen esimerkki löytyy myös työpajatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin perinteestä. Kun vaikuttavuuskriteerit asetettiin tiukan määrällisiksi (50 % työssä tai koulutuksessa pajajakson jälkeen), niin tulevan mittaustavan auktoriteetti alkoi ainakin paikoin ohjata asiakkaiden valintaa; mitattiin ennakoivasti paja-asiakkaiden jatkosijoittumisen mahdollisuuksia.

Seurannan toteuttamisen motiivit voivat siis karata nuorten ohjaukseen liittyvien tavoitteiden tuolle puolen. Tähän liittyvä laatu keskustelu olisi luku sinänsä, mutta seuraavaksi siirrytään kuitenkin kaksinkertaisen seurannan uusiin muotoihin. Pällekkäisen seurantatiedon kerääminen on yksi seurantajärjestelmän nykyisistä ongelmakohdista.

5.6. Pällekkäinen seurantatieto ja tietosuojaan problematiikka

Tämän selvityksen aineisto kertoo erilaisten seuranta- ja tiedonkeruukäytäntöjen kirjavuudesta ja hajanaisuudesta. Tämä ei sinänsä ole yllättävää eikä uutta, esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa kiinnitettiin huomiota samaan teemaan; syrjäytymistä koskeva tieto on hajallaan ja yhtenäisen kokonaiskuvan saaminen on vaikeaa. Tarkastusviraston raportissa tiedon pirstaleisuus liitetään laajempaan tulkintaan, jonka mukaan syrjäytymisen torjuntaan liittyvälle yhteiskuntapoliittiselle toiminnalle, palvelujärjestelmän rakenteelle ja erilaisille hallinnollisille käytännöille on leimallista pirstaleisuus. Tarkastusviraston raporttia voi lukea toivomuksena selkeämmän kokonaiskuvan saamiseksi (Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn...2007).

Selvityksen aineistossa tämä hajanaisuus näkyy esimerkiksi siinä, että kunnissa ollaan melko tuskastuneita moniin päällekkäisiin arviointeihin, kyselyihin ja selvityksiin. Yleinen tulkinta on se, että kyselytulva johtaa tiedon luotettavuuden heikentymiseen. Kyselyiden vastausprosentit laskevat ja kyselyihin vastailaan mitä sattuu. Kyselyillä ja arvioinneilla on oma hierarkiansa. Pakollisiin selvityksiin ja tarkastuksiin vastataan, mutta muuten vastausfilosofiaa voi luonnehtia termein ”oma tieto, paras tieto”. Tämä tarkoittaa sitä, että valtakunnallisiin ja myös lääninhallitusten selvityksiin suhtaudutaan lähtökohteisesti varauksellisemmin kuin oman kunnan sisältä tuleviin tietopyyntöihin. Kuntien edustajien muistijälkeen on tallentunut liian paljon kokemuksia siitä, että kaukaa tuleville ja kyselyillä ei ole juurikaan kosketuspintaa ja hyötyvaikutuksia oman kunnan, toimialan tai työn kannalta.

Pällekkäisen seurannan konkreettisempi puoli on siinä, että paikalliset seuranta- ja ohjauksen käytännöt perustuvat melko vaihteleviin ja irrallisiin seurantamenetelmiin. Vaikka yhtenäisyyttä ja koordinoitua haetaan koko ajan kunnan sisällä ja seutukunnallisestikin, niin yhä edelleen eri toimialat ja työntekijät keräävät, käsittelevät ja välittävät tietoa hyvin hajanaisin ja päällekkäisin tavoin.

Ohjauksen kohteena olevan nuoren kohdalla tämä hajanaisuus ja päällekkäisyys johtaa lukuisten samanlaisten alkuhaastattelujen problematiikkaan. Nuori tulee ammatilliseen

oppilaitokseen saattaenvaihtolomakkeen kera ja kertoo alkuhaastattelussa asioita omasta elämästään. Sama nuori menee työvoimatoimistoon ja taas kirjataan elämänkulun keskeiset vaiheet, sitten ehkä sosiaaliviraston kautta työpajalle, jossa taas selvitetään perhesuhteet, päihteet, kaverit ja tulevaisuuden toiveet. Asioita ja monialaisen yhteistyön lähtökohtia heikentää se, että nuori saattaa kertoa samasta elämästä hyvin monella eri tavalla:

Jos otetaan vaikka työhallinto ja sos. toimi. Tiedostettu on jo kauan sitten että asiakkaat puhuvat eri stoooreja näissä kahdessa paikassa. TYP:n osalta tämä ongelma on jo ratkaistu kun käytössä on yhteinen asiakasrekisteri. Minusta työhallinnon ja sos.toimen välillä pitäisi olla linkki. Mikä se sitten olisi?

Edellisessä sitaatissa peräänkuulutettuna linkkinä toimii usein monialainen yhteistyö ja luottamuksellinen tiedonvaihto. Tietosuojalaki on usein manattu esiin avointa tiedonvaihtoa haittavana tekijänä ja ”erilaisten stoorien” kertominen tietenkin monimutkaistaa asiaa entisestään. Viranomaiset saavat ainakin toisinaan erilaista tietoa, tämän perusteella muodostetaan erilaisia käsityksiä ja tietosuojan takia myös *pysytään* näissä erilaisissa tulkinnoissa. Tietosuojalain väljentäminen olisi petollisen helppo nähdä yhtenä ratkaisuna päällekkäisen tiedonkeruun vähentämiseksi. On kuitenkin korostettava sitä, että tietosuojaan liittyviä käytäntöjä halutaan kunnissa yleisimmin *yhtenäistää* ja *selkeyttää*, tietosuojamääräysten väljentäminen sen sijaan jakaa selvästi mielipiteitä.

Henkilöseurantaan liittyvistä tietosuojakäytännöistä kysyttiin myös kuntiin lähetetyssä verkkokyselyssä. Kysymyksiin ohjautuivat vastaamaan ne henkilöt, jotka joutuvat työssään tekemisiin tietosuoja-asioiden kanssa (92 kpl). Tietosuojaan liittyviä asioita kartoitettiin nykyisiä käytäntöjä selvittämällä ja kehittämisehdotuksia kysymällä. Seuraavassa kuvataan lyhyesti nykyisiä käytäntöjä:

VASTASIT AIEMMIN, että henkilöseurantaan liittyvät asiat ovat sinulle tuttuja. Henkilöseurannan kohdalla puhutaan usein tietosuojaan liittyvistä asioista. Kuvaisitko lyhyesti millä tavalla tietosuojaan liittyvät ongelmat on teidän seurantakäytännöissä ratkaistu?

Oppilashuollolle per kunta selvät säännöt eli lakien ja asetusten mukaan toimiminen.

Ongelmia ei ole ratkaistu, jos nuori haluaa olla mukana ohjausjärjestelmissä, silloin toimii, muuten ei.

Asiakkaista ei käytetä henkilöiden omaa nimeä

Tietosuojaan liittyvät kysymykset jäävät usein harmaalle alueelle ja kahdenkeskisten keskusteluiden varaan. Usein myös hautautuvat sinne.

Tietoa siirretään luvanvaraisesti, omalla kaavakkeella "käsipostina". Alueella on käytössä lakimiehen hyväksymä tiedonsiirtolomake (opiskelijan) perusopetuksesta toiselle asteelle. Opiskelupaikan vastaanoton varmistamisen yhteydessä opiskelijalla on mahdollisuus antaa ko. lomake ko. oppilaitoksen oppilashuollon henkilöstön käyttöön. Tämä on vapaaehtoista. Lupa kysytään aina opiskelijalta ja huoltajalta ja se varmennetaan allekirjoituksilla.

Rajoitetaan asioiden käsittelyyn osallistuvat vain opiskelijahuoltoryhmään tai vielä suppeampi käsittely. Toimijat kunnioittavat oppilaan kieltoa tiedonsiirrosta.

Ei niitä olekaan ratkaistu. Toiminta on kulisseitään pitävää, koska kaikki tekevät omia muistiinpanojaan eikä virallista tietokantaa juurikaan synny. Aikaisemmin jo totesin, että tietosuoja on selvästi hankaloit- tamassa hyvää asiaa tässä kohdin. Toki kuitenkin tietosuoja on hyvä asia.

Edelliset esimerkit kuvaavat tietosuojakäytäntöjen vaihtelua, yhteisenä kulmakivenä toimii kuitenkin nuorelta ja vanhemmilta saatu lupa. Toisaalla turvataan lakeihin ja ase- tuksiin, toisaalla liikutaan jossain harmaalla vyöhykkeellä ja luotetaan toisten ammatti- taitoon ja – etiikkaan. Esimerkiksi kuvaavat myös sitä, että tiedonsiirto on usein hel-

pompaa oman organisaation sisällä, tietosuojaongelmat nousevat esiin varsinkin toimialojen välisessä tiedonsiirrossa. Sektoreittain tarkasteltuna tietosuojamääräyksien noudattamisen perinne on tiukinta sosiaali- ja terveystoimessa, tätä kautta tämä eettinen koodi näkynee myös oppilashuoltoryhmien toiminnassa.

Tietosuojaan liittyvät kehittämissuositukset yhdistettiin kysymyksessä henkilöseurannan laajempiin teemoihin:

Millä tavalla henkilöseuranta (tiedon keräämisen ja hyödyntämisen prosesseja ja käytäntöjä) sekä tietosuojaan liittyviä asioita tulisi jatkossa kehittää?

Niin, että joku tekee jotain sillä tiedolla jota kerätään. Eli, kun pudokkaat löytyy, joku ottaa heidät hoteisiinsa. Tiedon saa ja kerää se, joka sitä tarvitsee ja käyttää.

Kuten edelläkin jo esillä KOULUTA avoimemmaksi ja käyttö järkevämmäksi, että opiskelijan etenemistä voidaan seurata reaaliajassa nykyistä avoimemmin.

Hallintorajat ylittävään tiedonsiirtoon esim. koulutoimi-terveystoimi pitäisi saada yksinkertaisempi systeemi esim. vaihtoloon liittyen säädösten yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen sos.toimi-terv.toimi-opetustoimi

Pitäisi selvittää joko asetuksella tai lailla keillä on oikeus saada ja vaihtaa tietoja keskenään.

Kaikki tieto mikä edesauttaa opintojen suorittamista pitäisi olla jokaisella prosessissa mukana olevalla vapaasti käytettävissä.

Olemassaolevat seurantajärjestelmät eivät synkronoi keskenään

Moniasiantuntijuutta ei tue kymmenet erilliset tietojärjestelmät. Mutta en osaa ratkaista kysymystä.

Lainsäädännölliset esteet tulisi purkaa.

Tietosuojalakia muuttamalla niin, että henkilösuoja on turvattu mutta seuranta ja tiedon kerääminen mahdollistuu

Tulisi olla valtakunnallinen ohjelma, johon nuoret itse voisivat hyvin helposti kirjata sen minne ovat ha-keutuneet, työhön II asteelle, AMK tai yliopisto Mille linjoille?

Selkeitä yhtenäisiä käytäntöjä valtakunnallisesti. Sitkeästi vaan moniammatillista yhteistyötä huoltajia ja oppilaita unohtamatta.

Suljetut salasanat takana olevat tietojärjestelmät.

Tekniikka antaa nykyään myöten, että hyvin paljon asioita voidaan saada salasanoiden ja käyttöoikeuksien taakse. Tätä kehittämällä ja oikeukisen järkevällä jakamisella päästäisiin jo pitkälle. Toinen seikka on tosin se, että erilaisia listoja ja rekisteritä on jo paljon eikä ole järkevää sitä listaa lisätä turhan takia.

Vaikea kysymys. Kirjaan Primus-järjestelmään lähinnä tilastollisia syistä: tulostan raportteja esim. käyntien määristä ja syistä. Toisaalta en luota sähköisiin järjestelmiin. Minulle on myös epäselvää, ketkä järjestelmän ylläpitäjistä saavat lukea esim. kuraattorisivuja. Kuulopuheiden mukaan näitä on 5-6, teknisiä henkilöitä. Ei tunnu turvalliselta laittaa järjestelmään ihmisten arkoja ja henkilökohtaisia asioita... Vaikka näillä sanotaan olevan salassapitovelvollisuus...

Kehittämissuositukset jakaantuvat melko lailla vastakkaisiin näkemyksiin, toiset haluavat väljentää tietosuojamääräyksiä, toiset korostavat nykyisten käytäntöjen tietosuoja-ongelmia. Seuraava sitaatti on mielenkiintoinen siitä syystä, että siinä nostetaan esille melko harvoin käsitelty asia, eli nuoren ja huoltajan oikeus nähdä millaisia tietoja nuoresta liikkuu. Yleensä tietosuojaan liittyvissä lupa-asioissa lähdetään siitä, että lupa pyydetään vain tietojen siirtämiseen, tiedon sisältöön liittyviä yksityiskohtia asianosaiset eivät pääse tarkistamaan.

Itse pyrin toimimaan niin, että aina kun puhumme verkostokumppaneiden kanssa, nuori ja huoltaja on aina mukana antamassa luvan keskustella heidän asioistaan yhdessä heidän kanssaan. Nuoren kanssa yhdessä otamme yhteyttä niihin tahoihin, joista apua voisi löytyä. Kirjaan asiat aina niin, että nuori itse ja hänen huoltajansa voivat lukea niitä. Säilytän kuitenkin kaiken lukon takana.

Myös eräs haastateltava tarttui samaan teemaan. Kysymys on myös nuorten osallistamisesta häntä itseään koskevaan tiedonkeruuseen ja seurantaan. Eräänä ratkaisuna voisi olla opintokirjan tyyppinen tietopankki, josta nuori ja hänen huoltajansa pääsisivät lukemaan tietoja. Tässä opintokirjassa summataan perustaustatiedot ja muu tarpeellinen informaatio, kysymys olisi siis tavallaan yhteisestä asiakasrekisteristä, jota ”kuljettamalla” voitaisiin ehkä vähentää esimerkiksi lukuisia ja päällekkäisiä alkuhaastatteluja eri palvelupaikoissa.

Mielenkiintoista on se, että tietokannat ja erilaiset asiakasrekisterit nähdään tietosuojan ja henkilöseurannan kannalta kahdessa valossa. Suulliset keskustelut, epäviralliset muistiinpanot ja hävitetyt dokumentit nähdään usein tietosuojaa helpottavina käytäntöinä. Tähän rinnastetaan sähköisiä dokumentteja ja asiakasrekistereitä, joissa oleva tieto tulkitaan herkästi tietosuojaa haittaavaksi. Toiset vastaajat näkevät yhtenäiset tietokannat ja sähköiset seurantajärjestelmät seurannan päällekkäisyyden vähentäjinä. Tietosuojaan liittyvät ongelmat voidaan ratkaista erilaisilla käyttöoikeuksilla ja salasanoilla. Omana erillisenä teemana seurantaan liittyvässä keskustelussa voidaankin tarkastella erilaisten tietohallintajärjestelmien yhdistämisen mahdollisuuksia.

5.7. Tietohallintajärjestelmien yhdistäminen

Tämän selvityksen aineistossa erilaisia tietokantoja ja tietohallintajärjestelmiä koskeva puhe on liittynyt usein sähköisen yhteishakujärjestelmän (KOULUTA) kehittämiseen. Keskeinen viesti on se, että KOULUTA-järjestelmän tulisi palvella paremmin seurannan ja ohjauksen tukena. Järjestelmää halutaan kehittää sellaiseksi, että se antaa reaaliaikaisen kuvan opiskelijoiden tilanteesta myös opintojen aikana. Myös keskeyttämisen seurannan ja erilaisten täydentävien liitteiden (laadullisen tiedon) saaminen KOULUTAan on ollut puheena.

Yhtenä ongelmakohtana on nähty myös peruskoulujen ja ammatillisen koulutuksen erilaiset tietohallintaohjelmat. Pahimmillaan tehdään kaksinkertaista työtä, kun lähettävä taho (peruskoulu) lähettää esimerkiksi siirtoHOJKS:t paperisina ja vastaanottava taho (ammattioppilaitos) kirjaa tiedot paperista koneelle. Yhteinen tietohallintajärjestelmä mahdollistaisi sähköisen kirjaamisen jo peruskoulussa.

Tietohallintajärjestelmät tulisi saada ”keskustelemaan” keskenään. Tämä on tietysti myös tietosuojaan liittyvä asia, koska keskustelu tarkoittaa tiedonsiirtymistä. Vaikuttaa siltä, että tietohallintajärjestelmien kehittäminen koetaan erityisen tärkeäksi perusopetuksen ja ammatillisen koulutuksen parissa. Yhtenäisten asiakasrekistereiden esimerkkeinä pidetään sosiaalishallinnon rekisterejä ja työvoimahallinnon URA-järjestelmää. Nämä toimivat hallinnonalojen ja organisaatioiden sisäisinä tiedonsiirtokanavina, joista muut yhteistyöverkoston jäsenet eivät pääse tietoja katsomaan. URA-järjestelmän tietoja on tosin paikoin käytetty toiselta asteelta ja työpajoilta jatkosijoittumisen seurannan välineenä, mutta huonoin kokemuksin: URA-järjestelmä kirjaa vain työnhakijaksi ilmoittautuneet ja näiden poistuminen rekisteristä tulee kirjatuksi vain jos tieto jatkopaikasta on saatavilla (usein asiakkaan itsensä kertomana).

Tietokantojen ja tietohallintajärjestelmien nimiä on tässä turha kirjata, kaikkien nimiä tuskin kukaan edes tietää. Olennaista on se, että seurannan kehittämishaasteet nostavat myös erilaiset IT-alan asiantuntijat tärkeiksi kehittämiskumppaneiksi. Summaavin ja periaatteellisin kritiikki löytyy erään haastateltavan näkemyksestä, jossa tiedonkeruun nähdään ohjautuvan liikaa tietojärjestelmien mahdollisuuksien mukaan, ei niinkään todellisten tarpeiden mukaan. Tietojärjestelmät eivät palvele tietotarpeita vaan tietojärjestelmän tiedoista haetaan erilaisia sovellusmahdollisuuksia.

Erilaisten sähköisten seuranta- ja palautejärjestelmien yhdistämistä ja koordinointia on toki mietitty ja kehitetty aiemminkin. Koulutusasteiden välisten sähköisten järjestelmien erilaisuudesta johtuvien kitkatekijöiden ratkaisu liittyy luontevasti esimerkiksi tietoyhteiskuntakehityksen yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittämiseen opetus-toimessa (OpetusTIME-hanke). Yhtenä esimerkkinä voidaan käyttää myös näyttöperusteisen oppimistulosten arviointijärjestelmän kehittämishankkeen (Koppi-hanke) aikana tehtyjä suunnitelmia ja ehdotuksia kansallisesta oppimistulostiedon palautejärjestelmästä.⁴

Kansallista osaamista kuvaavaa keskitettyä tietokantaa ei voi tietenkään suoraan kopioida peruskoulun ja toisen asteen nivelvaiheen pudokkaiden ohjausta tukevaksi tietokannaksi. Suunnitelmat ovat kuitenkin verrannollisia siinä mielessä, että tavoitteena on keskitetty ja koordinoitu tietokanta, joka palvelee sekä valtakunnan tason toimijoita että paikallisia tiedontarvitsijoita. Jos vertailu ”rajataan” toisen asteen koulutuksen sisälle, niin aineiston perusteella tarvetta olisi kansalliselle tietokannalle, joka tuottaisi yhtenäistä tietoa ainakin opintojen keskeyttämisestä, opintojen etenemisestä, oppilaiden hyvinvoinnista, asiakastyytyväisyydestä ja jatkosuunnitelmista. Kaikki asioita, joita ammatilliset oppilaitokset seuraavat nyt melko vaihtelevin käytännöin ja joihin haluttaisiin lisätä koordinoivia käytäntöjä.

Yhteinen sähköinen asiakasrekisteri kaikkien nivelvaihteyttä tekevien viranomaisten käyttöön saattaisi olla seurannan ja ohjauksen erityisen ”teknologisen vision” tavoite, mutta käytännössä suhde sähköisiin rekistereihin on kaksijakoinen. Toisaalta tietokannat otettaisiin vastaan omaa työtä helpottavina tekijöinä, mutta sähköisiä rekistereitä pidetään myös kasvottomina. Työntekijöiden keskinäiset kohtaamiset ja varsinkin tapaamiset nuorten kanssa halutaan usein pitää luonnollisen sosiaalisen yhteisyyden kentällä. Kasvokkain tapahtuvilla kontakteilla on aivan erityinen merkitys esimerkiksi luottamuksen rakentamisessa. Hyvien sosiaalisten käytäntöjen ja verkostojen nähdään toisinaan korvaavan esimerkiksi KOULUTA-järjestelmän puutteet. Vaikka henkilökohtaiset tapaamiset, palaverit ja puhelinsoitot ovat paikoin hitaita tapoja, ne koetaan tärkeäksi osaksi hyvää työ- ja auttamiskulttuuria.

⁴ Järjestelmän avulla tuettaisiin koulutuksen kehittämistä sekä kansallisella että koulutuksen järjestäjän tasolla. Hankkeen loppuraportissa (Räkköläinen & Kilpeläinen 2008) kuvataan palautejärjestelmän sisältävän tiedot oppimistuloksista ja näyttöjen laatuvaatimusten toteutumisesta. Kansallisessa palautejärjestelmässä on mielenkiintoista se, että saman järjestelmän avulla pyritäisiin tuottamaan sekä kansallista seurantaa tukevaa tietoa että koulutuksen järjestäjiä palvelevaa välitöntä palautetietoa kehittämistyön ja itsearvioinnin tueksi. Sähköinen palautejärjestelmä laajenisi myös kansalliseksi osaamisrekisteriksi (sähköinen osaamisen ja opintosuoritusten hallinta- ja arkistointijärjestelmä), joka kuvaa yhdenmukaisella tavalla suomalaista osaamista. Tätä kansallista osaamispääomarekisteri –hanketta on luonnosteltu osana tietoyhteiskuntapolitiikkaohjelmaa (emt.)

Sähköisten tieto- ja asiakasrekisterien kehittäminen voisi olla yksi tie seurannan ja tiedonkeruun päällekkäisyyksien purkamiseksi. Toisaalta seurannan ja tiedon pirstaleisuutta tulee tarkastella laajemmassa kehyksessä. Hajanaiseksi, pirstaleiseksi ja päällekkäiseksi muuttunut tieto on osa lasten ja nuorten palvelujärjestelmän kokonaiskuvaa. Koordinointia vailla oleva monialainen nivelvaiheiden palvelujärjestelmä tuottaa koordinointia vailla olevia seurantakäytäntöjä. Seuraavassa luvussa alustetaan seuranta- ja ohjausjärjestelmän laatupolitiikkaa osana palvelujärjestelmän kokonaisuutta.

6. KOHTI SEURANTA- JA OHJAUSJÄRJESTELMÄN LAATUPOLITIikkaA

6.1. Johdanto

Tässä luvussa seuranta- ja ohjausjärjestelmää lähestytään lasten ja nuorten palvelujärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta. Luvussa 2 todettiin, että seuranta ja ohjaus liittyvät erottamattomasti yhteen. Seuranta on vain väline, jonka kautta saadaan tarpeellista informaatiota ohjauspalveluiden kohdistamiseksi ja mitoittamiseksi. Seurannan ja ohjauksen lisäksi tarvitaan vielä yksi olennainen tekijä: on oltava palveluita, joihin nuoria voidaan ohjata. Tämä kolmiyhteys näkyy hyvin myös seuraavissa kommentissa. Ensimmäinen kommentti summaa hyvin myös seurannan kehittämisen yleiset haasteet (mm. vastuutahon hakeminen, etsivien ja koppareiden tarve):

(tulisi) Selkiyttää vastuita jälkiohjauksesta, paikattajääneiden "kiinniottamisesta". Kuka etsii peruskoulun päättäneet paikatta jääneet ja mihin heidät ohjataan. Ja kuka huolehtii siitä, että hakevat seuraavassa yhteishaussa (yhä uudelleen törmään siihen, että luulen nuoren olevan työvoimahallinnon "hoidossa", johon olen hänet syksyllä ohjannut ja sitten hän keväällä ilmestyy oveni taakse kyselemään yhteishausta, pahimmassa tapauksessa liian myöhään). Kelle toisen asteen oppilaitos ilmoittaa keskeyttäneet ja erotetut ja kuka "ottaa kopin". Voisivatko nuoret olla viimeisimmän opiskelupaikan "huolena" aina siihen asti, kunnes ovat kiinnittyneet seuraavaan. Vaatisi tiedonsaantioikeuksia ja ehkä vähän lisää liksaa ja aikaresurssia, mutta oppilas/opiskelijatuntemus lienee paras siinä paikassa, jossa on viimeksi ollut. Lisäksi tarvitaan "paikkoja välimaastoon" (koulujen ja kouluasteiden ja työelämän väliin): kymppiluokkia, startteja, työpajoja joka niemeen, notkoon ja saarelmaan.

Kopparin työ on tärkeä: on tärkeää, että tieto tukea tarvitsevista nuorista keräytyy keskitetysti. Mutta pitäisi olla paljon työpajoja ja vastaavia, minne koppari ohjaisi nuoria: eli pitäisi oikeasti voida ohjata nuoria sekä hoitoyksiköihin että työpajoihin. Kopparin apuna pitäisi olla leegio etsiviä kenttätyöntekijöitä: asumisen ja elämisen tukijoita, tukihenkilöitä jne. Tosi monet nuoret ovat yksinäisiä vailla perheiden ja verkostojen tukea. Elämisen taidot ovat hatarat.

Palveluiden puute on epäilemättä todellisuutta, mutta ohjausta voidaan helpottaa myös palvelujärjestelmän läpinäkyvyyttä lisäämällä. Olennainen osa seuranta- ja ohjausjärjestelmää ovat erilaiset palvelukarttakuvaukset, joihin kootaan paikallisia (kunta, seutukunta) palveluita. Nämä palvelukarttakuvaukset lisäävät läpinäkyvyyttä tuottamalla tietoa kaikista mahdollisista vaihtoehdoista, joita erilaisissa ohjaustarpeissa oleville nuorille voidaan tarjota. Palvelukartat tukevat nuoren ohjautumista myös suoraan; esimerkiksi jos nuori aikoo keskeyttää opintonsa, palvelukartasta nuoren ja/tai huoltajan on mahdollista etsiä sopivia palveluita yhteystietoineen. Monella paikkakunnalla palvelukarttoihin liittyvä ohjauspalvelu on siirretty internetiin.

Tässä selvityksessä lasten ja nuorten palvelujärjestelmällä on tarkoitettu lähinnä peruskoulun ja toisen asteen välistä nivelvaihetta. Lisäksi aineistonkeruuta suunniteltiin toisen asteen jälkeisen nivelvaiheen (työelämä, jatkokoulutus) seuranta- ja ohjauskäytäntöjen kartoittamiseksi. Nivelvaiheita on toki muitakin, esimerkiksi moniammatillista vironomaistyötä ja sen lakisääteistä pohtivan työryhmän muistiossa (Nuorta ei jätetä...2009) nivelvaiheisiin luettiin lisäksi muun muassa seuraavat elämän murros- ja muutosvaiheet:

- nuori ei osallistu oppivelvollisuusikäisenä perusasteen koulutukseen
- nuori ei työllisty ja hänen arvioidaan tarvitsevan moniammatillista yhteistyötä
- nuori keskeyttää toistuvasti hänellä suunnitellut aktivointipalvelut
- nuori keskeyttää ase- tai siviilipalveluksen
- nuori arvioi tarvitsevasa tukea elämäntilanteensa järjestämiseen

Työryhmän mukaan (emt.) näissä esimerkkitilanteissa nuori tarvitsee usein erityistä tukea ja ohjausta.

Selvityksen tavoitteiden kannalta näkökulmaksi on otettava se, miten seurantatieto toimii palveluiden kehittämisen ja järjestämisen tukena. Tämä palveluita tukeva palautetieto määriteltiin yhdeksi seurantajärjestelmän tasoksi luvussa 2. Selvityksen aineiston perusteella seurantatieto tukee palveluiden kehittämistä tällä hetkellä eri hallinnonalojen ja organisaatioiden sisäisen laadunarvioinnin kautta. Perusopetuksessa, toisen asteen koulutuksessa ja myös työpajoilla on omat arviointi- ja seurantakäytännöt, joilla mitataan oman toiminnan vaikuttavuutta ja laatua. Käytännöt perustuvat usein erilaisiin sertifioituihin arviointimalleihin (Balanced Score Card), EFQM) ja niistä tehtyihin sovelluksiin. Toisaalta myös palveluiden mitoittamista ja kohdistamista tukeva ennakointitieto suuntautuu usein tietyn rajatun organisaation, toimialan tai ammattialan tavoitteiden mukaisesti (esim. oppilashuollon riittävyys, kouluverkon kattavuus).

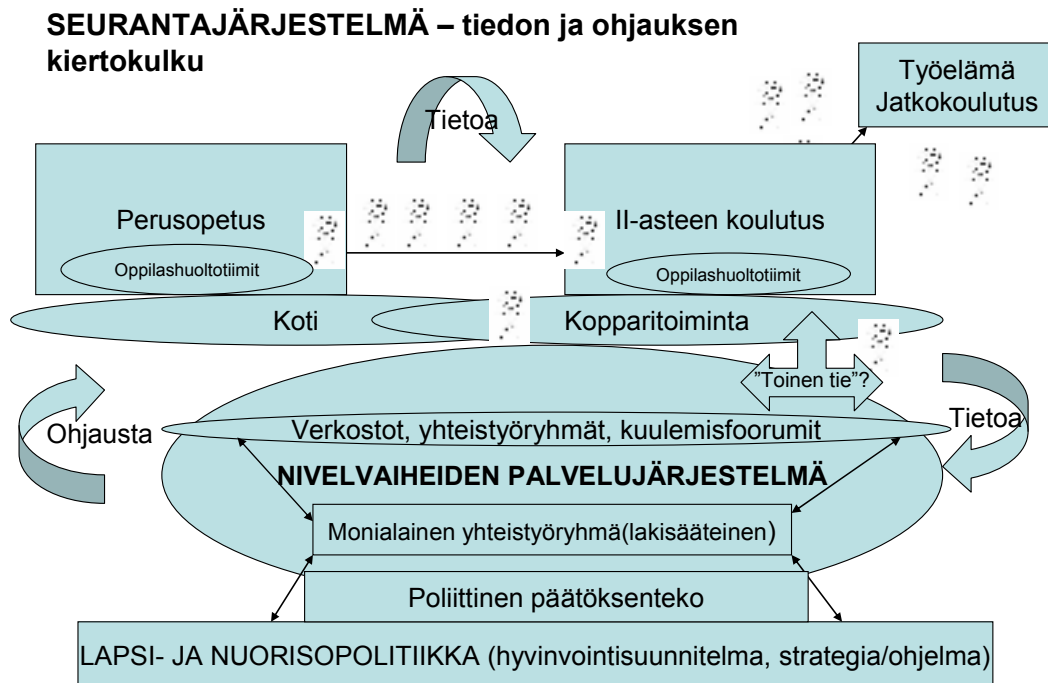
Tässä selvityksen viimeisessä luvussa peruskoulun ja toisen asteen nivelvaiheen palvelujärjestelmää pyritään kuitenkin tarkastelemaan kokonaisuutena, eräänlaisena palveluprosessina, joka kokoaa eri toimialojen ihmisiä ja palveluita saman prosessin sisään. Tämä kokonaisuudeksi ”pakottamisen” tekniikka oli käytössä myös haastatteluissa, joissa vastaajia haastettiin miettimään asioita yhteisen nivelvaihteyden näkökulmasta. Tätä kautta seurannan, ohjauksen ja palveluiden kolmikantaa päästiin käsittelemään palveluiden järjestämisen, koordinoinnin ja läpinäkyvyyden viitekehyksessä. Tarkoitus oli mallintaa ja asettaa arvioinnin kohteeksi nivelvaiheen palvelut *kokonaisuudessaan*, ei niinkään miettiä *yksittäisten* palveluiden kehittämistä.

Eräs selvityksen tavoite oli tarkastella seurantajärjestelmän yhteyttä paikallisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämiseen. Tässä on kysymys tiedon *hyödyntämisen* käytännöistä. Seurantajärjestelmä tuottaa tietoa, mutta kerätyn tiedon tulisi myös välittyä paikallisen päätöksenteon tueksi. Seurantatiedolla tulisi olla palvelujärjestelmää ja politiikkaa ohjaavia vaikutuksia. Kolikon toinen puoli on se, että seurantajärjestelmää täytyy varautua kehittämään ja päivittämään. Systemaattisesti rakennettua seurantajärjestelmää tulisi siis arvioida toiminnan ohjaamiseksi. Seurantajärjestelmällä on siis *ohjaavia vaikutuksia*, mutta seurantajärjestelmän tueksi tarvitaan myös *ohjaavia tekijöitä*

6.2. Seurantajärjestelmän yleistävä mallinnos

Tässä selvityksessä on kuvattu konkreettisia seurantakäytäntöjä ja jäsenetty aineistosta nousevia kehittämisehdotuksia. Kaiken edellä käsitellyn perusteella voidaan nyt esittää eräs mallinnos seurantajärjestelmän sisällöstä ja olennaisista prosesseista (kuva 5). Mallinnos painottuu koulutus- ja yhteiskuntatakuun tavoitteiden mukaisesti peruskoulusta työelämään tapahtuvan siirtymän kuvaamiseen. Mallinnos on lisäksi kuntakeskeinen, eli se kuvaa paikkakunnittain järjestyvää seurantaa, jota tosin usein tuetaan erilaisilla seudullisilla suunnitelmilla ja yhteisillä käytännöillä. Mallinnos pysyy myös suhteellisen yleisellä tasolla, peruspiirteiltään samat elementit ja prosessit löytyvät niin pienistä kunnista kuin suurista kaupungeistakin palvelurakenteesta ja – organisaatiomuodosta riippumatta.

Kuva 5. Seurantajärjestelmän mallinnos



Kuvassa seurantajärjestelmää mallinnetaan tiedon ja ohjauksen kiertokulkuna. Kuvassa olevat ihmishahmot osoittavat niitä elämänpolun vaiheita, joissa nuori ihminen on tyyppillisimmin seurannan kohteena – joko henkilöseurannassa tai tilastolukuna kunnan nuorten sijoittumisluvuissa. Kopparitoimintaa on esitelty aiemmin tässä selvityksessä, kopparitoimintaa voitaisiin aivan hyvin kuvata myös etsimiseen ja ohjaamiseen jakautuvana toimintana (vrt. luku 5). Kopparitoiminta on usein järjestetty ajallisesti kattavaksi toiminnaksi, jossa palvelu ulottuu peruskoulun päättöluokilta aina työelämän porteille saakka. Kotien ohjausvastuu painottuu peruskouluihin ja kulkee kuvassa limittäin yhteiskunnan ohjauspalveluiden kanssa. ”Toinen tie” on yleisnimitys erilaisille vaihtoehdoille koulutus- ja oppimahdollisuuksille (esim. työpajat), joita kunnissa on tarjolla vaihtelevissa määrin. Työpajamaisen toiminnan joustavia ja paikallisesti vaihtelevia käytäntöjä kuvaa se, että pajamaiset käytännöt voivat sijoittua minne tahansa peruskoulun ja työelämän välimaastossa. Tiedon ja ohjauksen kiertokulkua kuvaavat nuolet tarkoittavat tiivistetysti sitä, että seurantajärjestelmän tulisi tuottaa tietoa, jonka avulla puolestaan kehitetään nuoren saamaa ohjausta.

Kuvaan piirrettyjä yhteistyön erilaisia muotoja (verkotot, lakisääteinen ryhmä) on myös syytä avata alustavasti. Erottelu perustuu siihen, että paikallinen ja seudullinen yhteistyö rakentuu usein monikerroksisesti. Yhtäällä on epäviralliseen verkostoitumiseen, kollegoiden tapaamiseen ja kuulemisfoorumeihin perustuva yhteistyö. Toisaalla ovat viralliset yhteistyön muodot, joissa yhteistyöllä on dokumentteihin kirjatut tavoitteet.

Tähän verkostoitumisen, kumppanuuden ja lakisääteisen yhteistyön problematiikkaan palataan myöhemmin.

Kuvan tulkintaa on syytä täsmentää siten, että kuvasta puuttuvat olennaiset reunaehdot, joilla osaltaan on merkitystä nuorten työllistymisen kannalta. Esimerkiksi työllisyystilanne, ammatillisen koulutuksen kysyntä ja kuntien taloustilanne ovat keskeisiä reunaehdot, joita lukija- tai katsojaystävällisyyden vuoksi ei kuitenkaan koitettu mahduttaa tähän kuvaan.

6. 3. Nivelvaiheen organisoitu kumppanuus

Luvussa 2 ennakoitiin sitä, että seuranta- ja ohjausjärjestelmän voi sanoa olevan yhä edelleen kehittämis- ja innovaatiovaiheessa. Paikallisia ja seudullisia malleja on rakennettu esimerkiksi erilaisten hankkeiden myötä. Seuranta- ja ohjausjärjestelmillä on yhä edelleen eräänlainen yhteisen vision tai strategian status; toiminta ei ole vakiintunutta vaan muutoksen ja kehittämisen tilassa.

Aineiston perusteella voidaan sanoa, että tämä ennakointi pitää paikkansa. Kaksi keskeistä havaintoa on tärkeää nostaa esiin. Ensinnäkin 1990-luvulla käynnistyneen hankkeiden ja projektivetoisen nivelvaihteen katsotaan tulleen tiensä päähän. Yleinen näkemys on se, että innovaatiot on jo luotu ja nyt on toiminnan vakiinnuttamisen takia. Tämä hankkeiden kyllästyminen näkyy erityisen selvästi peruskoulun ja toisen asteen nivelvaiheen problematiikassa. Toinen havainto on se, että pitkään jatkunut moniammatillisen yhteistyön kehittäminen on liikahtanut pari piirua eteenpäin. Ainakin haastattelupaikkakunnilla yhteistyö ja verkostoituminen oli kehittynyt enemmän kumppanuuden suuntaan. Haastattelupaikkakuntia voidaan toisaalta luonnehtia hyviksi esimerkkikunniksi; paikkakunnilla oli pitkät hankepainotteiset perinteet nivelvaiheiden kehittämistyön osalta.

Yhteistyön eri muotojen jäsenyksissä kumppanuus määritellään verkostoitumiseen verrattuna systemaattisemmaksi yhteistyömalliksi. Kumppanuuden kriteereitä ovat muun muassa: yhteistyön pitkäaikaisuus, yhteinen strateginen haaste, tavoitteiden kuvaaminen, vastuunjako, palautetiedon saaminen ja sopimuksellisuus. Kumppanuus sitoo osapuolia enemmän kuin löyhät verkostomaiset yhteistyösuhteet (Engeström 2006). Tältä pohjalta opetusministeriön valmisteleva monialaisen yhteistyön lakisääteistäminen on helppo nähdä prosessin seuraavana vaiheena. Verkostojen ja kumppanuuden lisäksi haetaan vielä astetta virallisempia ja säädellympiä yhteistyön muotoja.

Organisoitu kumppanuus saattaa olla käsitteenä epäselvä, mutta sillä viitataan tämän selvityksen kuluessa syntyneeseen vaikutelmaan, että monella paikkakunnalla nivelvaiheiden seuranta ja ohjausta tehdään vakiintuneiden rakenteiden ja prosessien kautta. Nivelvaiheiden työntekijät (opinto-ohjaajat, kuraattorit, pajahenkilöstö, etsivän työn tekijät jne.) tunnistavat yhteisen työn alueen (nivelvaiheen seuranta ja ohjaus), mutta ovat toisaalta kiinni oman taustaorganisaationsa työssä. Tätä kautta nivelvaiheen organisoitu kumppanuus hahmottuu hyvin vaikeasti jäsennettäväksi epävirallisen työn vyöhykkeeksi, joka kyllä tunnistetaan, mutta jota on haastatteluissa vaikea kuvata.

Vertaus luvussa 2 esitettyyn Apollo-ohjelmaan saattaa tuoda lisävalaistusta asiaan. Apollo-ohjelman tavoite: ”miehen saaminen kuuhun”, oli ohjelmaan palkattujen asiantuntijoiden ainoa työ. Ohjelmaan kutsuttiin sekalainen joukko asiantuntijoita, jotka sai-

vat viranpuolesta keskittyä vain kyseisen mission toteuttamiseen. Koulutus- ja yhteiskuntatakuun tavoitteisiin liittyvässä seurannassa ja ohjauksessa tilanne on olennaisesti toinen. Nivelvaiheeseen liittyvä ohjaustyötä on aikaisemmin kuvattu ”heikon profession” käsitteellä (Vehviläinen 2007). Tällä käsitteellä tarkoitetaan sitä, että nivelvaihtely on vaikeasti määrittävää yhteisen tekemisen ja tavoitteiden aluetta. Nuorten ohjauksen ohella toimijoilla on kuitenkin usein omat ydintyönsä ja tavoitteensa, jolloin ohjaus muodostaa vain yhden osan työn kokonaisuudesta. Suuri osa nivelvaiheen toimijoista ei ole varsinaisesti ohjauksen ammattilaisia, nuorten ohjaus ei ole ensisijainen ammatillinen professio – ainakaan jos ohjaus määritellään koulutuksellisia tai ammatillisia valintoja tukevaksi toiminnaksi. Toisaalta nivelvaihtelyöhön osallistuu myös niitä, joille nuorten ohjaaminen (jatko) koulutukseen on selkeästi omaa ydintyötä, ammatillinen professio kaikkine siihen kuuluvine elementteineen.

Jokaisella organisaatiolla on henkilöitä, jotka toimivat tämän asian puitteissa, mutta yhteisen ajan löytäminen on vaikeaa. Myös tekijöistä on puute, sillä meillä jokaisella on omassa päivätyössämme niin paljon haasteita, että aika ei riitä ylimääräiseen. Koulutusta siis pitäisi olla lisää, ja ehkä muodostaa myös tälle saralle virallinen ryhmä / toimijat, jotka keskittyvät tähän asiaan.

Paikalliseen nivelvaihtelyöhön osallistuvat yleensä samat perustoimijat (perusopetus, toisen asteen koulutus, sosiaali- ja terveystoimi, nuorisotyö, työvoimahallinto, työpajat, projektit, järjestöt yms.). Toimijoiden sijaintia nivelvaiheen kentällä on kuvattu aikaisemmin (emt.). Tässä yhteydessä on syytä mainita lukioiden poissaolo. Lukiot ovat yleensä jääneet hieman lapsipuolen asemaan paikallisessa nivelvaihtelyössä ja nuorten ohjaukseen liittyvässä kehittämistyössä. Haastateltujen mukaan tämä johtunee lukioiden perinteisestä asemasta ”hyvien oppilaiden” koulutuspaikkana, esimerkiksi opintojen keskeyttäminen on ollut vähäistä ja lukio-opiskelun ongelmat eivät myöskään ole herättäneet kansallisen julkisuuden ja ESR-kehittämistyön kipukynnystä. Tilanteen arvellaan kuitenkin muuttuvan lähivuosina, koska lukiot joutuvat yhä enemmän kilpailemaan oppilaista ja käyvät paikoin myös selviytymistaistelua asemastaan.

Koska nivelvaiheen palvelujärjestelmää haluttiin tarkastella kokonaisuutena ja ohjaus näytti jäsentyvän organisoituna kumppanuutena, niin haastattelujen taustalle rakennettiin organisaatioiden laadunarvioinnista tuttuja kysymyksenasetteluja. Haastatteluja tehtiin ja aineistoa luettiin CAF-laadunarviontimallin viitekehyksessä⁵

Yhtenä havaintona voidaan nostaa esille seuranta- ja ohjausjärjestelmän johtajuuteen liittyvät asiat. Kysymys on yksinkertaisesti siitä, että johtajuus ja sitä myöten vastuu on haussa. Valtakunnallisesti tunnustettu 15–17 vuotiaiden nuorten väliinpuotoajan asema on tämän teeman yksi puoli, nämä nuoret eivät ole virallisesti kenenkään vastuulla. Paikallisesti johtajuuden ja vastuun hakeminen näkyy lähinnä siinä epätietoisuudessa kuka ottaa vastuun peruskoulun päättäneistä nuorista peruskoulun jälkiohjauksen jälkeen. Ja vielä laajemmin: kuka ohjaa siihen, että jälkiohjauksen jälkeinen ohjaus ohjaa oikein?

⁵ CAF (Common Assessment Framework) on EU-jäsenmaiden yhteistyönä kehitetty julkisen sektorin organisaatioiden laadunarviontimalli. Malli perustuu jatkuvaan oppimiseen ja toiminnan systemaattiseen kehittämiseen. Taustalla on Demingin laatuympeyränä tunnettu jatkuvan parantamisen periaate (suunnittele, toteuta, arvioi ja paranna). CAF-mallin sisältö ja rakenne vastaavat tunnettuja laatupalkintomalleja (Euroopan laatupalkintomalli EFQM), mutta CAF on kriteeristöltään tiiviimpi ja helppokäyttöisempi. CAF mallia voidaan käyttää myös pohjustamaan EFQM-mallin käyttöönottoa. Itsearvioinnin lisäksi mallia voidaan käyttää myös tavoiteperusteisessa arvioinnissa.

Toisaalta itse nivelvaiheen seuranta- ja ohjausjärjestelmä ja siihen liittyvä toiminta ei hahmotu oikein kenenkään johdettavaksi. Paikoin johtamisen tunnustetaan tapahtuvan *johtajien välisen yhteistyön, luottamuksen ja kaveruuden voimalla*. Tämä on loogista siinä mielessä, että nivelvaihtely sijaitsee organisaatioiden rajapinnoilla, yhteisen työn alueella. Haastattelujen perusteella nivelvaiheen organisoitu kumppanuus toimii usein eräänlaisen epävirallisen asajohtajuuden varassa. Taustalla ovat omat emo-organisaatiot, joissa ollaan joko johtotehtävissä tai johdettavana. Nivelvaihtelyssä roolit ovat kuitenkin epäselvemmät. Tätä tilannetta pidetään toisaalta hyvänä. Kumppanuus jäsentyy organisaatioiden ulkopuolisena alueena, jossa ollaan irrallaan perustyön rakenteista. Vastaavaa tilannetta on pidetty myös projektitoiminnan vahvuutena, projektit vapauttavat ihmiset ajattelemaan sektorirajat rikkovalla tavalla.

Itse asiassa nivelvaiheiden organisoitu kumppanuus näyttäisi jakaantuvan erilaisiin sosiaalisen toiminnan muotoihin. Toisaalla ovat löyhät sosiaaliset verkostot, joissa tavataan kollegoita, juodaan kahvia, ja siinä samalla hoidetaan nuorten ohjaukseen ja seurantaan liittyviä tehtäviä. Näillä verkostoilla on tärkeä merkitys työssäviihtymisen ja myös työn-ohjauksen kannalta, nämä yhteistyön muodot eivät välttämättä ole tehokkaita, mutta ne ovat tärkeitä. Tämä selittää myös sitä, miksi haastatteluissa esitetyt ehdotukset *monialaisen yhteistyön tehokkuuden mittaamisesta* otetaan vastaan hieman epäilevin ilmein.

Ei-niin-tulostavoitteisella yhteistyöllä on oma tärkeä roolinsa, mutta sellaisenaan se ei tietenkään riitä. Monialaisilla yhteistyöryhmillä on erittäin tärkeä asema seurantatiedon kerääjinä, käsittelijöinä ja välittäjinä. Useilla paikkakunnilla tätä löyhää verkostoitumista ja erilaista tiimitoimintaa täydentävät enemmän tai vähemmän virallisen aseman saaneet johtoryhmät. Tämä kaksitasoinen rakenne vaikuttaa toimivalta käytännöltä ja vastaa myös sosiaalisen pääoman merkityksiä analysoiden tutkijoiden näkemyksiin: sitovan (”bonding”) yhteistyön käytäntöjä voidaan täydentää yhdistävillä (”bridging”) verkostoilla, jotka toimivat samalla keskeisinä vuorovaikutusfoorumeina esimerkiksi innovaatioiden rakentamisessa (vrt. Hämäläinen & Heiskala 2004).

Johtajuus- ja kumppanuuspuheessa voidaan kiinnittää huomiota yhteistyön erilaisiin muotoihin ja yhteisen työn alueeseen. Tämä on kuitenkin vain yksi puoli asiasta. Haastattelujen perusteella toimijoiden taustaorganisaatioilla on edelleen huomattavan vahva rooli. Käytännössä tämä näkyy siinä, että nivelvaiheen ohjaukseen ja seurantaan liittyvä laatu keskustelu, tavoitteiden määrittely, tuloksellisuuden seuranta, työnohjaus ja vaikuttavuuden mittaaminen ”pakenee” koko ajan organisaatioiden omien tavoitteiden alle. Esimerkiksi nivelvaiheen ohjauksen laatu muuttuu puheeksi opinto-ohjauksen laadusta perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa. Samalla lailla ei tunnusteta mitään erityistä nivelvaiheiden palveluiden yhteisvaikuttavuutta; jos vaikuttavuutta mitataan, sitä tehdään omissa organisaatioissa ja palveluyksiköissä (esim. työpajat).

Resurssit ovat tietysti aivan oma lukunsa. Monilla paikkakunnilla nivelvaiheen ohjaus ja seuranta tapahtuu hankeresurssien voimin, mutta muuten taloudellisten resurssien hallinta ja seuranta tapahtuu omien hallinnonalojen sisällä. Lempäälän nuorisobudjettia voi pitää yhtenä esimerkkinä siitä kuinka lasten ja nuorten palveluihin käytetyt resurssit voidaan koota laskennallisesti yhteen (Paju 2005). Nuorisobudjettikaan ei tietysti poista erillisistä resursseista johtuvaa perusongelmaa.

Lempäälän nuorisobudjettia on syytä tarkastella lähemmin, koska mallin myönteisistä vaikutuksista tuntuu vallitsevan melkoinen konsensus. Ensinnäkin nuorisobudjetin pe-

ruslogiikka on mielenkiintoisella tavalla täysin vastakkainen perinteisen resurssipuheen kanssa. Tämänkin selvityksen aineistossa suuri osa kehittämisehdotuksista kohdistuu oman toimialan resurssien lisäämiseen, viesti on siis se, että *ohjaukseen on toimialalla x käytettävissä liian vähän resursseja*. Lempäälän nuorisobudjetissa tehdään sen sijaan kooste, jonka tarkoituksena on osoittaa kuinka *paljon* resursseja lasten ja nuorten palveluihin käytetään.

Lasten ja nuorten palveluihin käytettyjen eurojen määrästä tehty laskelma (x % kunnan menoista) voi periaatteessa toimia kahdensuuntaisesti. Laskelma osoittaa kuinka suunnattomasti lasten ja nuorten palveluihin menee rahaa, jolloin lisäresurssien vaatiminen saattaa olla vaikeampaa. Tämä *enemmän kuin on uskottu* esitystapa saattaa siis koitua asialle haitaksi. Haastatteluissa tunnistettiin tämä problematiikka ja esitettiin, että erilaisia iäkkäämpien ihmisten vastaliikkeitä saattaa tulla.⁶ Myönteisempi näkemys korostaa sitä, että laskennallisen koosteen tekeminen osoittaa kuinka tärkeästä ja isosta kokonaisuudesta lasten ja nuorten palveluissa on kysymys. Koska kunnan euroista huomattavan suuri osa menee lasten ja nuorten palveluihin, niin palveluiden kehittämiseen ja vaikuttavuuden parantamiseen kannattaa kiinnittää huomiota.

Kaiken kaikkiaan nuorisobudjetin nähdään toimivan hyvänä ja koordinoitua lisäävänä mallina, joka osaltaan lisää lasten ja nuorten palvelujärjestelmän läpinäkyvyyttä. Muita keskeisiä läpinäkyvyyttä lisääviä menetelmiä ovat esimerkiksi erilaiset palvelukartat ja tietenkin yhteiset lapsi- ja nuorisopoliittiset ohjelmat.

6.4. Kumppanuuden hakeminen vai rajapintojen taakse jääminen?

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemisen myötä kunnissa siirryttäneen yhä enemmän prosessiperusteiseen johtamistapaan ja prosessiorganisaatiomalleihin. Tässä selvityksessä tehtiin haastatteluja myös paikkakunnilla, jotka olivat jo siirtyneet palveluprosessiorganisaatioon (Hämeenlinna, Sastamala, Tampere). Tampereella ja Hämeenlinnassa on käytössä myös tilaaja-tuottajamalli. Käytännössä nivelvaiheen ohjaukseen ja seurantaan liittyvät kysymykset ja ratkaisumallit ovat huomattavan samanlaisia organisaatiomuodosta riippumatta. Kumppanuuden kannalta keskeisin ero liittyy siihen, että prosessiorganisaation ja siihen liittyvän elämäntapaajattelun nähdään sopivan perinteistä sektorimallia paremmin monialaiseen yhteistyöhön. Elämäntapaajattelu tuottaa systemaattisesti enemmän ”yhteisiä alueita” ja vähentää organisaatioiden välisiä kuiluja ja rajapintoja. Prosessiorganisaatio tuottaa tiimipohjaista ajattelua ja esimerkiksi henkilöstöresurssien käyttö on paikoin monipuolisempaa. Toisaalta on korostettava, että rajapinnat jäävät edelleen esiin, ne näkyvät nyt prosessien välisinä kuiluina.

Nivelvaihekeskustelussa voidaan valita halutaanko painottaa organisaatioihin ja toimialoihin jäämistä vai kumppanuuteen osallistumista. Molemmat vastakkaiset tendenssit ovat hyvin näkyvissä. Omiin ”lokeroihin” jäämisen eräänä haittavaikutuksena on se, että

⁶ Taloudellisesti iskevästä ja selkeistä tunnusluvuista voi tulla sloganeita, jotka alkavat elää omaa elämäänsä ja luovat mielikuvia. Mielikuvien vahvuus on taas todennäköisesti yhteydessä siihen, miten paljon nähdään vaivaa tarkemman tiedon saamiseksi. Sloganisoituminen heikentää tiedon vaikuttavuutta myös toisella tavalla. Esimerkiksi taannoin paljon julkisuutta saaneet arviot syrjäytyneen nuoren ”pelastamisen” taloudellisesta kannattavuudesta ovat haastattelujen perusteella jo muuttuneet sloganeiksi, joilla ei ole enää poliittista isku- tai elinvoimaa.

kokonaisvaltainen kumppanuuden ja ohjauksen laadun kehittäminen on vaikeaa. Paikallisesti ja valtakunnallisesti tarvitaan läpinäkyvyyden lisäämistä. Tähän liittyy myös tietoa siitä, miksi omien toimialojen ja organisaatioiden rooli on edelleen niin vahva.

Ensimmäinen perusproblematiikka liittyy siihen, millaista peruskoulun ja toisen asteen nivelvaihemallia tulisi kannattaa. Keskusteluissa esiintyy karkeasti ottaen kaksi vaihtoehtoa linjaa. Toiset kannattavat järjestelmäkeskeistä mallia (kutsuttu myös keskitetyksi malliksi), jossa seurannan ja ohjauksen vajeita halutaan täydentää perusopetusta ja toisen asteen koulutusta kehittämällä. Kehittämispuhe kohdistuu oppilashuollon ja ohjauksen resursseihin, lisäluokkiin ja ammattistartteihin. Järjestelmäkeskeisessä mallissa nuoret halutaan pitää valtavirran koulutusjärjestelmän sisällä. Toiset kannattavat puolestaan vaihtoehtoisten koulutusväylien mallia, jossa nuorille haluttaisiin tarjota entistä enemmän yksilöllisiä ja joustavia oppimismahdollisuuksia toisen asteen koulutuksen ulkopuolella. Tämä keskustelu liittyy ennen kaikkea työpajojen aseman ja statuksen määrittämiseen.

Paikallisella tasolla näkyy erittäin selvästi tämä valtakunnallisen tason perusjännite. Selvityksen kyselyaineistossa se näkyy yksinkertaisesti siinä, minne resursseja ja toimintaa haluttaisiin keskittää. Erityisopetuksen resurssit, oppilashuollon kehittäminen, ammatillisen koulutuksen opettajien työssäjaksaminen ja työpajatoiminnan paikallisen merkityksen lisääminen listautuvat säännöllisesti kehittämislistalle. Tässä selvityksessä on mahdollonta ryhtyä puntaroimaan näiden toiveiden paremmuusjärjestystä.

Aineistosta voidaan tehdä myös sellainen johtopäätös, että seuranta- ja ohjausjärjestelmän kehittämisessä tulee lähteä realiteeteista, eli oman toimialan, palveluyksikön ja työn/viran säilyttäminen on kuitenkin ohjauksen kentällä se kaikkein tärkein päämäärä. Nivelvaiheen palvelujärjestelmää voidaan vision tasolla ja haastatteluissa ”pakottaa” kokonaisuudeksi, mutta ohjausta ja seurantaa tehdään kuitenkin yhä edelleen pääosin sektoroituneella tai muuten ositetulla kentällä. Kun tästä näkökulmasta lähdetään mallintamaan seurantajärjestelmää, niin keskeisiksi teemoiksi nousevat läpinäkyvyyden ja tasa-arvoisuuden varmistaminen seurannan kaikissa vaiheissa. Seurannan vaiheiksi tiivistetään lopuksi kohdistaminen, toteuttaminen ja tulkinta.

6.5. Kohdistamisen laatupolitiikka

Kohdistamisen laatupolitiikka lähtee siitä, että seurantatiedon keruu tulisi kohdistaa oikeisiin asioihin. Tämä tarkoittaa prosessia, jossa ensin määritellään millaista tietoa tarvitaan nuorten ohjauksen tueksi. Haastattelujen perusteella tämän tiedontarpeen määritellyn tulisi tapahtua yhteisen keskustelufoorumin kautta. Keskusteluun tulisi kutsua ne henkilöt, jotka tietoa tarvitsevat (suorittavan työn tekijät, johtohenkilöstö, poliittiset päättäjät). Kun on päästy yleiseen ja yhteiseen näkemykseen tarvittavasta tiedosta, niin työhön ”kutsutaan” tiedontuottajat (esim. oppilashuoltotiimit, opinto-ohjaajat, tietohallintajärjestelmien edustajat jne.).

Tämä kohdistamisen prosessi on tilaaja-tuottajamallin perusidean mukainen. Tiedon tuottamisen lähtökohtana on tarve (tilaajan ja asiakkaan tarve). Tältä pohjalta voidaan tarkentaa tavoitteita ja kartoittaa myös nykyisten tietovarantojen sisältöä. Missä määrin nykyiset tietosisällöt vastaavat tarpeisiin ja millaista uutta tietoa tulisi kerätä? Millaisilla

seurantaindikaattoreilla tietoa kerätään? Ja ketkä meidän paikkakunnalla ovat tiedon ”tuottajia”?

Käytännössä tämä prosessi tapahtuu monissa kunnissa (ja sen tulisi tapahtua) vahvan monialaisen keskustelun kautta. Jatkossa seurantajärjestelmän kehittäminen ja ylläpitäminen tulisi kytkeä mahdollisimman hyvin paikallisiin tai seudullisiin yhteistyökäytäntöihin ja ohjausmekanismeihin (esim. työryhmät, paikalliset ja seudulliset koulutusta koskevat strategiat, erilaiset keskustelufoorumit ja seminaarit). Tiivistäen voidaan sanoa, että tiedontarpeiden määrittely ja erilaisista seurantaindikaattoreista päättäminen tulisi liittää osaksi kunnan yleisiä ohjausvälineitä (talousarvio, strategiat jne.). Esimerkiksi tilaaja-tuottajamalleissa tämä systematisointi tehdään nykyisin palvelusopimusten yhteydessä, sopimuksissa määritellään millaista seurantaa tehdään ja miten tuloksia tullaan käsittelemään.

Keskeisistä kunnan toimintaa ohjaavista asiakirjoista voidaan mainita erilaiset lapsi- ja nuorisopoliittiset ohjelmat sekä lakisääteinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma. Haastattelujen perusteella nivelvaiheen seurantajärjestelmän mallintaminen ja seurannan toteuttamisen ohjaaminen voitaisiin kirjoittaa noihin asiakirjoihin yhdeksi velvoittavaksi tekijäksi. Seurantavelvoite tulisi siis yhdeksi osaksi esimerkiksi lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa.

6.6. Toteuttamisen laatupolitiikka

Toteuttamisen laatupolitiikka lähtee siitä havainnosta, että nykyiset seuranta- ja ohjauskäytännöt ovat erittäin hajanaisia ja myös päällekkäisiä. Kunnissa on melko vahva näkemys, että toimintaa tehostamalla säästettäisiin paljon työtunteja varsinaiseen työhön (nuorten ohjaukseen). Tässä selvityksessä on kuvattu nykyisiä toteuttamistapoja, mutta myös niihin liittyviä ongelmia ja kehittämishaasteita.

Tiivistäen voidaan sanoa, että hyvän toteuttamisen ehtona on hyvä suunnittelu. Kohdistamisen laatu näkyy siis myös toteuttamisen laatuna (PDCA-syklin mukaisesti). Prosessiajattelun mukaisesti tässä vaiheessa joudutaan paikallisesti miettimään myös sitä, millaista tietoa tuotetaan itse ja millaista tietoa hankitaan ulkopuolelta? Millaista tietoa on saatavilla valtakunnallisista indikaattoreista? Nämä kysymykset liittyvät myös kuntien itsearviointivelvoitteen ja valtakunnallisen (ilmaisen) tiedon problematiikkaan.

6.7. Tulkinnan laatupolitiikka

Tulkinnan laatupolitiikkaa on syytä käsitellä tarkemmin, koska siihen ei olla aiemmin tässä raportissa puututtu. Tässä luvussa tarkastellaan informaatio-ohjaukseen liittyvän päätöksenteon problematiikkaa. Yleisenä tavoitteena ns. näyttöön perustuvassa päätöksenteossa on se, että tietoa tuotetaan hyvin tuotetuilla, läpinäkyvillä, avoimesti saatavilla ja käyttäjäystävällisillä indikaattoreilla (<http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/syrjaytymistieto.pdf>). Tämän luvun sisällön voi tiivistää siihen, että tietoa ei voida tarkastella erillään sosiaalisista prosesseista.

Kysymys on siitä ”pettävän” yksinkertaisesta tavoitteesta, että: *seurantajärjestelmä tuottaa tietoa, mutta kerätyn tiedon tulisi myös välittyä paikallisen päätöksenteon tueksi.* Kerätty tieto saattaa olla neutraalia ja arvovapaata, mutta sen tuottamisen ja käsittelyn prosessit eivät sitä ole. Tästä syystä demokraattisen kuulemisen ajatus sisäänkirjoitettiin jo kohdistamisen laatupolitiikkaan. Neutraaliuden ongelmat korostuvat seurantatiedon tulosten tulkintavaiheessa.

Lasten ja nuorten palvelujärjestelmää koskevissa tietosisällöissä liikkuu hyvin erilaista tietoa. Ensinnäkin on olemassa eräänlaista vapaasti kelluvaa informaatiota, jota ei varsinaisesti tuoteta, mutta jota on jatkuvasti saatavilla. Uutiset kertovat nuorisotyöttömyyden kasvusta, lasten ja nuorten pahoinvoinnin lisääntymisestä ja niin edelleen. Tämä vapaasti kelluva informaatio valjastetaan hyvin herkästi erilaisten tavoitteiden tueksi, yleisellä tiedolla voidaan perustella lähes mitä tahansa. Jos tätä legitimointia ja siihen liittyvää resurssipuhetta näkyy vapaasti liikkuvan tiedon kohdalla, niin asia tulee oletettavasti vielä korostuneemmin esiin *tuotetun* tiedon kohdalla. Erilaisella seurantatiedolla ja arvioinneilla on taipumus tuottaa uusia tarpeita ja kehittämisen kohteita. Tässä tieto vertautuu myös kehittämishankkeisiin, jotka usein hakevat ”puutteita” ja vajeita palvelujärjestelmästä (vrt. Mäensivu 2007). Tieto tuottaa tarpeita, mutta varsinkin tilattu tieto voi toimia myös resurssi- ja vakiinnuttamisvaateiden legitimaatioperustana. Tämä perustelee sitä, että nuoria koskevan seurantatiedon keräämisen suunnittelu ja toteuttaminen tulisi olla mahdollisimman demokraattinen ja läpinäkyvä prosessi.

Tutkijoiden ja tutkimusorganisaatioiden ammattietiikka pitää yleensä huolen siitä, että tutkimustiedossa pysytään arvovapaan ja neutraalin tiedon alueella. Tieteen ja myös arvioinnin ihanteisiin on kirjoitettu puolueettomuus ja riippumattomuus. On kuitenkin korostettava, että esimerkiksi arvioinneissa tutkijan vastuu loppuu raportin luovuttamiseen. Raporttiin voidaan kirjoittaa lukuohjeita, mutta kukaan ei pysty kontrolloimaan sitä, millä tavalla tutkimusten tietoa käytetään jatkossa. Varsinkin laajoista ja monialaisista arviointihankkeista voidaan ”irrottaa” lähes mitä tahansa.

Tavallaan kysymys on siitä, että (seuranta) tietoon luotetaan liikaa, eikä sen tuottamisen, tulkinnan tai tulosten julkisen esittämisen prosesseja alisteta kriittiselle ja läpinäkyvyyttä lisäävälle tarkastelulle. Laaja arviointiraportti on luku sinänsä, mutta siitä irrotettu 15 minuutin power point-esitys on toinen luku. Raportin ja esityksen välinen luku- ja tulkintaprosessi jää usein hämärän peittoon. Arvioinnin ohjenuoraksi on toisessa yhteydessä kirjoitettu monialaiseen dialogiin saattaminen (Vehviläinen 2008), mutta dialogin demokraattista toteuttamista ei yleensä enää ainakaan tutkijoiden toimesta seurata eikä ohjata.

Arviointien lisäksi voidaan viitata konkreettisempaan tietoon. Erilaisten seurantaindikaattoreiden tuloksia (esim. koulutukseen sijoittuminen) luetaan hyvin usein palvelujärjestelmän palautetietona. Vaikuttaa siltä, että paikallisesti indikaattoritietoja ei kuitenkaan aina käsitellä mitenkään läpinäkyvästi. Tilaa- ja tuottajamallissa lukeminen alisteetaan palvelusopimuksessa sovittuihin käytäntöihin, mutta muuten tuloksia tulkitaan ainakin paikoin epäsystemaattisesti. Paikallisesti on usein epäselvää, johtuvatko heikot indikaattoritulokset puutteellisista resursseista vai huonosta palvelujen organisoinnin tavasta. Koska lukemisen ja tulkinnan käytäntöjä ei ole systematisoitu, niin erilaiset tulkinnat elävät tietysti riemukkaan hajanaisesti rintarinnan.

Tarvetta olisi siis palautetiedon käsittelyjärjestelmälle, jonka kautta päästään perusteltuun näkemykseen siitä, miten seurantatietoa tulisi tulkita ja millaisiin toimenpiteisiin olisi ryhdyttävä. Yksittäisiä indikaattoritietoja koskevan palautejärjestelmän sijaan on kuitenkin korostettava kokonaisvaltaisen ja koostavan tiedon palautejärjestelmää. Tätä ennen on luonnollisesti kerättävä kokonaisvaltaista tietoa, joka nykyisessä sirpaloituneessa tietotulvassa on melkoinen haaste. Käsittelyjärjestelmän organisoinnin vastuu voitaisiin mahdollisesti asettaa (lakisääteiselle) monialaiselle yhteistyöryhmälle.

Haastatteluissa puhuttiin tiedon *poliittisesta elinvoimasta*. Tämä tarkoittaa sitä, että seurantatiedon tulisi olla ajantasaista, vakuuttavaa ja luotettavaa. Tiivistetty tieto, joka tuottaa uskottavan kuvan toimintojen vaikuttavuudesta ja kustannuksista sekä avaa asian problematiikkaa on lähtökohtaisesti elinvoimaista. Poliittisen elinvoiman tai sen puuttumisen kannalta voidaan ajatella, että tiedon tulisi olla myös kantajastaan tai esittäjästään riippumatonta. Käytännössä näin ei aina ole, tieto voi saada tietyn organisaation tai toimialan leiman, jolloin sen elinvoimaisuus riippuu kyseisen organisaation elinvoimasta ja statuksesta. Tieto voi myös henkilöityä, tieto muuttuu kantajansa tai esittäjänsä ominaisuudeksi, jolloin power point-esitysten vaikutusvaltaan saattavat vaikuttaa myös esimerkiksi poliittiseen taustaan, asemaan tai henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvät tekijät.

Tulkinnan laatupolitiikan kuvauksella pyritään siihen että, nuorten seurantajärjestelmän kehittäminen tulee nähdä laajana kokonaisuutena, seurantatietoa ei voi käsitellä irrallaan muista paikallisista ohjausmekanismeista.

6.8. Kohti suomalaisen seurantajärjestelmän mallia?

Tämän selvityksen painopiste liikkui kuntien paikallisten käytäntöjen tasolla. Yleistettävyyden kannalta on huomattava, että aineisto painottui niihin paikkakuntiin, joissa seuranta- ja ohjaustoiminta on todennäköisesti keskimääräistä paremmalla tolalla. Tästä huolimatta yleiskuvaksi jäi kehittämisen tarve. Lähtökohta on kuitenkin se, että seurantajärjestelmän kehittäminen on yhteinen kansallinen haaste. Tästä syystä voidaan lyhyesti tarkastella sitä, millaisilla linjauksilla ja malleilla muissa Pohjoismaissa on seurantaa kehitetty.

Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa seurantajärjestelmän kehittäminen on kytketty nuorisotakuun ja subjektiivisten oikeuksien viitekehykseen. Näissä maissa nuorilla on subjektiivinen oikeus toisen asteen koulutukseen. Oikeuksien toteutumista pyritään varmistamaan nuorisotakuulla, jota voidaan verrata Suomessa olevaan koulutus- ja yhteiskuntatakuuseen (Nuorta ei jätetä...2009).

Muissa pohjoismaissa seurantajärjestelmää on tuettu nuorten seurantaa koskevia lakeja säätämällä. Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa on erilliset säädökset koskien viranomaisten velvollisuutta tarjota nuorelle vaihtoehtoa silloin kun nuorella arvioidaan olevan riski ajautua koulutuksen tai työelämän ulkopuolelle. Lainsäädännöllä velvoitetaan viranomaisista puuttumaan nuoren ulkopuolisuuteen. Norjassa ja Ruotsissa säännökset ovat opetustoimen säännöksiin yhteydessä. Tanskassa on puolestaan luotu erillinen nuorten ohjaus- ja neuvontakeskusten verkosto, keskuksat ovat valtion toimintaa.

Pohjoismaiset seurantamallit kohdistuvat vastaavaan nivelvaiheiden pudokkaiden ryhmää, jota on pidetty tämän selvityksen keskipisteessä. Esimerkiksi Norjan säädöksessä (eli opetuslaissa) kohderyhmää määritellään seuraavasti (emt.):

- ne, jotka eivät ole hakeneet tai eivät vastaanota oppilas- tai opiskelupaikkaa
- keskeyttävät opinnot
- ovat keskeyttäneet tai jättäneet osallistumatta tarjottuun palveluun

Ruotsissa kunnalla on vastuu seurata alle 20-vuotiaiden nuorten sijoittumista oppivelvollisuuden päättymisen jälkeen. Kunnan hallitus tai sen määräämä viranomainen saa ilmoittaa tarvittavat nuorta koskevat henkilötiedot, jotta kunta voi toteuttaa seuranta- ja palvelun tarjoamisveloitteensa. Ruotsin ja Norjan mallit eroavat toisistaan esimerkiksi siinä, että Ruotsissa toiminnan resursointi on kunnan vastuulla, Norjassa velvoite on säädetty maakunnille ja valtio on resursoinut toimintaa. (Emt.).

Tanskassa on erillinen laki nuorten ohjauksesta ja neuvonnasta. Lain kohderyhmään kuuluvat alle 25-vuotiaat nuoret, jotka tarvitsevat opinto- tai ammatinvalinnanohjausta tai muuta aktivoivaa toimintaa, jolla voidaan parantaa nuoren opiskelu- ja työelämävalmiuksia. Tanskassa seurantaa ja ohjausta toteuttaa 45 valtionhallintoon kuuluvaa riippumatonta nuorten ohjaus- ja neuvontakeskusta. Noihin keskuksiin on keskitetty ennen oppilaitoksissa työskennelleitä opinto-ohjaajia, työhallinnon ammatinvalinnan ohjaajia ja yrittäjyysosaamista. Saatuaan tiedon nuoresta, joka osallistu aloittamaansa koulutukseen tai aktivointitoimenpiteeseen tulee keskuksen ottaa nuoreen yhteyttä ja selvittää poissaolon syy. Etsivään työhön verrattavalla tavalla nuori pyritään tavoittamaan ja ohjaamaan palveluihin. Alle 25-vuotiaat nuoret voivat myös itse hakeutua palvelujen piiriin. Ohjaus- ja neuvontakeskus edustaa matalan kynnyksen palvelua; nuori voi sopia tapaamisesta myös keskuksen toimiston ulkopuolelle. (Emt.).

Pohjoismaiset mallit toimivat hyvänä vertailukohtana Suomen mallin kehittämällä ja käytäntöjen benchmarking on jatkossa tarpeellista. Varsinkin Tanskan malli vaikuttaa mielenkiintoiselta, joskin on todettava, että ohjaus- ja neuvontakeskusten toiminta muistuttaa hyvin paljon esimerkiksi tässä raportissa kuvattuja Kotka-Hamina seudun *saattori*-toimintaa ja Kokkolan *saattorin* (Paikka kaikille) toimintaa.

Ennen kuin pohditaan lakisääteistämiseen ja valtion ohjaukseen liittyviä asioita, niin pari yleistä kuntatason yläpuolelle menevää havaintoa on syytä nostaa esiin. Ensinnäkin ohjaus- ja seurantakeskustelussa ja tämän selvityksen aineistossa nuoret itse eivät nouse mitenkään merkittävästi esiin. Nuoret nähdään koko lailla passiivisina subjekteina, joka on sinänsä yllättävää kaiken aktivointia ja vastikkeellisuutta painottavan yhteiskuntapolitiikan ja nuorten osallistamista korostavan trendin kanssa. Haastatteluissa pohdittiin nuorten omaa roolia ohjauksen vastuuhenkilöinä. Erään haastattelun perusteella nuorten keskuudessa on havaittavissa eräänlaista ”flegmaattisuuden normalisoitumista”, mutta toisaalta myös ongelmatietoisuuden lisääntymistä. Osa nuorista ei havaitse omia ohjaustarpeitaan, toiset nuoret tunnistavat erilaisia oireita entistä herkemmin ja osaavat myös vaatia ohjaus- ja tukipalveluita. Saattaa olla eräs polarisaation piirre muiden tunnettujen havaintojen jatkoksi.

Nuorten passiiviseksi määrittelemisen näkyy myös siinä, että vain hyvin harva vastaaja nostaa esille nuorten oman vastuun oman elämänsä suhteen. Näissä harvoissa kriittisissä kommentteissa palvelujen katsotaan menevän liikaa nuorten ehdoilla, kuvaannollisesti nuoret saavat astua valmiiseen ja katettuun pöytäan. Keskeyttämistä ehkäisevän kehittä-

mistoiminnan klassisiksi sankareiksi on nostettu haaviheikkejä ja muita ohjaajia, jotka käyvät tarvittaessa vaikka herättämässä nuoren aamulla. Tanskan mallissa nuoren kanssa voidaan sopia ohjaustapaaminen esimerkiksi kahvilaan – joka oletettavasti voi sijaita mahdollisimman lähellä kotia tai nuoren omia kulkureittejä. Nämä helpottavat käytännöt tehostavat luonnollisesti etsivän työn määrällistä vaikuttavuutta (ainakin tavoitettujen nuorten lukumäärän perusteella) ja todennäköisesti myös laadullista vaikuttavuutta. Äärimmilleen vietyinä helppouden maksimointi johtaa kuitenkin ajatukset kasvatuskustelusta tuttuun curling-vanhemmuuden käsitteeseen; curling-vanhemmat pyrkivät raivaamaan kaikki huolet, elämään kuuluvat vastoinkäymiset ja vaivannäöt oman lapsensa tieltä.

Toisaalta ”flegmaattisuuden normalisoituminen” voi tarkoittaa myös sitä, että nuoret eivät aina jaa nivelvaiheen ohjaajien maailmankuvaa ja arvoja. Tämä liittyy selvityksen alussa problematisoituun pudokkuuden käsitteeseen ja henkilöseurannan arvolatauksiin. Varsinkin nuorisotutkimuksen piirissä peruskoulun ja toisen asteen välistä nivelvaihetta on pidetty myös vapauden valtakuntana, jossa nuorella tulisi olla oikeus valita oman aikataulun ja harkinnan mukaan erilaisia vaihtoehtoja. Henkilöseuranta näyttäytyy tässä valossa kontrollikeinona, jolla nuoria koitetaan pakottaa ja ohjata.

6.9. Kopparitoiminnan vaikuttavuus?

Yhteinen pohjoismainen (eettinen) näkemys kiteytyy siihen, että viranomaisilla on velvollisuus tarjota ohjausta ja tukea, mutta nuorella on oikeus olla ottamatta tukea vastaan. Muissa pohjoismaissa avun tarjoamisen velvollisuus on lakisääteistetty, Suomessa se toimii nivelvaiheen ammattieettisenä koodina. Käytännössä on vaikea vetää rajaa siihen, milloin ohjauksen ja tuen tarjoamisen velvollisuus on täytetty. Todennäköisesti osa viranomaisista tulkitsee eetosta siten, että velvollisuus on täytetty kun pudokasnuorelle on lähetetty tiedote tarjolla olevista palveluista. Toisessa ääripäässä ovat erilaiset etsivää työtä tekevät henkilöt, jotka pyrkivät oikeasti löytämään nuoren ja mikä tärkeintä, myös *tavoittamaan* hänet. Tavoittaminen tarkoittaa tässä yhteydessä ymmärtämistä ja tuen tarjoamista nuoren todellisten tarpeiden mukaan.

Kopparitoimintaa on kuvattu aiemmin tässä raportissa. Jos jotain käytäntöä voi selvityksen perusteella suositella vakiinnutettavaksi, niin paikallinen kopparitoiminta on sellainen käytäntö. Suomesta tuntuu kuitenkin puuttuvan valtakunnallinen kopparimalli. Toisaalta esimerkiksi jälleen kerran käynnissä olevat selvitykset ja laskennat ns. pudokkaiden nuorten lukumäärästä ovat yksi merkki siitä, että systemaattista tiedonkeruuta tehdään koko ajan.⁷ Tämä tiedonkeruuhan oli myös paikallisesti yksi kopparitoiminnan elementti.

Tässä yhteydessä olennaista on kuitenkin se, mitä kopparitoiminnan vaikuttavuudesta on mahdollista sanoa. Opetusministeriössä on tehty alustavia selvityksiä siitä, miten ns. etsivä työ tavoittaa nuoret ja kuinka halukkaita nuoret ovat ottamaan apua vastaan. Näissä laskelmissa on päästy huomattavan hyvään vaikuttavuuteen; yli 95 prosenttia tavoite-

⁷ Pudokkaiden määrää selvitetään opetusministeriön ja Länsi-Suomen lääninhallituksen yhteistyöllä vuoden 2009 aikana. Pudokkaiden lukumäärä liikkune kymmenissä tuhansissa (laskentatavasta ja esimerkiksi iän määrittelystä riippuen). Aiemmin nivelvaiheiden ohjaustoiminnan piirissä on katsottu olevan vähintään 15 000 nuorta. Taannoin puhuttiin jopa 100 000 nuoresta.

tuista nuorista on halukas ohjaukseen ja tukeen.⁸ Vastaavaa asiaa selvitettiin myös haastatteluissa kysymällä sitä, kuinka moni nuori tulee autetuksi tehokkaalla ohjaus- ja kopparitoiminnalla. Arvioiden mukaan noin 1-2 nuorta kymmenestä ei hyödy tästäkään palvelusta. Näistä alustavista laskelmista ja arvioista voi päätellä, että tehokkaalla kopparitoiminnalla nivelvaiheiden pudokkaiden määrää voidaan vähentää huomattavasti.

Valtakunnalliset ohjausmekanismit liittyvät tässäkin yhteydessä lakisääteistämiseen, resursseihin ja toiminnan ohjaamiseen (mm. koulutus). Selvää on ainakin se, että seurantajärjestelmän kehittämistä on syytä koordinoita ja mallintaa valtakunnallisesti. Kuten eräs vastaaja asian kiteyttää:

Paikallistasolla näitä ei erikseen kannata kehittää. Valtakunnallisesti tulisi kehittää sellaiset seurantajärjestelmät, joita voidaan alueellisesti ja paikallisesti hyödyntää. Samassa on mahdollisuus myös valtakunnantason vertailutietoon. Kentän työaikaa ei tulisi käyttää seurantajärjestelmän luomiseen joka paikassa erikseen.

Paikallista kehittämistä tullaan kuitenkin jatkossa tekemään muun muassa erilaisten hankkeiden myötä. Esimerkiksi Kokkolassa käynnistyy syksyllä 2009 seurantajärjestelmän kehittäminen pitkälti tämän selvityksen teemojen mukaisesti. Näiden paikallisten pilottihankkeiden ja valtakunnallisen kehittämistyön koordinointi vaikuttaisi tarpeelliselta.

Valtakunnallisesta valmistelusta voidaan nostaa esille monialaisen yhteistyön lakisääteistäminen. Opetusministeriön taannoksen työryhmän muistiossa (Nuorta ei jätetä...2009) esitetään, että kunta asettaisi viranomaisyhteistyöryhmän nuorille suunnattujen palvelujen kehittämiseksi, koordinoimiseksi ja yhteensovittamiseksi. Tätä nykyä monialaista yhteistyötä ollaan lakisääteistämässä, lakisääteistämisen työryhmä tekee esityksen laiksi 31.7.2009 mennessä (Wallden 2009). Lain tavoitteena on ohjaus- ja palveluverkoston työnjohdollinen kehittäminen ja läpinäkyvyyden lisääminen. Nivelvaiheiden seurannan ja ohjauksen kannalta laki loisi säännöt paikalliselle seurantajärjestelmälle. Työryhmän tehtäviin kuuluisivat muun muassa: palveluiden koordinointi ja riittävyyden arviointi sekä kokonaisvaltaisen tiedon kerääminen alueen nuorten kasvu- ja elinoloista päätöksentekoa varten. Työryhmä tukisi palvelujärjestelmän läpinäkyvyyden lisäämistä saattamalla seurantajärjestelmän tavoitteet myös osaksi paikallisia strategioita ja taloussuunnittelua.

Lakisääteistämisen tavoitteet ja suunnitellun työryhmän toiminta vastaa hyvin niitä käytäntöjä, joita haastattelupaikkakunnilla on muutenkin käytössä. Parhaimmillaan paikalliseen seurantaan ja ohjaukseen on yhdistetty erilaisia nivelvaiheen johtoryhmiä, jotka toimivat katalysaattoreina tiedonkeruun ja paikallisen päätöksenteon välissä. Mallinnoskuvassa (kuva 5) nämä johtoryhmät toimivat yhteistyössä laajempien verkostojen ja foorumien kanssa.

Loppuun voidaan vielä koota muutamia hajanaisia huomioita. Rahoituskäytännöillä ja resurssiohjauksella on oma vahva roolinsa seuranta- ja ohjausjärjestelmän kehittämisessä. Rahoitukseen liittyen keskusteltiin muun muassa ammatillisen koulutuksen erityisopetuksen kehittämistarpeista. Tällä hetkellä rahoituksen ongelmaksi koetaan puutteellinen erityisopetusrahan käytön seuranta. Eräs vastaaja kiteyttää asian seuraavasti:

⁸ Jaana Wallden, suullinen tiedonanto (toukokuu 2009)

Ammatillisen opetuksen ns. erityisopetusrahoja (n. 4000 euroa/erityisopiskelija) täytyisi korvamerkitä. Meillä tällä hetkellä n. 410 erkkaoiskelijaa (n. 17% kaikista opiskelijoista), joten kyseessä siis suuret rahat. Tehokkaampi osastokohtainen rahojen käyttöseuranta olisi myös opiskelijan etu, ennaltaehkäisevään toimintaan tulisi satsata todella - konkreettiset suunnitelmat, tavoitteet - koordinoitu kehittämistyö - rahoitus erkkarahalla ja hankerahalla.

Rahoitukseen liittyen keskusteltiin myös laajemmista linjoista. Erityisopetuksen rahoitusmalli perustuu käytännössä siihen, että oppilaitokset saavat lisärahaa heikoimpien opiskelijoiden tukemiseen. Toisaalta monet resurssiohjaukseen liittyvät käytännöt saatavat ohjata vastakkaiseen suuntaan, tulosrahoitus ja oppilaitosten (julkinen) kilpailuttaminen – muun muassa lukiodien listaus paremmuusjärjestykseen mediassa - perustuvat hyvien palkitsemiseen, jolloin heikosti pärjäävien nuorten tukemista saatetaan puntaroida kustannus-hyötyajattelulla.

Seudullinen ja alueellinen keskustelu jäi tässä lyhyessä selvityksessä melko vähälle huomiolle. Seuranta- ja ohjausjärjestelmä tulkittiin paikalliseksi malliksi, jota toki tuetaan alueellisilla ja seudullisilla yhteistyökäytännöillä. Erilaiset seudulliset suunnitelmat luovat osaltaan yhteisiä linjauksia ja malleja. Haastatteluissa keskusteltiin myös alueellisten ja seudullisten ohjauskeskusten tarpeesta (Norjan mallin mukaan). Seudulliset ohjauskeskukset toimisivat seurantatiedon kokoajina ja ohjauksen koordinoijina, varsinkin ohjaus tapahtuisi kuntatasolla. Ohjauskeskusten tarpeellisuudesta on vaikea sanoa mitään, mutta erilaiset alueelliset ammatillisen ohjauksen foorumit vaikuttavat perustellulta. Foorumit kokoaisivat yhteen ohjauksen asiantuntijoita ja loisivat pohjaa esimerkiksi yhteisten resurssien käyttömahdollisuuksille. Lisäksi foorumien yhteydessä tai niistä erillään tulisi keskustella ja jäsentää ohjauksen roolia ja sisältöä toimijoita yhdistävällä tavalla.

Tässä selvityksessä nuorten seuranta- ja ohjausjärjestelmää tarkasteltiin melko yleisellä tasolla. Tarkoitus oli hahmottaa ja mallintaa seurantajärjestelmää sellaisella tavalla, joka mahdollistaisi seurannan soveltamisen erikokoisissa kunnissa palvelurakenteesta ja –organisaatiomuodosta riippumatta. Seurantajärjestelmän kehittämisen seuraavassa vaiheessa olisi aiheellista paneutua mallien konkreettisen toteuttamisen suunnitteluun erilaisissa toimintaympäristöissä. Prosessiorganisaatio ja siihen liittyvä elämäntapaajattelu näyttäisi lähtökohtaisesti sopivan paremmin monialaiseen yhteistyöhön, jota seurannan toteuttaminen väistämättä edellyttää. Tämä konkretisoitua mallintaminen linkittäisi seurannan kehittämisen kunta- ja palvelurakennemuutosten etenemiseen.