

**JYX**



**This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.**

**Author(s):** Wallenius, Tommi; Kalalahti, Mira; Varjo, Janne

**Title:** Poikkihallinnollisuus opinto- ja uraohjauksen hallintapuheessa

**Year:** 2022

**Version:** Published version

**Copyright:** © Kirjoittajat & Hallinnon tutkimuksen seura, 2022

**Rights:** In Copyright

**Rights url:** <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

**Please cite the original version:**

Wallenius, T., Kalalahti, M., & Varjo, J. (2022). Poikkihallinnollisuus opinto- ja uraohjauksen hallintapuheessa. *Hallinnon tutkimus*, 41(3), 186-200. <https://doi.org/10.37450/ht.108020>

# Poikkihallinnollisuus opinto- ja uraohjauksen hallintapuheessa



Tommi Wallenius, Mira Kalalahti & Janne Varjo

## ABSTRACT

### Horizontal governance and governance discourses in career guidance and counselling in Finland

In the 2000s, horizontal governance has become a growing mode of public sector governance. In this study, we examined horizontal governance in the context of career guidance and counselling in Finland. Our empirical research data consisted of ten (10) thematic interviews with public sector officials and other experts working in the governance of guidance at the national level. Our research aim was to scrutinize how the three ideal-types in public sector governance – bureaucratic (Weberian), new public management, and new public governance – were manifested in the informants' discourses. Our results showed that ideologically, there was a shared understanding of the need to increase horizontal governance in guidance. However, in terms of legislation, finance or evaluation of guidance, existing rules and beliefs built in previous ideal-types tend to challenge the implementation of horizontal governance in practice.

Keywords: Horizontal governance, public sector reform, governance discourses, career guidance and counselling

## JOHDANTO

Julkishallinnon poikkihallinnollisuuden edistämistavoitteet näkyvät vahvasti monissa 2000-luvun politiikkatavoitteissa Suomessa. Poikkihallinnollisuuden on määrä tehostaa julkishallintoa parantamalla toimijoiden välistä tiedonkulkua ja karsimalla hallinnonalakohtaisesta siiloutumisesta aiheutuvaa päällekkäisyyttä (Peters 1998). Käytännön tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet poikkihallinnollisen hallintastrate-

gian toteuttamisen usein haasteelliseksi (Phillips 2004). Uusien strategioiden ja toimintatapojen implementointi on hankalaa etenkin silloin, kun ne ovat konfliktissa aiemmin vakiintuneiden hallinnan rakenteiden, toimintatapojen ja uskusten kanssa (Termeer 2009).

Tässä julkishallinnon muutoksen kentälle (Pollitt & Bouckaert 2017) sijoittuvassa artikkelissa tarkastelemme julkishallinnon poikkihallinnollisuutta *opinto- ja uraohjauksen* kontekstissa. Ymmärrämme ohjauksen oppilaitoksissa tapahtuvan opinto-ohjauksen lisäksi erilaisina julkisen vallan moniammatillisina ohjaus- ja neuvontapalveluina (Onnismaa 2003) ja tarkoitamme opinto- ja uraohjauksella niitä toimintamuotoja, joiden avulla nuoria ohjataan peruskoulun jälkeisillä opiskelu- ja urapoluilla. Pohjoismaisessa kontekstissa ohjauspalvelut nähdään neuvontapalveluiden ohella yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuutena oppia ja tunnistaa esimerkiksi työurien moninaisuutta sekä niihin sisältyviä oletuksia ja valtarakenteita (Haug, Hooley, Kettunen & Thomsen 2020). Suomessa opinto- ja uraohjaus sijoittuu paitsi useamman ministeriön hallinnonalalle, myös Opetushallituksen, Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten, Työ- ja elinkeinotoimistojen sekä erilaisten etujärjestöjen toiminta-alueille. (VTV 2015; ks. myös Harjula, Kalalahti & Varjo 2021).

Opinto- ja uraohjauksessa poikkihallinnollisuuden edistämistavoitteet ovat jo johtaneet konkreettisiin uudistuksiin Suomessa. Vuodesta 2010 lähtien on opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön yhdessä johtama yhteistyöverkosto *valtakunnallinen elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmä (ELO, vuodesta 2020 alkaen ELO-foorumi)* koordinoinut poikkihallinnollisuuden syventämistä ja kehittämistä (Kettunen & Vuorinen 2018). Tunnetuin käytännön esimerkki poikkihallinnollisesta strategiasta on *Ohjaamo*-palvelumalli, jossa nuoren

on mahdollista saada monialaista ohjauspalvelua niin koulutukseen, työllistymiseen kuin sosiaalitoimeen liittyvissä kysymyksissä ”yhden luokun periaatteella” (Määttä & Souto 2020). On kuitenkin huomattava, että viime vuosina tehdyissä selvityksissä on nostettu esiin kriittisiä huomioita poikkihallinnollisuuden vajavaisesta toteutuksesta, muun muassa hallintorajat ylittävien tietojärjestelmien tai laadunarvioinnin suhteen (VTV 2015).

Tutkimuksemme tavoitteena on hahmottaa, minkälaisia haasteita, mahdollisuuksia ja reuna-ehjoja poikkihallinnollisen hallintastrategian toteuttamiseen liitetään opinto- ja uraohjauksen hallinnassa. Tutkimuksemme empiirinen aineisto koostuu kymmenestä (10) kansallisen tason asiantuntijan haastattelusta, jotka toteutettiin vuoden 2019 lopulla. Haastateltavat toimivat virkamiehinä keskeisissä ohjausta hallinnoivissa ministeriöissä tai asiantuntijoina erilaisissa etujärjestöissä ja verkostoissa. Aineiston analyysissa keskitymme tarkastelemaan, millä tavoin modernin julkishallinnon kolme eri ideaalimallia, *perinteinen julkishallinto*, *uusi julkisjohtaminen* ja *uusi julkinen hallinta* ilmentyvät asiantuntijoiden hallintapuheessa. Tutkimuskysymyksenä esitämme: ”Minkälaisia mahdollisuuksia opinto- ja uraohjauksen hallintapuhe avaa poikkihallinnolliselle hallintastrategialle?”

## POIKKIHALLINNOLLINEN HALLINTASTRATEGIA – MITÄ JA MIKSI

B. Guy Petersin (1998, 295) mukaan ”siitä lähtien, kun julkishallinnon rakenteet alkoivat eriytyä omiksi ministeriöiksi ja virastoiksi, on kritisoitu, etteivät organisaatiot tiedä toistensa tekemisistä ja että niiden ohjelmat ovat joko ristiriitaisia, päällekkäisiä tai molempia”. Poikkihallinnollisuuden idea *hallinnollisten sillojen (silo effect)* purkamisessa ei siten ole uusi, mutta hallinnollisena ideologiana ja toimintaa ohjavana strategiana se on alkanut vahvistua vasta viime vuosikymmenien aikana.

Poikkihallinnollisuudella tarkoitamme sel- laista julkishallinnon hallinta-ajattelua, jossa eri hallinnonalojen (käytännössä ministeriöiden) vastuualueelle määriteltyjä toimintoja pyritään hallinnoimaan hallintorajat ylittävässä yhteistyössä<sup>1</sup>. Artikkelimme aiheena oleva opinto- ja uraohjaus on esimerkki tällaisesta poikkihallin-

nollisesta hallintoideologiasta. Perinteisesti oppilaitoksissa järjestetty oppilaiden opinto-ohjaus on kuulunut opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) vastuualueelle, kun taas tutkintoperustaisen koulutuksen jälkeen tarjottu täydennyskoulutus, urasuunnittelu ynnä muut kiinteämin nuorten työllistymiseen tähtäävien palvelujen hallinnointi on ollut työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) vastuulla. OKM:n ja TEM:n ohella myös sosiaali- ja terveysministeriö (STM) sekä valtiovarainministeriö (VM) luetaan opinto- ja uraohjauksen lainsäädäntöä valmisteleviksi vastuuministeriöiksi. Poikkihallinnollisuuden edistämistarve kohdistuu siten ennen kaikkea ministeriöiden välille, joskin sen voi ajatella koskevan koko toimijaverkostoa. Kun huomioidaan ohjausta koskevien normien ja suositusten toimeenpanijat niin alueellisella (esim. ELY-keskukset, TE-toimistot) kuin paikallisella (kunnat, oppilaitokset, yhdistykset, yksityinen sektori) tasolla, muodostuu nykyisestä opinto- ja uraohjauksen toimijaverkostosta, sen ohjauspalveluita säätelevästä normistosta sekä sen rahoituskanavista varsin monitahoinen verkosto (VTV 2015; Zacheus, Kalalahti, Varjo & Harjula 2021).

Julkishallinnon poikkihallinnollisuutta kuvataan kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa monin eri lähikäsittein, mm. *horizontal governance*, *coordinative governance*, *networked governance*, *collaborative coordination*, *collaborative public management*, *intersectoral collaboration* (ks. Emerson & Nabatchi 2015). Yhteistyöhön viittaava käsite *collaboration* korostaa usein toimijoiden omista intresseistä kumpuavaa yhteistyöhön tähtäävää uudelleenorganisointumista (ks. McGuire 2006). Koordinointi (*coordination*) viittaa ennemmin strategiseen ja tavoitteelliseen yhteistyöhön, joka saatetaan usein aluille poliittikkaohjelmilla vaalitsevista organisaatiohierarkioista käsin (ks. Peters 1998). Tässä artikkelissa käsitelty poikkihallinnollisuus viittaa näistä ennemmin jälkimmäiseen eli tavoitteelliseen koordinaatioon, jolla poikkihallinnollisuuden ideaa on tietoisesti pyritty edistämään.

Poikkihallinnollisuuden edistämiseksi on opinto- ja uraohjauksessa nostettu esiin ainakin kolme toisiinsa kytkeytyvää syytä. Ensiksi, opinto- ja uraohjauksen toimintaympäristö mielletään nykyään aiempaa kompleksiseksi ja keskinäisriippuvaiseksi ilmiöksi koulutuksen, työn ja sosiaalisen hyvinvoinnin kentillä (Haug, Hooley,

Kettunen & Thomsen 2020). Ohjauksen tavoitteet ja tavat vaihtelevat aiempaa monipuolisemmin yksilöiden elämänvaiheiden ja tarpeiden mukaan (Savickas 2012). Nykyiset hallinnonaloittain kehitetyt osaratkaisut eivät mahdollista yksilöiden kokonaistilanteen huomioimista, vaan ohjauspalveluiden toimintaa pyritään yhteensovittamaan uudeksi toimintakulttuuriksi (Määttä 2018).

Toiseksi, opinto- ja uraohjaus on viime vuosikymmeninä kytketty entistä tiiviimmin elinikäistä ohjausta koskeviin ylikansallisiin politiikkoihin ja diskursseihin (Bergmo-Prvulovic 2014; Harjula, Kalalahti & Varjo 2021; Kettunen & Vuorinen 2018; VN 2020). Opinto- ja uraohjaus kuvataan aiempaa selvemmin eräänlaisena jatkumona, jossa eri toimijoiden tarjoamat ohjauspalvelut kulkevat yksilön tukena eri elämänvaiheissa ja siirtymissä. Ohjauspalveluiden tuottamisen ideaalikkenttä rakentuu ohjauksen politiikkadiskursseissa katkottomaksi ja verkostomaiseksi, yhtäältä vertikaalisesti eri koulutusasteiden ja oppilaitosten jatkumossa, mutta myös horisontaalisesti eri sektoreiden (koulutus-, työllistymis-, sosiaali-, terveyspalvelut) välillä.

Kolmanneksi, muuttuva toimintaympäristö ja julkishallinnon sisäiset haasteet asettavat jatkuvasti muotospaineita julkisen sektorin toimintaan. Kiihtyvä ilmastokriisi, ikääntyvä ja keskittyvä väestö, digitalisaatio ja sen aiheuttama työn murros sekä globaalistuva ja muuttuva talous ovat haastaneet julkishallinnon rakenteita Suomessa (VM 2020). Poikkihallinnollisuus kytkeytyy näin *uuden julkisen hallinnan* (*new public governance*) hallintoideologian vahvistumiseen 2000-luvulla, jonka on määrä tehostaa julkishallinnon toimivuutta verkostomaista yhteistyötä syventämällä.

#### **POIKKIHALLINNOLLISUUS OPINTO- JA URAOHJAUKSESSA 2000-LUVULLA**

Julkishallinnon poikkihallinnollisuuden edistämistavoitteet on kirjattu moniin hallitusohjelmiin 2000-luvun aikana: *Vanhanen I* (2003–07, kesk.), 2 *mainintaa*; *Vanhanen II* (2007–10, kesk.), 6; *Katainen* (2011–14, kok.), 12; *Sipilä* (2015–19, kesk.), 3; *Marin* (2019–, sd.), 25 (Vnk 2003; Vnk 2007; Vnk 2011; Vnk 2015; VN 2019). Poikkihallinnollisen yhteistyön syven-

tämisen tarve on tuotu esiin myös muissa valtionhallinnon kehittämisjulkaisuissa (mm. VM 2016) ja näkyy erityisen vahvasti pääministeri Sanna Marinin (sd.) hallituksen julkishallinnon strategiassa (VM 2020).

Opinto- ja uraohjauspalveluiden laajamittaiset koulutus- ja työvoimapolitiittiset uudistukset edellyttävät ohjauksen hallinnan uudenlaista ymmärrystä. Vuonna 2013 voimaan tulleessa *Nuorisotakuussa* luvattiin, että ”jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, harjoittelu-, opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta” (TEM 2015, 13). Laadukkaan ohjauksen painoarvoa kasvattaa entisestään vuonna 2021 voimaan astunut *oppivelvollisuuden laajentaminen*, jonka tavoitteena on, että jokainen nuori suorittaa toisen asteen tutkinnon eli lukion tai ammattikoulun (HE 173/2020 vp).

Ohjauksen korostunut rooli ja poikkihallinnollisuuden vaatimus ovat johtaneet poikkihallinnollisuutta edellyttäviin uudistuksiin, esimerkiksi *elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmän* (*ELO-foorumi*) sekä moniammatillisten *Ohjaamojen* perustamiseen (Kettunen & Vuorinen 2018; Määttä & Souto 2020). Kehityksestä huolimatta monet poikkihallinnollisuutta käsitelleet tutkimukset ja selvitykset ovat esittäneet kriittisiä huomioita käytännön toteutuksista. Yleisesti suomalaista hallintopolitiikkaa koskeneessa OECD-arvioinnissa kritisoiitiin, ettei Vanhasen II hallituksen visio poikkihallinnollisuudesta ole näkynyt käytännön toiminnassa ja että siiloutunut ajattelutapa on yksi suurimpia ongelmia suomalaisessa julkishallinnossa (OECD 2010, 15). Fokusoitummin opinto- ja uraohjauksen hallintaan kohdistuneen selvityksen (VTV 2015) mukaan perinteiselle julkishallinnolle ominainen hallinnonalakohtainen ajattelu määrittää edelleen vahvasti opinto- ja uraohjauksen hallinnollisia käytäntöjä. Selvityksen kehittämissuosituksissa peräänkuulutettiin mm. ohjauksellisuuden integroimista koulutussuunnitteluun läpäisevänä periaatteena, ohjauksen tarvetta ja laatua koskevan tietopohjan puutteellisuuden paikkaamista sekä systemaattisempia työkaluja ohjauspalvelujen paikallisten ja alueellisten erojen arviointiin (VTV 2015; ks. myös Valtakari 2020; Zacheus ym. 2021).

Taulukko 1. Kolmen hallintoidean tunnuspiirteet ja hallintoideologia

Perinteinen julkishallinto	Uusi julkisjohtaminen	Uusi julkinen hallinta
<ul style="list-style-type: none"> <li>Hallinnonalakohtainen ja hierarkkinen organisaatorakenne/-kulttuuri</li> <li>Eksplisiittisiin sääntöihin (lait ym.) perustuvat viranomaisten toimintavaltuudet ja -vastuut</li> <li>Ministeriöiden ja keskusvirastojen rooli keskeinen</li> <li>Valtio suunnittelijana ja toimeenpanijana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desentralisaatio</li> <li>Ylikansalliset verkostot, EU-hankeet</li> <li>Projektikohtaisuus, projektirahoitus</li> <li>Tulosjohtaminen</li> <li>Laadun / tuloksellisuuden arviointi</li> <li>Valtio arvioijana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toimijaverkostot</li> <li>Poikkihallinnollisuus</li> <li>Ilmiölähtöisyys, palvelujatkumot</li> <li>Huomio prosesseihin rakenteiden sijaan</li> <li>Osallistava, deliberatiivinen päätöksenteko</li> <li>Ilmiöpohjainen budjetointi</li> <li>Valtio fasilitaattorina</li> </ul>
Hallintoideologia		
Byrokraattinen	Managerialistinen	Verkostomainen

(Muokattu Hakari 2013; Bryson, Crosby & Bloomberg 2014; Osborne 2010; af Ursin & Vartola 2015; VM 2019 pohjalta.)

## JULKISHALLINNON KOLME AALTOA – KOHTI POIKKIHALLINNOLLISTA HALLINTASTRATEGIAA

Christopher Pollittin ja Geert Bouckaertin (2017, 2) mukaan julkishallinnon muutoksessa on kyse ”tarkoituksellisista yrityksistä muuttaa julkisen sektorin organisaatioiden rakenteita, prosesseja ja / tai kulttuuria, tavoitteena saada se toimimaan (jossain määrin) paremmin.” Muutos on täten tietoista ja tavoitteellista, joskin määritelmän suluissa oleva varaus voidaan ymmärtää viittauksena politiikan odottamattomiin seurauksiin (esim. Erkkilä 2012) tai ylipäänsä realistiseen näkemykseen tavoitteiden ja muutoksen toteutumattomuudesta politiikkaohjelmissa kuvatus ideaalimaailman tavoin (VTV 2009).

Vaikka kunkin valtion oma julkishallinto on muotoutunut omassa sosio-historiallisessa kontekstissaan erityiseksi, ovat monet hallinnon tutkijat kuvanneet läntisten hyvinvointivaltioiden julkishallinnon muutoksia kolmen eri aikakauden hallintoideanin murroksena (mm. Hakari 2013; Osborne 2010; Bryson, Crosby & Bloomberg 2014). Hallinnan murros tai aalto viittaa tässä paradigmaattiseen muutokseen hallintoideologiassa (af Ursin & Vartola 2015) ja siitä seuraavassa rationaliteetissa (Miller & Rose 2010). Hallintoideologioita vastaavat rationaliteetit merkitsevät yksinkertaistetusti järjesty-

tapoja koskien sitä, kuinka hallintoa tulisi harjoittaa tiettyssä ajassa ja paikassa (Varjo, Kalalahti & Silvonen 2020). Rationaliteetit ilmenevät tunnistettavina piirteinä politiikan tavoitteissa, hallinnan käytännöissä ja diskursseissa. Taulukkoon 1 kootut eri aikakausille ominaiset julkishallinnon hallintoideanin tunnuspiirteet sekä niitä edustavat hallintoideologiat kuvaavat muiden länsimaiden tavoin julkishallinnon kehityskulkuja myös Suomessa (ks. Pollitt & Bouckaert 2017, 276–286).

Modernien länsimaisten demokratioiden julkishallinnon järjestelmät rakentuivat 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa *perinteisen julkishallinnon* (*government*) ideaalimallin mukaisiksi. Mallin keskeiset tunnuspiirteet kiteytyvät pitkälti Max Weberin *byrokraatian* käsitteeseen (Weber 1978). Tunnuksomaista weberiläiselle byrokraattiselle hallinnolle on muun muassa 1) rajattu hallinnonalakohtainen toiminta-alue, joka perustuu eksplisiittisesti määriteltyihin sääntöihin (laki, ohjeistukset ym.); 2) hierarkkinen organisaatorakenne; 3) viranomaistoiminnan perustuminen kirjallisiin dokumentteihin; 4) viranomaisten kouluttaminen omien tehtävien hoitamiseen; 5) viranomaiseetoksen vaalimiseen mm. pysyvillä virkasuhteilla; sekä 6) organisaation johtaminen ennalta sovittujen sääntöjen mukaisesti (Weber 1978; ks. myös Clegg 1990; Swedberg & Agevall 2005). Vaikka byrokraatian käsitteen konnotaatio on nykyään var-

sin negatiivinen, tulee sen tavoitteet ymmärtää erottamattomana osana demokraattisten yhteiskuntien rationaalistumisprosessia. Oikeusvaltioperiaatteeeseen nojaavan hallintoideaalin pyrkimyksenä on formaalien sääntöjen ja toiminnan standardisoinnin avulla estää hallintopäätösten mielivaltaisuutta ja nepotismia, ja vastaavasti edistää viranomaisten rekrytoinnin pätevyysperustaisuutta, viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja siten kansalaisten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa (Serpa & Ferreira 2019).

Perinteisen julkishallinnon mallissa valtion, hallinnonaloittain rajattujen ministeriöiden sekä niitä edustavien keskusvirastojen rooli on keskeinen. Muiden Pohjoismaiden tavoin aikakauden tunnuspiirteet olivat vahvimillaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion kultakaudella sodanjälkeisessä Suomessa (Julkunen 2017). *Uuden julkisjohtamisen (New Public Management)* periaatteet alkoivat kuitenkin pian haastaa perinteisen julkishallinnon ideaalia ja viimeistään 1990-luvun laman myötä managerialistisen hallintoideologian mukaiset hallinnan periaatteet vakiintuivat osaksi julkishallintoa (af Ursin & Vartola 2015; Pollitt & Bouckaert 2017). Hallinnon desentralisaatio, tulosjohtaminen, tuloksellisuuden ja laadun arviointi nousivat uusiksi julkishallinnon toimintaa määrittäviksi periaatteiksi. Euroopan unionin jäsenyys vuonna 1995 avasi lisää projektimaisia toimintamuotoja julkishallintoon. Tämän lisäksi markkinaistumisen ja kilpailulogiikan omaksuminen osaksi julkishallinnon ideaalia näkyi eri tavoin julkisen ja yksityisen sektorin tehtävien uudelleenmäärittelynä (Julkunen 2006; Patomäki 2007).

2000-luvun alussa monet julkishallinnon kehittämisstrategiat Suomessa alkoivat peräänkuuluttaa entistä tiiviimpää verkostomaisuutta ja poikkihallinnollisuutta. Edellä on jo kuvattu sen tärkeimpiä perusteluja, kuten juuri hallinnonalakohtaisuudesta johtuvan siiloutumisen purkamisen tarve sekä hallinnoitavien ilmiöiden mieltäminen keskinäisriippuviksi. *Uuden julkisen hallinnan (new public governance)* (mm. Salamon 2002; Klijn 2012) tunnuspiirteiksi luetaan muun muassa poikkihallinnollisuus, verkostomainen toimijuus ja osallistava (deliberatiivinen) päätöksenteko. Valtion rooli kaventuu täten suunnittelijasta ja toimeenpanijasta paikallisten ja verkostomaisten palvelujen ar-

vioijaksi ja fasilitaattoriksi. Verkostomaisen hallintoideologian myötä on lisäksi ryhdytty hahmottelemaan ilmiöpohjaisia budjetointimalleja poikkihallinnollisesti hallinnoitavien julkisten palvelujen rahoittamiseksi (McDaid 2012; VM 2019).

Yllä esitetyt julkishallinnon kolme aaltoa tulee ymmärtää ideaalimalleina kuvaten kunkin aikakauden ominaisia tunnuspiirteitä. Paradigmaattinen hallinnollinen muutos tapahtuu tyypillisesti asteittaisena prosessina, jossa myöhemmät ideaalit ja puhutavat kerrostuvat ja sekoittuvat osaksi aiempia (Kettunen 2008). Aiemmat institutionaaliset rakenteet, vakiintuneet toimintatavat ja hallinnan rationaliteetit asettavat muutokselle erilaisia haasteita. Haasteet voivat näyttäytyä historiallisina polkuriippuvuuksina, joilla on taipumus joko puskuroida muutosta tai ainakin rajata eri tulevaisuushorisontteja (esim. Mahoney 2000). Muutoksen haasteita voidaan selittää myös muutoksen kustannushyödyillä (ks. Shepsle 2005; Thelen 1999). Mikäli muutos – eli tässä tapauksessa poikkihallinnollisuus – on ristiriidassa toimijan omien intressien suhteen, toisin sanoen muutoksella saavutettavien hyötyjen ei arvioida kattavan sen toteuttamisesta koituvia kustannuksia, ei sen edistäminen ole rationaalille toimijalle järkevää. Toimintaympäristön muutoksesta kumpuavat uudet ideat ja diskursit kuitenkin haastavat ja muokkaavat kaiken aikaa aiempia hallinnan tavoitteita ja järkeilyjä. Ennen kuin ideat mahdollisesti muuttuvat uusiksi institutionaaliksiksi säännöiksi ja rakenteiksi, ilmentyvät ne hallinnan diskursseissa ja narratiiveissa (Schmidt 2008; Wallenius 2020). Toisaalta, kuten Hill ja Lynn (2005) toteavat, voi paradigmaattisella siirtymällä hierarkkisesta hallinnosta horisontaaliseen hallintastrategiaan olla päätöksentekijöille pikemmin takainen arvo, jossa hierarkkisen mallin uudistaminen esitetään puheen tasolla raikkaaksi ja myönteiseksi, samalla kun sen tosiasialliset tulokset ja hyödyt jäävät hämäräksi ja näyttämättä.

## TUTKIMUSTEHTÄVÄ, AINEISTO JA MENETELMÄ

Tässä artikkelissa tarkastelemme poikkihallinnollisuuden toteutumista opinto- ja uraohjauksen hallinnan kontekstissa. Tutkimuksemme sijoittuu julkishallinnon muutoksen tutkimuksen

kentälle (Pollitt & Bouckaert 2017) ja tutkimuksemme tavoitteena on hahmottaa minkälaisia haasteita, mahdollisuuksia ja reunaehtoja poikkihallinnollisen hallintastrategian toteuttamiseen liitetään opinto- ja uraohjauksen hallintaa koskevassa puheessa. Tutkimuskysymyksemme on:

*Minkälaisia mahdollisuuksia opinto- ja uraohjauksen hallintapuhe avaa poikkihallinnolliselle hallintastrategialle?*

Kansallisella tasolla koottu tutkimusaineistomme koostuu kymmenen (10) opinto- ja uraohjauksen hallinnan parissa toimivan asiantuntijan vuoden 2019 lopussa toteutetusta haastattelusta. Haastateltavat valikoituivat edustamiensa organisaatioiden perusteella – ministeriöistä edustettuina olivat TEM, OKM (kaksi eri yksikköä) sekä VM, minkä lisäksi haastattelimme aluehallintovirasto AVI:n, Kuntaliiton, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n, Opettajien ammattijärjestö OAJ:n sekä ELO-yhteistyöverkoston jäseniä. Haastateltavien anonymiteetin suojaamiseksi sovittiin, että haastattelusitaattien yhteydessä mainitaan ainoastaan haastateltavien edustama organisaatio (esim. asiantuntija, TEM). Kaikki haastatellut nauhoitettiin ja litteroitiin analyysia varten.

Haastattelut noudattivat etukäteen suunniteltua haastattelurunkoa. Henkilöhistorian esitelyn jälkeen asiantuntijoita pyydettiin kuvailemaan opinto- ja uraohjauksen viimeaikaista kehitystä ja toimijaverkostoa, minkä jälkeen esitettiin tarkentavia kysymyksiä tavoista, joilla opinto- ja uraohjauksen hallinta toimii ideologian, lainsäädännön, rahoituksen ja laadunarvioinnin avulla (Lundgren 1990).

Aineiston käsittely alkoi koko aineiston läpiluennalla ja ensimmäisen lukukerran tavoitteena oli löytää yleisiä teemoja tutkittavasta ilmiöstä ja muodostaa kokonaiskuva haastatteluaineistosta. Kirjasimme aineistosta ylös teemoja ja asiasanoja, joilla haastatellut kuvasivat opinto- ja uraohjauksen toimintaympäristöä ja ohjaukselle asetettuja tavoitteita. Analysoitavia lausumia etsittiin paikantamalla tekstistä ns. tiheitä kohtia, joissa kuvattiin millaisena tutkittava ilmiö näyttyi sekä millaisia toimijoita, yhteiskunnallisia arvoja ja konteksteja siihen liittyi.

Alustavan teemoittelun jälkeen vuorossa oli varsinainen diskurssianalyysi. Kun teemoittelun avulla oli löydetty erilaisia ja vaihtoehtoisia tapoja määritellä ja ymmärtää sosiaalinen maailma, paikallistettiin ne artikulaatiot, joiden avulla merkitykset pyrittiin kiinnittämään juuri tietynlaisiksi. Tässä kohtaa huomiomme kiinnittyi nimenomaan käytettyihin ilmauksiin sekä nimeämisiin ja (pois) valintoihin ja näiden perusteluihin. (Laclau & Mouffe 1985.)

Teoriaohjaavan sisällönanalyysin tavoitin (ks. Tuomi ja Sarajarvi 2009; Löfman 2014) jäsentämme analysoimamme lausumat lopulta käyttämämme teoriakehikkoa (taulukko 1) mukailten kolmeksi diskurssiksi: *perinteisen julkishallinnon diskurssiksi, uuden julkisjohtamisen diskurssiksi sekä uuden julkisen hallinnan diskurssiksi*. Teoriakehikon avulla aineistosta oli mahdollista havaita, mitkä hallintoidealien tunnuspiirteet näyttäytyivät hallintapuheessa ongelmattomina tai ristiriitaisina poikkihallinnollisuuden suhteen ja mitkä tunnuspiirteet jäivät kenties kokonaan mainitsematta ja tunnistamatta (ks. Wallenius 2020).

Julkishallinnon viranomaiset ovat asiantuntijoina toimeenpanijoita ja vaikuttajia ja siten keskeisiä vallankäyttäjiä. Siksi heidän diskurssinsa sekä heijastelevat että konstruoivat sosiaalista todellisuutta. Hallintapuhe ei täten ainoastaan kuvaile mitä on, vaan välittää samanaikaisesti normatiivisia ideoita siitä, miten asioiden tulisi olla ja millä perustein. Voidaan ajatella, että kyseiset hallinnan diskurssit käyvät siten keskenään merkittävää diskursiivista kamppailua. *Uuden julkisen hallinnan diskurssi* toimii muutosvoimana (Schmidt 2008), joka avaa poikkihallinnollisuudelle uusia mahdollisuuksia samalla kun aiemmat hallinnan diskurssit ylläpitävät ja normalisoivat aiempia hallinnan tapoja.

Tutkimuksemme tulosluvun luettavuuden parantamiseksi esitämme havaintomme poikkihallinnollisuuden mahdollisuuksista ja haasteista neljänä erillisenä alalukuna koskien hallinnan ideologiaa (tavoitteet ja sisällöt), lainsäädäntöä, rahoitusta ja laadunarviointia (ks. Lundgren 1990).

## TUTKIMUKSEN TULOKSET

### Poikkihallinnollisuus on rakentunut ideologisella tasolla luonnolliseksi hallinnan tavaksi

Opinto- ja uraohjausta on Suomessa toteutettu koko 2000-luvun ajan tiivistyneessä hallinnollisessa yhteistyössä. Myös omassa aineistossamme poikkihallinnollisuuden edistämisestä vallitsi toimijoiden kesken syvä konsensusmainen tahotila ideologisella tasolla. Organisaatiosta tai haastateltavan asemasta riippumatta haastattelemamme asiantuntijat kuvasivat poikkihallinnollisen yhteistyön ilmapiiriä myönteisessä valossa keskustelevaksi ja välittömäksi. Ohjaustyön tavoitteiden saavuttaminen, kuten koulutukseen hakeutumisen ja työllistymisen tukeminen tai elämän haasteissa auttaminen miellettiin yhteiseksi tehtäväksi ja laadukkaiden ohjauspalvelujen järjestämisen koettiin edellyttävän jatkuvaa eri organisaatioiden välistä dialogia:

*No, mehän ollaan melkein naimisissa OKM:n kanssa kaikissa asioissa. Et se on meidän lähin. Sitten on myös STM tosi tärkeä, koska sitten monella tapaa... Okei, toimeentuloasiat, mutta myös sosiaaliset ja terveyteen liittyvät asiat. Sit on myös Puolustusvoimat, koska siellä taas armeijaan tulee suurin osa nuorten miesten ikäluokkaa ja toki naisiakin, mut et tä me on tehty siin nuorisotakuun yhteydessä myös Puolustusvoimien kanssa aika paljon yhteistyötä. ELY:t, TE-toimistot, kaikki mahdolliset oppilaitokset, eri taso... Siis korkeasteisissa. Kaikki nämä. Mut työnantajat tietysti myös. Tää verkosto on hyvinkin laaja, et keiden pitäisi olla mukana. (asiantuntija, TEM)*

Monissa haastatteluissa tuotiin esiin vuodesta 2010 toimineen elinikäisen ohjauksen (ELO) yhteistyöryhmän merkitys poikkihallinnollisen hallintastrategian edistämisessä. Elinikäistä ohjausta koskevat politiikkatavoitteet – kirjattuna niin Euroopan unionin kuin kansallisen tason strategioihin (ks. ELGPN 2016; Kettunen & Vuorinen 2018) – ovat saaneet institutionalisoituneet muotonsa ELO-ryhmän perustamisen myötä. Haastateltavat kokivat säännöllisesti koontuvan ja jaetulle vetovastuulle perustuvan

koordinaatioryhmän syventäneen olennaisesti ajatusta niin horisontaalisesti kuin vertikaalisesti rakentuvasta yhteistyöstä:

*No jos nyt ajatellaan TEM:miä ja OKM:ää, niin kyllähän se on ollut näkyvissä, että se työnjako ja keskinen yhteistyö on varmaan selkiytynyt ja tiivistynyt viime vuosina, mutta siitähän on ollut kymmenisen vuotta sitten aika kova vääntö, että mitä kummallekin kuuluu. Näkisin, et nimenomaan just toi elinikäisen oppimisen ohjausryhmä on sellainen, jota vetää TEM ja OKM vuoron perään, et se on ihan yhteisesti hoidettu kokonaisuus, esimerkiksi, joka on hyvä esimerkki siitä, että koiteaan katsoa yhdessä näitä asioita. (asiantuntija, Kuntaliitto)*

Onkin ilmeistä, että uuden julkisen hallinnan diskurssissa verkostomaisuus ja poikkihallinnollisuus esitetään ei ainoastaan tavoiteltavana, vaan jo normalisoituneena hallintoideologiana. Konkreettisimpana esimerkkinä poikkihallinnollisen hallintastrategian hyödyistä haastateltavat mainitsivat odotetusti Ohjaamo-palvelumallin, jota voi hyvin kutsua poikkihallinnollisuuden lippulaivaksi opinto- ja uraohjauksessa. Vaikka Ohjaamojen palvelut ovat tarjolla kaikille alle 30-vuotiaille, moniammatillisen yhden luukun palvelumallin katsottiin palvelevan erityisen hyvin sellaisten nuorten tarpeita, joilla on syystä tai toisesta haasteita elämänhallinnan perusasioissa.

*Ohjaamothan on nyt tässä kehittyneet muuttaman viimeisen vuoden aikana, Avilla nyt ei suoraan niissä ole mitään, että se on niinku enemmän sit tullut sieltä ELY-maailman puolelta se. Mutta ajatus siitä, että nuoren ei tarvitsisi etsiä sopivaa palvelua ja juosta luukulta toiselle, vaan että tuodaan ne palvelut yhteen, vaikka et se nuori voi mennä sinne yhteen ja saada sitten mahdollisesti kaiken tarvitsemansa siitä yhdestä paikasta. Niin se ajatus on kyllä kehittynyt kaikissa viranomaisissa varmaan yhtä aikaa. (asiantuntija, AVI)*

*Mun mielestä Ohjaamomalli on ihan hyvä perusta sille, et mihin ollaan menossa. Toki, se että millä ne saa nuoret sieltä kotoa, siihen ei oo vielä. Et meillähän on niitä etsivän työn-*



*tekijöitä, jotka menee pimputtaa ovikelloo, et tuutko, tai meillä on työpajoja, jossa tavoitteen on se, että sä nousee ylös ja syöt aamupalan ja teet ruokaa ja kaikkia muita tällaisia elämänhallinnan perusasioita, tämän tyyppisellekin on tarvetta. (asiantuntija, VM)*

Samaan aikaan, kaikesta yhteistyön korostamisesta huolimatta kunkin haastateltavan edustaman organisaation oma vastuualue ja ensisijaiset intressit olivat odotetusti läsnä asiantuntijoiden puheessa. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijoiden haastattelussa korostui huoli oppilaitoksissa tarjottavan opinto-ohjauksen tilasta, koulutusleikkauksista sekä syrjäytyneiden nuorten määrän kasvusta. Yksilön työllistyminen mahdollisten tuki- ja ohjauspalvelujen päätteeksi oli puolestaan primääritavoitteena työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijan haastattelussa:

*Mutta tavoitteenahan tietysti TE-hallinnossa on se, että saadaan se jatkopolku selvitettyä ja myöskin sitten ehkä voimaannutettua tai omia urasuunnittelutaitoja kehitettyä. Mutta tavoitteena on aina tietysti meillä se, että ihminen jossain kohdassa sitä polkua työllistyy. Mutta ehkä jotkut vähän pidemmän polun kautta. (asiantuntija, TEM)*

Vastaavasti Kuntaliiton asiantuntijan näkemyksissä korostui odotetusti kunta-autonomian ja laadukkaiden ohjauspalvelujen turvaamisen tärkeys paikallistasolla. Elinkeinoelämän keskusliiton asiantuntijanedustajan näkökulma ohjaukseen oli muihin haastateltaviin verrattuna yrityskeskeisempi korostaen osaavan työvoiman saatavuutta. Opettajien ammattijärjestö OAJ:n asiantuntijaedustaja nosti puolestaan keskustelussa esiin opinto-ohjaajien työolainsäädäntöön ja työsuhte-etuuksiin liittyviä asioita.

Oman vastuualueen ja viranomaisvelvollisuuksien korostaminen on ymmärrettävissä organisaation elinehtona. Kukin organisaatio, on kyse sitten ministeriöstä tai etujärjestöstä, on perustettu aikoinaan kohdennetun tehtävän hoitamiseksi. *Perinteisen julkishallinnon diskursin* tärkein funktio onkin ylläpitää kyseisen institution jatkuvuutta. Jos aiemmin poikkihallinnollisuudesta puhuttiin luonnollisena hallinnan tapana, niin vähintään yhtä luonnollisena ai-

neistossa esiintyi puhetapa, jossa organisaation oma toiminta-alue kuvattiin hallinnonaloittain rajattuna ja oman organisaation rooli kyseisen tehtävän luonnollisena ja korvaamattomana hoitajana.

Näkyvimmin uuden julkisjohtamisen diskursi ilmeni puheessa, joka korosti paikallisten kontekstien erilaisuutta ja perusteli räätälöityjen ohjauspalvelujen tarvetta ja autonomiaa paikallistasolla – kunnissa, oppilaitoksissa, järjestöissä jne. Ajatus siitä, että paikallistason toimijat tuovat yhteiseen verkostoon oman ruohonjuuritason asiantuntijuutensa ei koskenut ainoastaan Kuntaliittoa, vaan näyttäytyi laajemmin yhteisesti jaettuna kiistattomana totuutena.

*Sit se oleellinen juttu on myöskin, että ei ole olemassa mitään yhtä ainoaa mallia ... Me kaikki tiedetään, että Savukosken tilanne on vähän toisentyypinen kuin Helsingin tilanne. Silloin ulkoa on vaikea antaa mitään sellaista mallia, joka toimii sekä Helsingissä että Savukoskella. Siksi täytyy paikallisesti löytää ne ratkaisumallit. (asiantuntija, Kuntaliitto)*

Hallinnan ideologisen tason puhetapojen tarkastelussa olennaista on huomioida, etteivät eri hallintoideaalien diskurssit ole toisiaan poissulkevia. Sen sijaan verkostomainen poikkihallinnollisuus rakentuu joustavasti aiempia ideaalimalleja täydentäväksi hallintoideologiaksi korvaamatta niiden hyväksi havaittuja toimintatapoja (ks. Hakari 2013). Perinteisen julkishallinnon hallinnonalakohtaiset tehtävät ja toimintavaltuudet luovat toiminnalle byrokraattiset raamit, mutta antavat uuden julkisjohtamisen managerialistisen ideologian mukaisesti liikkuematilaa paikallisesti tuotetuille ohjauspalveluille, joita puolestaan koordinoidaan dialogisessa yhteistyössä poikkihallinnollisessa toimijaverkostossa. Hallintapuheesta muodostuu näin ideologisella tasolla yhteensovitettava hybridi, joka sisältää eri aikakausien hallintoideaaleja ja historiallisesti kerrostuneita hallintadiskursseja (ks. Kettunen 2008).

### **Poikkihallinnollisuutta on vaikea huomioida lainsäädännön valmistelussa**

Aiemmin vakiintuneiden hallinnan rakenteiden, toimintatapojen ja ideologioiden asettamat ins-

titutionaaliset haasteet poikkihallinnollisuudelle tulivat odotetusti esiin, kun haastateltavilta tiedusteltiin näkemyksiä opinto- ja uraohjausta koskevasta lainsäädännöstä. Osa asiantuntijoiden kuvaamista lainsäädännöllisistä haasteista kohdistui Ohjaamo-palveluun ja sen tulevaisuuteen. Ohjaamotoiminnan institutionalisointumisprosessia kuvattiin vielä keskeneräiseksi lainsäädännöllisiltä osin:

*Meillä on sellainen ohjaamotoimintaan liittyvä haaste, et se ei ole missään laissa ja se on puute, et se pitäisi johonkin lakiin, sitähän oltiin sinne maakuntalakeihin kirjaamassa, mutta sitten kun maakunnat kaatuivat niin sitten meni sekin. Et kyl se tämmöinenkin ohjaamotoiminnan kaltainen toiminta pitää olla laissa säädelty, et tiedetään kuka sitä saa tehdä ja missä saa tehdä ja mitä ollaan tekemässä ja mihin lainsäädäntöön viitataan... On se hyvin todennäköistä et se tulee jos se ohjaamotoiminta jatkuu, jos ei siinä nyt jotain ihmeitä tapahdu niin kyl siitä on yhteisymmärrys ainakin virkamiestasolla sekä TEM:n että STM:n että OKM:n kesken, että se on selkeä puute. (asiantuntija, OKM)*

Poliittiset valtakamppailut heijastuvat herkästi politiikkasektorilta toiselle: 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä suomalaisen politiikan keskiössä olleen sosiaali- ja terveydenhuollon reformin eli SOTE-uudistuksen toistuva kaatuminen joko perustuslaillisiin ongelmiin tai poliittiseen vastustukseen (esim. Pohjola 2017) on hidastanut myös Ohjaamo-toiminnan nostamista lainsäädännön tasolle. Poikkihallinnollisuuden kannalta huomio kohdistuu lainsäädäntötarpeen perusteluun: ”et tiedetään kuka sitä saa tehdä ja missä saa tehdä ja mitä ollaan tekemässä ja mihin lainsäädäntöön viitataan”. *Perinteisen julkishallinnon diskurssiin* onkin sisäänrakennettu ajatus laillisuusperiaatteen ensisijaisuudesta viranomaisten hallintotoimissa (ks. Tieteen termipankki 2021). Julkista valtaa käyttävien viranomaisten toimivaltuuksien ja vastuiden määrittely antaa yhtäältä kansalaisille takeet julkisen vallankäytön ennakoitavuudesta, mutta turvaa samalla toimeenpanevaa viranomaista omassa toiminnassaan. Lainsäädäntöä koskevassa hallintapuheessa perinteisen julkishallinnon ja uuden julkisen hallinnan diskurssit

asettavat hierarkkiseen suhteeseen, jossa poikkihallinnollisuuden edistämisen tavoite on ensin mainitulle alisteinen.

Välitön informaation jakaminen eri toimijoiden välillä on olennainen osa verkostomaista hallintoideologiaa. Keskustelu Ohjaamoista toi esiin hallinnonalakohtaisten rakenteiden poikkihallinnollisuutta puskuroivan luonteen lainsäädännössä. Nykyiset tietosuojasäännökset tuottavat absurdeja tilanteita moniammatilliseen ohjaustyöhön:

*Lainsäädännön tasolla monesti on se, että meillä on tietosuojaan ja sosiaalihuoltoon liittyvät tosi tiukat säädökset. ... Ja sehän on lainsäädännöllisesti, eihän siin oo mitään merkitystä, että jos sä oot nuorisotyöntekijä ja sä oot sosiaaliohjaaja, ettetkö sä tee sitä samaa työtä sen nuoren rinnalla. Niin se toinen saisi kirjata sinne [tietojärjestelmään], mut toinen ei saisi edes nähdä sitä, koska se ei oo sosiaalihuoltolain työntekijä... Et se vaikeuttaa sitä ja tietosuoja ja muihin liittyviä asioita, niin ne vaikuttaa siihen miten asiantuntijatyötä tehdään. (asiantuntija, VM)*

Yksilöä koskevien henkilötietojen käyttöä määrittelevien tietosuojasäästöjen merkitys julkishallinnossa on noussut yhteiskunnan digitalisaation myötä. Samalla kun ohjauspalvelun asiakasta koskevaa informaatiota tulisi jakaa eri hallinnonalojen välillä moniammatillisissa verkostoissa, toimijoiden tulee varmistaa, että henkilön tietojen käsittelyssä noudatetaan Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön tärkeimpiä periaatteita koskien esimerkiksi tietojen käytön tarkoituksenmukaisuutta, käytön minimointia tai tietojen säilytysaikaa (ks. esim. Euroopan komissio 2021). Tietosuoja-asioihin kohdistuvien lainsäädännöllisten haasteiden mainitseminen ei ollut yllättävää, sillä asia on noussut esiin monissa aiemmissakin Ohjaamoja koskevissa tutkimuksissa yhtenä kehittämiskohteena (VTV 2015; Valtakari 2020).

On ilmeistä, että poikkihallinnollisuus on hankala kysymys nimenomaan lainsäädäntöohjauksen näkökulmasta. Ohjaamojen kaltaisten yhteistyöfoorumien lakiin kirjaamiseen lisäksi haastattelemamme asiantuntijat eivät nosta neet esille konkreettisia toimenpiteitä opinto- ja uraohjausta säätelevän lainsäädännön poikki-

hallinnollisuuden kehittämiseksi. Syitä voidaan hakea muun muassa lainsäädännön valmistelun vahvasta ministeriövetoisuudesta, jonka on jo lähtökohtaisesti vaikea ylittää hallinnonalojen rajoja. Tämän lisäksi yksilöä koskevat tietosuoja-säädökset julkishallinnossa eivät sinänsä kuulu suoraan opinto- ja uraohjauksen kolmen vastuustanssiministeriön (TEM, OKM ja STM) lainsäädäntövalmistelun piiriin.

### Rahoitusohjaus ei tue poikkihallinnollisuutta

Uuden julkisjohtamisen tunnuspiirteet näkyivät selvimmin keskusteltaessa ohjauspalvelujen rahoituksesta. 1990-luvun hallinnon desentralisaation ja deregulaation myötä on Suomessa kunnilla suuri autonomia päättää paikallisesti omasta budjetistaan ja julkisten palvelujen organisoinnista. Hankerahoituksella on vahva rooli opinto- ja uraohjauspalveluissa sekä niiden kehittämisessä:

*Suurin osa kaikesta kehittämistyöstä tehdään tällä hetkellä hankerahalla. Se raha on aina hyvä, mutta se raha ohjaa, mihin se raha käytetään. ... meillä on muodostunut Suomeen sellainen projektityöntekijöiden laaja jengi, jotka kahden kolmen vuoden välein kirjoittelevat hankesuunnitelmia ja ne on tavallaan osin irrallisia, osin osa sitä organisaatiota. Eli, jos ajatellaan tätä kohderyhmää, että ohjaamot toiminta vakinaistetaan, tarkoittaa se, että voit ihan oikeasti tehdä niitä töitä, eikä että nyt kaksi vuotta esimerkiksi kehität vaikka nuorten koulutusvalmiuksia ja sitten seuraavat kaks vuotta sä kehität vaikka jotain työelämäyhteyksiä tai jotakin muuta. Ja silti sulla on siellä koko ajan ihan eläviä ihmisiä, ketä sä veisit eteenpäin. Ja sen takia nyt vaikka, jos ajatellaan näitä työllisyyskokeiluja, ni yks kaks yllättäen ne kokeilut loppu. (asiantuntija, VM)*

Hankerahoitusta koskenut hallintapuhe oli luonteeltaan problematisoivaa: yhtäältä erilaiset ohjauspalveluhankkeet mahdollistavat kehittämiskokeilut, joissa paikallistuntemus alueen toimijoista (oppilaitokset, yritykset, sosiaalipalvelut jne.) näyttäytyy kiistattomana etuna nuorten jatkokoulukarttoitettaessa. Toisaalta han-

kerahoitukseen sisältyvän määräaikaaisuuden ja mahdollisten katkosten ymmärrettiin muodostavan riskin ohjauspalveluiden jatkuvuudelle. Uuden julkisjohtamisen ideologian mukaisesti hankerahoitus perustuu tyypillisesti markkinalogiikan mukaiseen ajatukseen, jossa hyvät käytännöt (*best practices*) tunnustetaan ja vakiinnutetaan toisten hankkeiden jäädessä kertaluonteisiksi. Käytännössä toistuvan rahoitushaun toimintatapa saattaa kuitenkin vastoin markkinalogiikan oletuksia johtaa ohjauspalvelujen kokonaisuuden kannalta resurssien tehotomaan käyttöön.

Pyrkimys hahmottaa nuorten ohjauspalvelut jatkumona näkyi puheessa, jossa nuorten opinto- ja uraohjauksen ideaali kuvattiin eri koulutusasteet, oppilaitokset ja ohjauspalvelut läpäisevänä ilmiönä. Ideaalimaailmassa ohjauspalvelut muotoutuisivat eri organisaatioiden välillä kitkattomasti ohjausta kaipaavan nuoren eduksi. Rahoituksesta puhuttaessa asiantuntijat toivat kuitenkin esiin varsin realistisen näkemyksen rahoitusohjauksen luonteesta:

*A: Kyllä. Mut et sit tietysti on, mä otan ihan yksityiskohdan vaikka. Joku kotouttamiskoulutus ehkä tyypillisesti voi tällä hetkellä olla semmonen alue, jossa on selviä liitännäisyyksiä molempiin puoliin [TEM ja OKM]. Mut et pääsääntö on just se, mistä äsken puhuttiin, et totta kai, kun kaikilla organisaatioilla on omat tavoitteensa, niin ne ei aina mene ihan yksi yhteen.*

*B: Ja rahahan on ihan olennainen asia sitten, mistä on kysymys myöskin.*

*A: Kyllä.*

*B: Et jos jotakin palikkaa toiminnallisesti siirretään ministeriöstä toiseen, niin rahat seuraa perässä. Se on tietysti menettäville aina hankala paikka. (Kuntaliitto, asiantuntijat A ja B)*

”Hankala paikka menettäville” on hienovarainen tapa kuvata julkisten varojen allokointiin liittyvää kamppailua eri hallinnonalojen ja toimijoiden kesken. *Perinteisessä julkishallinnon diskurssissa* hallinnonalakohtainen budjetointi puskuroi poikkihallinnollisuutta käytännössä. Ideologisella tasolla toimijoiden on vaivattomampaa asettua poikkihallinnollisuuden puolestajaksi – mutta se ei saisi tuottaa liiallisia kustannuksia omalle organisaatiolle. Taloudellis-

rationaalisten selitysmallien oletusarvona on, että kukin organisaatio pyrkii turvaamaan ensisijaisesti oman jatkuvuutensa – tällöin oman toiminnan rahoituksen maksimoinnin voi ymmärtää kaikkien osapuolten rationaalisena tavoitteena.

Esittämässämme teoriakehikossa (taulukko 1) toimme esiin ilmiöpohjaisen budjetoinnin yhtenä uuden julkisen hallinnan tunnuspiirteenä. Ilmiöbudjetoinnin on ajateltu ratkaisevan juuri edellä kuvattua hallinnonalakohtaiseen rahoitukseen kohdistuvaa dilemmaa, mutta käytännön kokemukset sen hyödyistä ja haitoista ovat vielä varsin vähäiset (VTV 2020). Yksikään haastateltava ei aineistossamme tuonut ilmiöbudjetointia keskusteluun. Tulkintamme mukaan ilmiöbudjetoinnin mahdollisuutta ei vielä tunnisteta laajasti varteenotettavaksi vaihtoehdoksi, vaikka se voisi purkaa nykyiseen järjestelmään sisään rakentuneita hallinnonalakohtaisia jännitteitä.

### Kohti poikkihallinnollista laadunarviointia?

Neljäs hallinnollinen ohjausmekanismi eli laadunarviointi voidaan ymmärtää laajemmin informaatio-ohjauksena ja tietoon perustuvana päätöksentekona, jonka painoarvo on kasvanut julkishallinnon murrosten myötä myös koulutuksen kentällä (ks. Varjo, Simola & Rinne 2016). Kuten edellä lainsäädännön ja rahoitusohjauksen kohdalla, myös laadunarviointia koskenut hallintapuhe toi esiin poikkihallinnollisen hallintastrategian toteuttamisen käytännön haasteita:

*No, aina on laatu... Siis tää palaute. Se nyt on aina ollut. Sitten meidän hallinnossa on tsekattu sitä että miten... Mikä se [työllisyystoimi]ratkaisu on? Että onko se ollut positiivinen vai negatiivinen vai onko se keskeytynyt se homma? Ei oppilaanohjauksessaakaan mun mielestä oo oikeen mitään seurantaa eikä arviointia. Karvi tekee tällä hetkellä tutkimusta siirtymävaiheisiin... Nivelvaiheisiin liittyvästä ohjauksesta, et se on tärkeää kans tsekata mitä siitä tulee. Meillä on menossa tutkimus Ohjaamojen vaikuttavuudesta, et katotaan mitä siitä saadaan. Meillä on seurantatietoa yleensä siitä et mitä ne ratkaisut on olleet. Sit*

*meillä on seurantatietona tietysti se asiakaspalaute. Sitten meillä on sidosryhmiltä saatavaa palautetta, niitä me kerätään. Mutta se varsinainen vaikuttavuus et mikä se olisi, en osaa sen vaikutusta tän ihmisen elämän ratkaisuihin, niin... Se on tosi iso haaste. Sellaista ei juurikaan oikein ole. (asiantutntija, TEM)*

Aineistomme analyysi toi esiin laadunarvioinnin hajanaisuuden. Eri hallinnonaloille on muodostunut vakiintuneita laadunarviointi-indikaattoreita, joita ministeriöt ensisijaisesti seuraavat. Arviointitietoa tuotetaan kunkin organisaation omissa tietojärjestelmissä, esimerkiksi työhallinnon URA-järjestelmässä. Laadunarviointi ymmärrettiin kuitenkin laajemmaksi kokonaisuudeksi, joka koostuu muun muassa ministeriöiden omista selvityksistä, Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Karvin arvioinneista, kuntien teettämistä arvioinneista tai vaikka yksittäisten hankkeiden puitteissa koostetuista arvioinneista.

Laadunarvioinnin rakentuminen perinteiselle hallinnonala-ajattelulle asettaa haasteita verkostomaisen toiminnan syventämiselle ja ohjauksen kokonaisvaikuttavuuden arvioinnille. Kuten kaikissa julkisissa palveluissa, kohdistuu digitalisaatioon suuria odotuksia. Myös opinto- ja uraohjauksessa on kehitteillä sähköisiä palveluja, joiden tavoitteena on edistää niin nuorten, oppilaitosten kuin työnantajien välistä tiedonkulkua yhteisten verkkoalustojen muodossa. On mahdollista, että tällaisten sähköisten palvelumallien ympärille rakentuu uudenlaisia, poikkihallinnollisia indikaattoreita mittaamaan palvelujen kokonaisvaikuttavuutta:

*Mut nyt me kehitetään myös tällaista digitaalista ohjaustaverkossa.fi -palvelua. Ja nyt me myöskin yritetään saada aikaiseksi tällanen digitaalinen jatkuvan oppimisen ekosysteemi, jossa ohjaus on yks osa sitä kokonaisuutta. Eli meidän puolella kehitetään tätä työmarkkinatoria, missä tavallaan osaaminen on se kauppatavara. Eli ihmiset tuovat esille sitä osamistaan ja sit työnantajat hakevat. Toisella puolella on opintopolku, jossa sitten pitäis olla kaikki mahdollinen koulutus helposti löydettävissä – nyt se ei ole, mielestäni – ja kuitenkin molemmiin puolin, niin tarvitaan sitä ohjausta. Okei, mitä mä valitsen osaamistani kehittävää*

*koulutusta? Mitä tarvitaan? Okei, jos mä en pääse töihin, miten mun pitäisi kehittää lisää osaamista? Eli me pyritään nyt saamaan... Meillä on sellanen työryhmä olemassa ja hankke, et me pyritään näistä luomaan kokonaisuus. Eli et se ohjaus on yks olennainen osaa sitä kokonaisuutta. (asiantuntija, TEM)*

Vaikka uuden julkisen hallinnan diskurssi kuvaa aiempaa kokonaisvaltaisemman laadunarvioinnin tarpeellisenä ja toivottuna kehittämissuuntana, jarruttavat aiemmat hallinnan diskurssit muutosta ylläpitäen vakiintunutta käsitystä hallinnonalakohtaisten tietojärjestelmien ja laatuindikaattoreiden ensisijaisuudesta. Jotta ohjauspalvelujen laadunarvioinnissa kyettäisiin poikkihallinnollisiin uudistuksiin, edellyttäisi se yhteistä näkemystä siitä, minkälaisin indikaattorein toiminnan tuloksellisuutta mitataan, mikä taho kokonaisvaltaisen arviointitiedon tuottamisesta olisi vastuussa ja millä tavoin toimijoiden tilivelvollisuus ymmärretään verkostomaisessa toiminnassa.

## YHTEENVETO JA POHDINTA

Tässä artikkelissa tarkastelimme kansallisen tason asiantuntijoiden hallintapuhetta opinto- ja uraohjauksen kontekstissa Suomessa. Hyödynsimme asiantuntijoiden haastattelujen analyysissämme kolmen hallintoideaalin (perinteinen julkishallinto, uusi julkisjohtaminen ja uusi julkinen hallinta) teoriakehikkoa, jolla on kuvattu julkishallinnon paradigmaattista muutosta (esim. Hakari 2013). Analyysissämme keskityimme tarkastelemaan, millä tavoin aiemmat julkishallinnon rakenteet, vakiintuneet toimintatavat ja hallintoideologiat ilmentyvät ohjauksen asiantuntijoiden hallintapuheessa, ja minkälaisia mahdollisuuksia, haasteita ja reunaehjoja hallintapuhe asettaa poikkihallinnollisen hallintostrategian toteuttamiselle.

Analyysimme osoittaa, kuinka poikkihallinnollisen hallintastrategian edistämisestä vallitsee ideologisella tasolla syvä konsensus eri toimijoiden kesken. Torfingin (2012) mukaan liikkeellepaneva voima horisontaaliselle hallinnalle ja verkostomaiselle yhteistyölle lähtee toimijoiden keskinäisen riippuvuuden hyötyjen tiedostamisesta. Asiantuntijoiden ilmaisema pyrkimys syventää poikkihallinnollisuutta opinto- ja ura-

ohjauksessa ei ole yllättävää, ovathan siihen yhdistetyt hyödyt toiminnan tehostumisesta niin yksilön kuin yhteiskunnan näkökulmasta varsin ilmeisiä. Ideologisella tasolla poikkihallinnollista verkostomaisuutta peräänkuuluttava uuden julkisen hallinnan diskurssi kerrostuu luontevaksi osaksi aiempia hallintodiskursseja.

Ideologisella tasolla piirtyvä konsensus voi kuitenkin johtaa turhan ruusuiseen kuvaan poikkihallinnollisuuden tilasta. Kuten analyysimme osoittaa, toi ohjauksen lainsäädäntöä, rahoitusta ja laadunarviointia koskeva hallintapuhe esiin tekijöitä, jotka näyttäytyivät haasteellisina tai jo lähtökohdiltaan ristiriitaisina poikkihallinnollisuuden edistämisen suhteen. Käyttämämme teoriakehys kolmen eri hallintoideologian murroksesta auttaa ymmärtämään, millä tavoin aiempien hallintoideologioiden diskurssit puskuroivat verkostomaisen toimijuuden ja poikkihallinnollisuuden syventämistä. Lainsäädännössä analyysimme nosti esiin ohjauspalvelutilanteiden tietosuojaosäädöksiin ja toimivaltuuksiin liittyvät haasteet, rahoituksessa hallintosektoreittain määrättyvään budjetointiin ja laadunarvioinnissa ohjauksen kokonaisvaikuttavuutta mittaavien laatuindikaattorien puutteeseen. Vaikka uuden julkisen hallinnan diskurssi pyrkii perustelevaan poikkihallinnollisuuden hyötyjä ja tarpeita, ilmeni haastattelussa monin paikoin piirteitä etenkin weberiläisestä hallintoideologiasta ylläpitäen normatiivista käsitystä hallinnonalakohtaisesti rakentuvasta julkishallinnosta.

Kokonaisuudessaan opinto- ja uraohjauksen asiantuntijoiden haastatteluista piirtyi kuva vielä keskeneräisestä julkishallinnon uudistusprosessista, jonka kehittämissuunta näyttää kuitenkin kulkevan alati tiivistyvää hallintorajat ylittävää yhteistyötä kohti. Toisaalta, kuten Torfing (2012) muistuttaa, sisältyy julkishallinnon uudistamiseen ja verkostomaisen hallinnan rakentumiseen aina poliittisia valtakamppailuja. Tässä mielessä on mielenkiintoista seurata jatkossakin, minkälaisena opinto- ja uraohjauksen hallinnollinen kenttä lähitulevaisuudessa näyttäytyy. Jotta uudet hallinnan tavat voivat institutionalisoitua konkreettiseksi käytännöiksi, tulee niiden hyödyt ensin kyetä tunnistamaan ja eksplikoimaan. Vaikka haastatteluaineistossamme esimerkiksi ilmiöpohjainen budjetointi ei näkynyt millään tavoin, on sen hyödyntämi-

sestä opinto- ja uraohjauksen kontekstissa esitetty jo ensimmäisiä skenaarioita (VTV 2020). Nähtäväksi jää, millä tavoin toimijoiden jakama ideologinen tahtotila kohtaa weberiläiset haasteet käytännön ratkaisuisissa.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Suomessa poikkihallinnollisuuden käsitteellä on toinenkin merkitys; sillä voidaan tarkoitaa myös valtioneuvoston kanslian (VNK) vastuualueelle määrättyjä yhteiskuntapoliittisia suunnittelutehtäviä ja asioita, jotka eivät alun perin ole kuuluneet tietyn yksittäisen ministeriön toimialaan. Tällaisiksi politiikkaohjelmiksi tai yleisiksi teemoiksi nimetään nykyään *kestävä kehitys, arktinen politiikka, meripolitiikka, terveet tilat, hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishanke sekä saamelaisten totuus- ja sovintokomissio* (VNK 2021).

## LÄHTEET

- Bergmo-Prvulovic, Ingela (2014). Is career guidance for the individual or for the market? Implications of EU policy for career guidance. *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), 376–392. <https://doi.org/10.1080/02601370.2014.891886>.
- Bryson, John M., Crosby, Barbara C. & Bloomberg, Laura (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>.
- Clegg, Stewart R. (1990). *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern Era*. London: Sage Publications.
- ELGPN (2016). *Suuntaviivoja elinikäisen ohjauksen toimintapolitiikalle ja palvelujärjestelyille. Yhteiset tavoitteet ja periaatteet EU:n jäsenmaille ja komissiolle*. Jyväskylä: European Lifelong Guidance Policy Network, Koulutuksen tutkimuslaitos. Haettu sivulta <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/49642>, 4.5.2021.
- Emerson, Kirk & Nabatchi, Tina (2015). *Collaborative governance regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Euroopan komissio (2021). *Julkishallinto ja tietosuojat*. Haettu osoitteesta [https://ec.europa.eu/info/law/topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/public-administrations-and-data-protection\\_fi](https://ec.europa.eu/info/law/topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/public-administrations-and-data-protection_fi), 4.5.2021.
- Hakari, Kari (2013). *Uusi julkinen hallinto – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Haug, Erik Hagaseth, Hooley, Tristram, Kettunen, Jaana & Thomsen, Rie (2020). *Career and career guidance in the Nordic Countries*. Leiden: Brill.
- Harjula, Samira, Kalalahti, Mira & Varjo, Janne (2021). Ääniä opinto- ja uraohjauksen kansallisella kentällä – ohjauksen kehittämistä koskeva argumenttien analyysi. *Kasvatus*. (Hyväksytty). HE 173/2020 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi*.
- Hill, Carolyn J. & Lynn, Laurence. E. Jr. (2005). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173–195. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui011>.
- Julkunen, Raija (2006). *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, Raija (2017). *Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kettunen, Jaana & Vuorinen, Raimo (2018). *Alueellisen elinikäisen ohjauksen kehittäminen – viestintä ja jatkuva oppiminen*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos. Haettu osoitteesta <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/57877/978-951-39-7425-1.pdf?sequence=1>, 4.5.2021.
- Kettunen, Pauli (2008). *Globalisaatio ja kansallinen me: kansallisen katseen historiallinen kritiikki*. Tampere: Vastapaino.
- Klijn, Erik-Hans (2012). New public management and governance: A Comparison. Teoksessa Levi-Faur, David (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (s. 201–214). Oxford: Oxford University Press.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (1985). *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. London: Verso.
- Lundgren, Ulf P. (1990). Educational policymaking. Decentralization and evaluation. Teoksessa Granheim, Marit, Kogan, Maurice & Ulf. P. Lundgren (Eds.), *Evaluation as policymaking: Introducing evaluation into a national decentralized educational system* (s. 66–88). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Löfman, Päivi (2014). *Tapaustutkimus itseohjautuvuudesta sairaanhoitajakoulutuksen eri vaiheissa*. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto.
- Mahoney, James (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29, 507–548.
- McDaid, David (2012). Joint budgeting: can it facilitate intersectoral action? Teoksessa

- McQueen, David V., Wismar, Matthias, Lin, Vivian, Jones, Catherine M. & Davies, Maggie (Eds.), *Intersectional Governance for Health in All Policies: Structures, Actions and Experiences* (s. 111–127). Geneve: WHO.
- McGuire, Michael (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, (66) 2006, 33–43.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2010). [2008]. *Miten meitä hallitaan*. Suomenenos Risto Suikkanen. Tampere: Vastapaino.
- Määttä, Mirja (Eds.) (2018). *One-Stop Guidance Center (Ohjaamo) – Ready to offer multi-agency services for the young*. Jyväskylä: Kohtaamo (ESF), ELY-Centre Central Finland. Haettu osoitteesta <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/162148/OneStopGuidance.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.
- Määttä, Mirja & Souto, Anne-Mari (toim.) (2020). *Tutkittu ja tulkittu Ohjaamo – Nuorten ohjaus ja palvelut integraatiopyrteessä*. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto.
- Nykänen, Seija, Karjalainen, Merja, Vuorinen, Raimo & Pöyliö, Leila (2007). *Ohjauksen alueellisen verkoston kehittäminen – poikkihallinnollinen ja moniammatillinen yhteistyö voimavarana*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos. Haettu osoitteesta <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/37599>, 4.5.2021.
- OECD (2010). *OECD Public Governance Reviews – Finland: Working Together to Sustain Success*.
- OKM (2020). *Opinto-ohjauksen kehittämissuunnitelma*. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö. Haettu osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162326/Opinto-ohjauksen%20kehitt%C3%A4missuunnitelma.pdf> 7.5.2021.
- Onnismaa, Jussi (2003). *Epävarmuuden paluu. Ohjauksen ja ohjausasiiantuntijuuden muutos*. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Osborne, Stephen P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Teoksessa Osborne, Stephen P. (Ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (s. 1–16). Lontoo: Routledge.
- Patomäki, Heikki (2007). *Uusliberalismi Suomessa: lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot*. Helsinki: WSOY.
- Peters, B.Guy (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination. *Public Administration*, 76, 295–311. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>.
- Pohjola, Anneli (2017). Sote-uudistus muuttu-  
van yhteiskuntapolitiikan puristuksessa. *Janus*, 25(2), 171–175.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, Lester M. & Elliott, Odus V. (Eds.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Savickas, Mark L. (2012). Life design: A paradigm for career intervention in the 21st century. *Journal of Counseling and Development* 90(1), 13–19. <https://doi.org/10.1111/j.1556-6676.2012.00002.x>.
- Schmidt, Vivien A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326.
- Serpa, Sandro & Ferreira, Carlos M. (2019). The Concept of Bureaucracy by Max Weber. *International Journal of Social Science Studies*, 7(2), 12–18.
- Shepsle, Kenneth E. (2005). Rational choice institutionalism. Teoksessa Rhodes, R.A.W., Binder, S.A. & Rockman B.A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Swedberg, Richard & Agevall, Ola (2005). *The Max Weber dictionary: Key words and central concepts*. Stanford, California: Stanford Social Sciences.
- Termeer, Catrien J. A. M. (2009). Barriers to New Modes of Horizontal Governance. *Public Management Review*, 11(3), 299–316. DOI: 10.1080/14719030902798180.
- Thelen, Kathleen (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2, 369–404.
- Tieteen termipankki (2021). *Oikeustiede: laillisuusperiaate hallinnossa (valtiosääntöoikeus)*. Haettu osoitteesta [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:laillisuusperiaate\\_hallinnossa\\_\(valtiosääntöoikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:laillisuusperiaate_hallinnossa_(valtiosääntöoikeus)), 6.5.2021.
- Torfig, Jacob (2012). Governance Networks. Teoksessa Levi-Faur, David (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. DOI:10.1093/oxford-hb/9780199560530.013.0007.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Tammi.
- TEM (2015). *Nuorisotakuu-työryhmän loppuraportti ja suositukset jatkotoimiksi*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- af Ursin, Klaus & Vartola, Juha (2015). Valtion-

- hallinnon kehitystä ohjaavat hallintoideologiat, hallintoajattelu ja johtamismallit. Teoksessa Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P.-H. (toim.): *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä.*, s. 89–114.
- Valtakari, Mikko (2020). *Ohjaamot – monialaista yhteistyötä, vaikuttavuutta ja uutta toimintakulttuuria*. Policy Brief 5/2020. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.
- Varjo, Janne, Kalalahti, Mira & Silvonen, Jussi (2020). Mihin oppilaita ohjataan? – Opinto-ohjauksen rationaliteetit peruskoulun opetus-suunnitelmien perusteissa. *Kasvatus & Aika*, 14(4), 4–20.
- Varjo, Janne, Simola, Hannu & Rinne, Risto (2016). *Arvioita ja hallita – perään katsomisesta informaatio-ohjaukseen suomalaisessa koulupolitiikassa*. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- VM (2016). *Yhdessä vaikuttavampaa – johtamisjärjestelmänsäntöjen raportti*. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2016.
- VM (2019). *Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti*. Helsinki: Valtiovarainministeriö julkaisuja 9/2019.
- VM (2020). *Julkisen hallinnon uudistamisen strategia*. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Haettu osoitteesta [https://julkisenhallinnonstrategia.fi/userassets/uploads/2021/01/Valtiovarainministerio\\_Julkisen\\_hallinnon\\_strategia\\_2020.pdf](https://julkisenhallinnonstrategia.fi/userassets/uploads/2021/01/Valtiovarainministerio_Julkisen_hallinnon_strategia_2020.pdf), 4.5.2021.
- VN (2019). *Osallistava ja osaava Suomi: sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Helsinki: Valtioneuvoston julkaisuja 31/2019.
- VN (2020). *Elinikäisen ohjauksen strategia 2020–2023: ELO-foorumi*. Helsinki: Valtioneuvosto, julkaisuja 34/2020. Haettu osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162576>, 4.5.2021.
- VNK (2003). *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003*. Valtioneuvoston kanslia.
- VNK (2007). *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007*. Valtioneuvoston kanslia.
- VNK (2011). *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011*. Valtioneuvoston kanslia.
- VNK (2015). *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Valtioneuvoston kanslia.
- VNK (2021). *Poikkialtinnollinen yhteistyö*. Valtioneuvoston kanslia. Haettu osoitteesta <https://vnk.fi/poikkialtinnollinen-yhteistyö>, 4.5.2021.
- VTV (2009). *Politiikkaohjelmat*. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- VTV (2015). *Yhteistyö opintojen ohjauksessa ja uraohjauksessa*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 5/2015. Haettu osoitteesta <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/25145145/yhteistyö-opintojen-ohjauksessa-ja-uraohjauksessa-05-2015.pdf>, 4.5.2021.
- VTV (2020). *Havainnot ilmiöpohjaisesta budjetoinnista*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Wallenius, Tommi (2020). *Schools, Performance and Publicity: Contrasting the policy on publicising school performance indicators in Finland with the other Nordic countries*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Weber, Max (1978). *Economy and Society: An outline of interpretative sociology*. Toimitettu teos: Roth, Guentger & Wittich, Claus Berkeley, California: University of California Press.
- Zacheus, Tuomas, Kalalahti, Mira, Varjo, Janne & Harjula, Samira (2021). *Tapaustutkimus opinto- ja uraohjauksen paikallisista yhteistyöverkostoista*. Helsinki: Kunnallisuuden Kehittämissätiö KAKS.