

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

**Author(s):** Harjula, Samira; Kalalahti Mira; Varjo, Janne

**Title:** Elinikäisen ohjauksen koordinaatio ja kehittäminen

**Year:** 2024

**Version:** Published version

**Copyright:** © Työ- ja elinkeinoministeriö

**Rights:** In Copyright

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

**Please cite the original version:**

Harjula, Samira, Kalalahti Mira, Varjo, Janne. (2024). Elinikäisen ohjauksen koordinaatio ja kehittäminen. In J. Varjo, J. Helander, M. Kalalahti, & V. Murto (Eds.), *Elontila : elinikäisen ohjauksen kansallinen arviointi 2023–2024* (pp. 18-42). Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 2024:42. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-774-8>

## 2 Elinikäisen ohjauksen koordinaatio ja kehittäminen

Samira Harjula, Mira Kalalahti ja Janne Varjo

Tässä luvussa tarkastelemme elinikäisen ohjauksen koordinaatiota ja kehittämistä Suomessa. Näillä viittaamme erilaisiin (elinikäisen ohjauksen) suunnittelun, päätöksenteon ja arvioinnin prosesseihin sekä käytäntöihin. Luvun tavoitteena on muodostaa kuva elinikäisen ohjauksen koordinaation, strategiatyön ja tiedontuotannon kentästä, sen toimijoista ja toimijoiden välisestä dynamiikasta, politiikkainstrumenteista, joilla toimintaa ohjataan sekä peilata havaintoja muihin Pohjoismaihin.

Elinikäisen ohjauksen koordinaatio, strategiatyö ja kehittämistoimet kuvataan luvussa 2.1. Luvun aluksi tarkastellaan kentän keskeisiä toimijoita, joiden tehtävänä on koota yhteen ja koordinoida laajan ja monialaisen kentän toimijoita ja toimintaa. Tärkein väline koordinoitavuudelle on strategiatyö, jonka avulla linjataan suuntaviivoja elinikäisen ohjauksen kehittämiseksi. ELO-strategian tavoitteet ja alatavoitteet muutetaan toiminnaksi tyypillisesti erilaisten kehittämistoimien (esimerkiksi kehittämishankkeet ja erilaiset kriteeristöt) avulla. Luvussa 2.2 kuvataan elinikäisen ohjauksen nykyistä tiedontuotantoa: viimeaikaisia tutkimuskohteita, tutkimuksen tekijöitä sekä käytettyjä aineistoja ja menetelmiä. Luvussa 2.3 nostetaan esille havaintoja elinikäisen ohjauksen koordinaation ja yhteistyön dynamiikasta pohjoismaisessa kontekstissa.

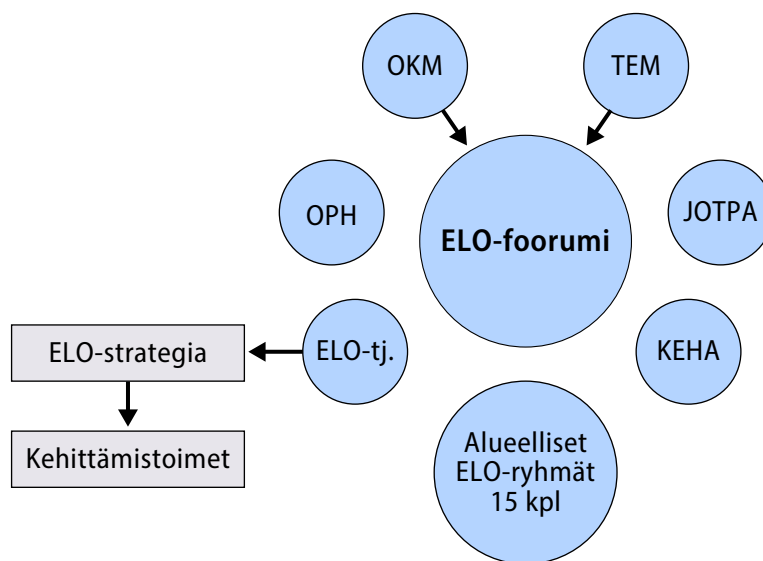
Elinikäisen ohjauksen palvelukokonaisuus – ohjausta tuottavat toimijat ja heidän tarjoamansa palvelut – kuvataan luvussa 3.

### 2.1 Elinikäisen ohjauksen koordinaatio, ELO-strategia ja kehittämistoimet

Suomessa elinikäisen ohjauksen toimintapolitiikka ja hallinnollinen vastuu jakautuvat useamman ministeriön alaisuuteen kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Ohjausta sisältyy julkisella sektorilla perusopetukseen, toisen asteen lukio- ja

ammattilliseen koulutukseen, korkea-asteen koulutukseen, työllisyyspalveluihin, sekä nuoriso- ja sosiaalipalveluihin. (Vuorinen, 2019.) Elinikäisen ohjauksen järjestelmän laaja-alaisuudesta ja monitoimijaisuudesta johtuen sitä ohjaava hallinnollinen rakenne on laaja ja monitahoinen: vastuullisia viranomaisia on useita. Elinikäisen ohjauksen koordinaatio, strategia ja kehittämistoimet on hahmoteltu kuviossa 2.

**Kuvio 2.** Elinikäisen ohjauksen koordinaatio, strategia ja kehittämistoimet



**Kansallinen ELO-foorumi.** Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö ovat rakentaneet perinteiset hallintorajat ylittävää yhteistoimintaa jo 2010-luvun alkupuolelta alkaen *valtakunnallisen elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmän* kautta. Tuolloin perustetun ELO-ryhmän tehtävänä oli kehittää kansallista elinikäisen ohjauksen strategiaa. Lähes 15 vuoden kokemuksellaan Suomi onkin kansainvälisesti tarkasteltuna edelläkävijämaa poikkihallinnollisen elinikäisen ohjauksen kokonaisuuden luomisessa ja koordinoinnissa. (Kettunen & Vuorinen, 2018.)

ELO-ryhmän työtä jatkoi kevästä 2020 alkaen työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asettama *ELO-foorumi*, jonka tehtävänä oli kehittää strategisesti elinikäistä ohjausta Suomessa, valmistella ehdotus elinikäisen ohjauksen strategiaksi sekä toimenpiteiksi sen toteuttamiseksi sekä tukea pääministeri Marinin hallitusohjelman toimeenpanoa erityisesti koskien elinikäisen ohjauksen kehittämistä, jatkuvan oppimisen uudistusta ja työllisyyden edistämisen valmistelua sekä oppivelvollisuuden laajentamista. ELO-foorumin jatkokausi jatkuu tammikuun 2028 loppuun saakka. Foorumissa on edustettuna ohjauksen toimijoita eri

hallinnon aloilta sekä esimerkiksi työmarkkina- ja opiskelijajärjestöistä. Puheenjohtajuus vuorottelee edelleen työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kesken.

**KEHA-keskus, JOTPA, OPH ja ELO-työjaosto** ovat ELO-foorumiin tiiviisti kytkeytyneitä kansallisen tason toimijoita, jotka osallistuvat käytännössä elinikäisen ohjauksen yhteistoimintaan.

TE-hallinnossa ohjaukseen liittyvät yhteistyö- ja koulutusasiat on pääosin keskittetty valtakunnalliseen *KEHA-keskukseen*, joka on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus. KEHA tarjoaa muun muassa työllisyyspalveluiden henkilöstölle ohjausosaamista tukevaa koulutusta. KEHA:n tehtäviin kuuluu esimerkiksi myös TE-palvelujen sekä virastojen digitalisaation kehittäminen ja järjestäminen, työllisyys- ja kotoutumispalveluiden seuranta ja tiedolla johtaminen sekä tietojärjestelmien (esimerkiksi Työmarkkinatori) ylläpito ja kehittäminen. (KEHA-keskus, n.d. -b.) KEHA:ssa on myös monialaisten palveluiden tuki, ja KEHA on hallinnoinut osaa elinikäisen ohjauksen valtakunnallisista RRF-hankkeista

Laissa jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta (L 682/2021) säädetään, että palvelukeskuksen tehtävänä on toimialaansa liittyvä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja koordinointi. *Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (Jotpa)* hoitaa tehtäväänsä tukemalla työikäisten kattavien elinikäisen ohjauksen palvelujen luomista. Käytännössä Jotpa esimerkiksi tuottaa ennakointitietoa työelämän osaamistarpeista ja hakevasta toiminnasta, valvoo, että rahoituksen saajat huomioivat ohjaukselliset toimet osaamispalveluiden toteuttamisessa ja toimii laajasti elinikäisen ohjauksen työryhmissä ja verkostoissa.

*Opetushallitus (OPH)* on kansallinen varhaiskasvatuksen, koulutuksen, elinikäisen oppimisen ja kansainvälistymisen asiantuntijavirasto, kehittäjä ja palveluntuottaja. Oppilaanohjaus perusopetuksessa, tehostettu henkilökohtainen oppilaanohjaus sekä opinto-ohjaus lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa ovat OPH:n tehtävien ydinaluetta. Se on myös julkaissut *Hyvän ohjauksen kriteerit perusopetukseen, lukio-koulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen* -suosituksen (OPH, 2023).

Vuonna 2023 ELO-foorumi linjasi, että strategiaa on aiheellista päivittää, mutta aiemmin laaditut painopisteet ja pitkän tähtäimen tavoitteet ovat päteviä edelleen. ELO-foorumin alainen *ELO-työjaosto* asetettiin tarkastelemaan painopisteiden alle täsmennettyjä alatavoitteita pääministeri Orpon hallitusohjelman ja toimintaympäristön muutosten mukaisesti. Samalla pyrittiin tiivistämään ja selkiyttämään tavoitteita. (ELO-foorumi, n.d.) ELO-työjaostossa on kattava edustus elinikäisen ohjauksen

toimijoista. Se valmistelee ELO-foorumille ehdotukset ja materiaalit. ELO-työjaoston kokousten ja materiaalien valmistelu tehdään ministeriöiden virkahenkilötyönä. ELO-strategia kuvataan myöhemmin tässä luvussa.

**Alueelliset ELO-ryhmät.** ELO-foorumin alaisuudessa toimii yhteensä 15 *alueellista ELO-ryhmää*, jotka koordinoivat elinikäisen ohjauksen palveluita ja varmistavat niiden saatavuutta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) johtavat ja koordinoivat ryhmiä TEM:n ja OKM:n tulohjauksessa. ELO-ryhmät ovat monialaisia yhteistyöfoorumeja, joiden tehtävänä on kehittää laadukasta elinikäistä ohjausta, koordinoimalla ja kehittämällä asiakkaille tarjottavien palvelujen kokonaisuutta. Verkostomaisella ELO-toiminnalla edistetään ensisijaisesti nuorten ja aikuisten ohjauspalvelujen laatua. Monialaisella verkostoyhteistyöllä tavoitellaan eri sektoreiden ja erilaisilla toimialoilla toimivien asiantuntijoiden toimintaa yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. (Kettunen & Vuorinen, 2018.) Yhteisistä tavoitteista huolimatta alueelliset ELO-ryhmät toimivat suhteellisen itsenäisesti vaihtelevilla resursseilla.

ELO-ryhmien kokoaminen käynnistyi vuonna 2013, jolloin koordinoituvastuu annettiin vuonna 2010 perustetuille ELY-keskuksille. ELO-toiminnassa ELY-keskukset järjestävät lyhytkestoista täydennyskoulutusta, ajankohtaisinfoja, verkostoitumistapahtumia ja edistävät yhteistyötä ja tiedonkulkua paikallisten tieto-, neuvonta- ja ohjausalan toimijoiden kesken. (ELY, 2024.) Ruotsinkielisiä ELO-ryhmiä (LIV-verkostot) on kaksi kappaletta ja myös yksi kaksikielinen ryhmä. Ne toimivat länsi- ja sisä-Suomen aluehallintoviraston koordinoimina.

**Strategiatyö** on toimintapoliittinen työkalu, jonka avulla elinikäisen ohjauksen tavoitteita sanallistetaan ja kootaan yhteen. Se asettaa tavoitteet sekä kansallisella että paikallisella tasolla. OKM ja TEM julkaisivat *Elinikäisen ohjauksen strategia 2020–2023*-nimisen dokumentin joulukuussa 2020 (ELO-foorumi, 2020). Strategiassa tarkasteltiin ohjausta koko elinkaaren mittaisena jatkumona, joka on vuoropuhelua yksilön ja hänen omien urasuunnittelutaitojensa sekä niitä tukevan tiedon, neuvonnan ja ohjauksen välillä. Elinikäistä ohjausta linjattiin edistettävän kokonaisuutena, jossa huomioidaan niin yksilöiden, yhteisöjen kuin yhteiskunnankin tavoitteet.

ELO-strategian mukaan hallituskauden 2020–2023 aikana tulitisiin parantamaan ohjauksen saatavuutta, vahvistamaan elinikäisiä urasuunnittelutaitoja ja edistämään työelämässä tapahtuvaa osaamisen tunnistamista, hankkimista ja urasuunnittelua. Tavoitteena oli saada aikaan toimiva jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuus, jossa hyödynnetään paremmin yhteistä koulutus-, työmarkkina- ja osaamistietoa. Eri hallinnonalojen monialaista yhteistyötä

tehostettaisiin ja koottaisiin valtakunnallinen pysyvä rakenne koordinoimaan elinikäisen ohjauksen tietoon perustuvaa laadun ja vaikuttavuuden kehittämistä sekä tukemaan valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia toimijoita. Palvelujen laatua pyritäisiin edistämään ohjausalan koulutusrakenteiden kokonaisarvioinnilla sekä laatimalla kansalliset ohjaustyön ydin- ja erikoisosaamisten kuvaukset.

Vuonna 2023 ELO-foorumi linjasi, että strategiaa on aiheellista päivittää, mutta aiemmin laaditut painopisteet ja pitkän tähtäimen tavoitteet olivat päteviä edelleen. ELO-foorumin alainen *ELO-työjaosto* lähti tarkastelemaan painopisteiden alle täsmennettyjä alatavoitteita pääministeri Orpon hallitusohjelman ja toimintaympäristön muutosten mukaisesti. Samalla pyrittiin tiivistämään ja selkiyttämään tavoitteita. Verrattuna vanhaan, uusissa, nyt voimassa olevissa tavoitteissa korostuu alueiden ja organisaatioiden rooli tunnistaa ohjauspalveluidensa asiakaskunta ja kehittää palveluita heidän tarpeidensa pohjalta, vastuullisuus ja eettisyys osana kaikkea ohjausta sekä entistä systemaattisempi kehitystoimien toteutus ja seuranta. (ELO-foorumi, 2023.) ELO-foorumi seuraa säännöllisesti strategian toteutumista ja huolehtii, että elinikäiselle ohjaukselle asetetaan strategisia tavoitteita myös seuraavalle hallituskaudelle.

**Kehittämistoimet** ovat konkreettisia ja fokuoituja toimenpiteitä elinikäisen ohjauksen kehittämiseksi esimerkiksi hallitusohjelman tai ELO-strategian tavoitteiden mukaisesti. Elinikäisen ohjauksen kokonaisuus ja sen tietyt osa-alueet ovat voimakkaan kehittämistyön kohteena 2020-luvulla. Osaa kehittämistoimista on rahoitettu EU:n elpymis- ja palautumistukivälineellä (Euroopan komissio, n.d.).

Osana oppivelvollisuuden laajentamista toteutettiin *opinto-ohjauksen kehittämisohjelma* (OKM, 2020b) perusopetuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa. Kehittämisohjelma jatkui pääministeri Marinin hallituskauden loppuun. Ohjelman tarkoituksena oli vahvistaa oppilaan- ja opinto-ohjauksen toteutumista, toimintatapoja, yhteistyötä, systemaattisuutta sekä jatkumoa etenkin peruskoulusta toiselle asteelle, mutta myös siitä eteenpäin jatko-opintoihin tai työelämään.

Kehittämisohjelman osana päivitettiin hyvän ohjauksen kriteerit, jotka tukevat oppivelvollisuuden laajentamista siten, että kriteerit tukevat perusopetuksen ja toisen asteen yhteistyötä, yhteistyötä sidosryhmien ja työelämän kanssa sekä ohjauksen kehittämisen systemaattisuutta kunta- ja oppilaitostasolla. *Hyvän ohjauksen kriteerit perusopetukseen, lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen* (OPH, 2023) on Opetushallituksen julkaisema suositus ohjauksen laadun kehittämistä ja varmistamista varten. Valtakunnallisten kriteerien tavoitteena on varmistaa lasten ja nuorten ohjaus tasapuolisesti ja saavutettavasti asuinpaikasta ja olosuhteista riippumatta sekä tukea lasten ja nuorten ohjauksen laatua, yhdenvertaisuutta ja

tasa-arvoa sekä huomioida ohjauksen kasvava merkitys oppivelvollisuuden laajentamisen myötä. Suosituksissa on määritelty kriteerit nivel- ja siirtymävaiheisiin sekä ohjaukseen, joka tukee koulutus- ja uravalintoja.

Osana oppivelvollisuuden laajentamista (L 1214/2020) Opetushallitus täsmensi opetussuunnitelman perusteita syyslukukauden 2021 alusta alkaen perusopetuksen oppilaanohjauksen osalta. Uusina lisäyksinä mukaan tulivat tehostettu henkilökohtainen oppilaanohjaus ja jatko-ohjaus perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. (OPH, 2021.) Hyvän ohjauksen kriteerien mukaisesti opetuksen järjestäjällä on ohjaussuunnitelma, joka on tarkennettu koulukohtaisesti. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (OPH, 2014) mukaan ohjaussuunnitelmassa kuvataan oppilaanohjauksen järjestämisen rakenteet, toimintatavat, työnjako, vastuunjako, työskentely monialaisissa verkostoissa, kodin ja koulun yhteistyö ohjauksessa, työelämäyhteistyö sekä työelämään tutustumisen järjestelyt.

Opinto-ohjauksen kehittämisohjelman mukaisesti kehitettiin myös *työelämään tutustumisjaksoja* (TET). Valtioneuvoston TEAS-hankkeena toteutetussa TETTI-hankkeessa tutkittiin TET-jaksojen toteutusta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja saavutettavuutta perusopetuksen aikana. (Mayer ym., 2022.)

OKM on myöntänyt avustusta myös vähintään neljän opetuksen järjestäjän muodostamien alueellisten kehittämisverkostojen yhteistoimintaan. Avustuksen tavoitteena on kannustaa kuntia yhteistyöhön perusopetuksen oppilaanohjauksen kehittämisessä. Avustusta käytetään myös oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä käyttöön otettavan tehostetun henkilökohtaisen oppilaanohjauksen paikallisten käytänteiden ja toteutuksen suunnitteluun. (OKM, 2021a.)

Lukiokoulutuksen opinto-ohjauksen kehittäminen toteutettiin osana *Lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelmaa* (2021–2022) (OKM, 2021b). Tavoitteena oli kehittää ohjauksen toimintatapoja ja käytänteitä valtakunnallisesti systemaattisiksi ja opiskelijoita yhdenvertaisesti kohteleviksi. Kehittämisohjelman avulla vahvistettiin erityisesti eniten tukea ja ohjausta tarvitsevien nuorten, kuten oppimisvaikeuksia kokevien tai psyykkisesti oireilevien nuorten sekä maahanmuuttotasaustaisten ja vieraskielisten nuorten saaman ohjauksen laatua ja riittävyttä. Opetushallitus myönsi helmikuussa 2022 hankerahoitusta 38 hankkeelle, jotka tarkastelivat esimerkiksi oppimisen ja koulunkäynnin tehostettua tai erityistä tukea perusopetuksessa saaneiden opiskelijoiden ohjauksen erityiskysymyksiä lukiokoulutuksessa, maahanmuuttotasaustaisten opiskelijoiden ohjaukseen ja jatko-ohjaukseen liittyviä erityiskysymyksiä tai lukio-opintojen aikaista jatko- ja uraohjausta sekä ilman jatko-opintopaikkaa jääneiden ohjausta. (OKM, 2021b.)

Ammatillisen koulutuksen *Oikeus osata* -ohjelmaan (2020–2022) (OKM, n.d -b.) sisältyi opinto-ohjauksen kehittämisen ja ohjauksen laadun parantamisen osakokonaisuus, jonka painopisteet olivat hakeutumisvaiheen ohjauksen kehittäminen (erityisesti nivelvaiheen ohjauksen toimintamallit), opintojen aikaisen ohjauksen kehittäminen, jatko-ohjauksen kehittäminen, vaativan erityisen tuen valtakunnalliset ohjausmallit ja hyvän ohjauksen kriteerien uudistaminen (OKM, 2021). Opetushallitus myönsi valtionavustusta kymmenelle hankkeelle sekä valtakunnalliselle koordinaatiohankkeelle. Hankkeiden tavoitteissa ja toiminnassa korostuvat ohjauksen saavutettavuus ja tasa-arvoisuus, etäohjauksen kehittäminen ja digitaalisen alustojen hyödyntäminen sekä yhteisöllisyyden vahvistaminen kaikissa oppimisympäristöissä. (OPH, n.d. -d.)

Viime vuosina ministeriössä on kiinnitetty huomiota monialaisten ohjauspalveluiden tukemiseen aikaisempaa systemaattisemmin. KEHA-keskuksessa toimii *monialaisten palvelujen valtakunnallinen tukirakenne*, joka on suunniteltu mahdollistamaan monialaisten palvelujen kehittäminen sekä moniammatillisen työn tuki ohjausalan asiantuntijoille. Tehtävänä on tukea verkostomaisesti Ohjaamojen, työllistymistä edistävien monialaisten yhteispalvelujen (TYP), maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelujen sekä maahan muuttaneiden osaamiskeskusten toimintaa. Rakenne on osa laajempia toimia, joilla monialaisia palveluja kehitetään ja tuetaan valtakunnallisesti lähivuosien aikana. Yhteistyöverkostoihin kuuluu toimijoita esimerkiksi Kelasta, kunnista, oppilaitoksista, järjestöistä ja yrityksistä. Tavoitteena on esimerkiksi kehittää monialaisten palvelujen työkuluttuuria, määrillä yhdessä kumppaneiden kanssa osaamisen tavoitteita ja luoda mahdollisuuksia vertaisoppimiseen ja tarjota välineitä keskinäiseen tiedonvaihtoon. (KEHA-keskus, n.d. -a.)

Vuoden 2025 alusta voimaan astuvassa laissa työllistymisen monialaisesta edistämisestä (L 381/2023) on oma pykälänsä *nuorten työllistymistä edistävälle monialaisen tuen yhteispalvelulle*, jolla viitataan nykyisen Ohjaamon kaltaiseen matalan kynnyksen palveluun. Työvoimaviranomaisten tulee laatia arvio nuorten palvelutarpeesta sekä järjestää toimintaedellytykset näille yhteispalveluille, jotta Ohjaamo-toiminnan säilyminen ja kehittäminen voidaan varmistaa. Ohjaamo-toiminnasta voi jatkossakin vastata muukin taho kuin työvoimaviranomainen, esimerkiksi nuorten palvelut. (Vainikka, 2024.)

*Jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuus* -hankkeen (JOD) tavoitteena on rakentaa valtakunnallinen digitaalinen palvelukokonaisuus *Osaamispolku* tukemaan yksilöiden urasuunnittelua työelämän vaihtelevassa maastossa sekä sujuvia siirtymiä koulutuksen ja työelämän välillä eri elämänvaiheissa. Palvelussa yksilöt voivat kartoittaa kiinnostuksiaan ja osaamistaan, ja peilata näitä tarjolla oleviin



työ- ja koulutusmahdollisuuksiin, rajaten pois ne mitkä eivät kiinnosta tai ole mahdollisia. Lisäksi rakennetaan ohjauspalvelukartta, jotta jonka avulla yksilöt voivat löytää ohjausta tarjoavan tahon, mikäli tarpeet ovat omaehtoista digipalvelua laajemmat.

Yksilöiden lisäksi kehitettävä digitaalinen palvelukokonaisuus tarjoaa laaja-alaisesti tietoja työelämätoimijoille ja viranomaisille työmarkkinoista, työvoima- ja osaamistarpeista, koulutus- ja työmahdollisuuksista. Palvelukokonaisuuteen tulee myös oma osio ohjausalan ammattilaisille, josta löytyy avointa ja julkista materiaalia (esimerkiksi tietosisältöjä, työvälineitä ja ohjausosaamisen kehittämisen välineitä). Yhteishanketta toteuttavat työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Kehittämistyössä mukana ovat OPH, KEHA-keskus, korkeakoulut Digi-visio 2030 -ohjelman kautta ja Jotpa. Hanke on käynnistynyt vuonna 2021 ja palvelut valmistuvat yleisön käyttöön vuoden 2025 loppuun mennessä.

Osa kehittämistoimista pyrkii rakentamaan monialaisia elinikäisen ohjauksen palveluita: *Elinikäisen ohjauksen tiedolla johtamisen, laadun ja koordinoinnin kehittämisen* hankkeessa koordinoitiin valtakunnallisesti eri sektoreilla tapahtuvien tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämistä. Hankkeessa toteutettiin kansallinen ohjauksen tilan arviointi ja luotiin malli ja kehikko elinikäisen ohjauksen laadunvarmistukseen määrittelemällä poikkisektoriset laadun seurantakriteerit ja mittarit. Hanke myös kerää ja analysoi tietoa ohjauspalveluista sekä tarjoaa koottua tietoa ja työvälineitä ohjaustoimijoiden käyttöön toiminnan tueksi ja valtakunnallisten elinikäisen ohjauksen strategisten tavoitteiden toteutumiseksi. (TEM, n.d. -a.)

Osa viimeaikaisista kehittämistoimista pyrkii määrittelemään ja jäsentämään elinikäistä ohjausta, siihen liittyvää osaamista ja tulosten seuranta: *Urasuunnittelutaitojen edistämishankkeessa* laadittiin kansallinen urasuunnittelutaitojen viitekehys. *Urasuunnittelutaidot – Ehdotus kansalliseksi viitekehyykseksi* (KEHA-keskus, 2023) -dokumentti lokakuulta 2023 kuvaa mitä urasuunnittelutaidot ovat, miten niitä opitaan ja millaisissa elämäntilanteissa niitä erityisesti tarvitaan. Viitekehyyksen lähtökohtana on ajatus, että ohjaajilla, ohjauspalveluiden järjestäjillä sekä ohjausta kehittäville tahoille tulisi olla yhteinen kokonaiskuva urasuunnittelutaidoista. Urasuunnittelutaitojen jäsentämistä on selvitetty jo Koulutuksen tutkimuslaitoksen taustaraportissa (Vuorinen ym., 2023b).

Suomessa perusopetuksessa sekä toisen asteen koulutuksessa toimivien opinto-ohjaajien ja oppilaanohjaajien sekä TE-toimistojen psykologien kelpoisuudet on tarkasti määritelty (Toni & Vuorinen, 2020). Näiden nimikkeiden rinnalla eri hallinnonalojen kelpoisuusvaatimuksista tai työehtosopimuksista löytyy Suomesta lähes viisikymmentä ammattinimikettä, joihin sisältyy muodossa tai toisessa sana

ohjaus. Näihin tehtäviin hakeudutaan eri koulutusohjelmista, joiden nimissä on sana ohjaus, mutta koulutukset eivät ole yhtä suoraan yhteydessä tehtävien kelpoisuuksia koskeviin normeihin. (Vuorinen & Kettunen, 2020.)

*Ohjausosaamisen kehittämiskokonaisuudessa* arvioidaan ohjaajakoulutusten kokonaisrakennetta, laaditaan ohjausosaamisen ydin- ja erikoisosaamisen kuvaukset ja järjestetään ohjaajille täydennyskoulutusta. Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitos julkaisi marraskuussa 2023 yhteiskehittämisen tuloksena tuotetut valtakunnalliset *Ohjausalan ammattilaisten osaamiskuvaukset* (Vuorinen ym., 2023a). Osaamiskuvausten tarkoitus on tehdä näkyväksi ohjaukseen tarvittavaa ammattitaitoa riippumatta siitä, missä kontekstissa ohjausta tarjotaan. Ne pyrkivät osaltaan parantamaan ohjauksen laatua ja vahvistamaan alan ammattimaisuutta.

### Kansainväliset verkostot

Elinikäisen ohjauksen kenttä ja sen toimijat on tyypillisesti hahmotettu kansainvälisen, kansallisen ja paikallisen tason kautta: Kansainvälisen tason muodostavat erilaiset verkostot, jotka toimivat lähinnä EU:n, OECD:n ja pohjoismaisen yhteistyön kautta. (ELO-foorumi, 2020.) Suomi on mukana ainakin seuraavissa keskeisissä verkostoissa (Cedefop, n.d.; IAG WGCG, 2024; OPH, n.d. -c):

- Cedefop (European Centre for the Development of Vocational Training) on EU:n ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus. Cedefop tuottaa tietoa myös koulutus- ja uravalinnoista. Toiminta liittyy työmarkkinoihin ja osaamista koskevan tiedon hankintaan sekä työpaikkojen, osaamisen ja tutkintojen väliseen suhteeseen. Tavoitteena on parantaa ja ylläpitää oppijoiden ja työntekijöiden työllistyvyyttä ja yritysten kilpailukykyä. Kehittämiskeskuksen yhteydessä toimii myös elinikäisen ohjauksen asiantuntijoita yhteen kokoava CareersNet-verkosto.
- The International Agency Working Group on Career Guidance (IAG WGCG) on yhteistyöfoorumi, johon kuuluvat Cedefop, Euroopan komissio, ETF, ILO, OECD, Unesco ja Maailmanpankki. IAG on käynnistänyt sarjan webinaareja, jotka sisältävät keskusteluja kansainvälisten elinikäisen ohjauksen asiantuntijoiden kanssa.

- Kansainvälinen ohjausalan järjestö International Association for Educational and Vocational Guidance (IAEVG) järjestää suurimman ohjausalan konferenssin vuosittain. Järjestö edistää parhaita käytänteitä, jotta ohjaus ja neuvonta olisivat kaikkien saatavilla.
- Euroguidance-palvelut on suunnattu tieto-, neuvonta- ja ohjausalan ammattilaisille tukemaan heitä koulutuksen, työelämän ja nuorisoalan kansainvälistymiseen liittyvissä kysymyksissä esimerkiksi tarjoamalla koulutusta.
- European Association for Career Guidance (EACG) edistää ohjauksen ja neuvonnan näkyvyyttä Euroopan tasolla.
- International Centre for Career Development and Public Policy (ICCDPP) on ohjauspolitiikan kansainvälinen tutkimusverkosto, jonka tarkoituksena on jakaa tietoa ja neuvoja kansallisten ja alueellisten uraohjausjärjestelmien kehittämiseksi.
- Network for Innovation in Career Guidance and Counselling in Europe. Eurooppalaisen uraohjauksen tutkimuksen verkosto uraohjauksen parissa työskenteleville. Verkostoon kuuluu tällä hetkellä eri puolilta Eurooppaa yli 50 korkeakoulua, jotka kouluttavat ohjausalan ammattilaisia.
- Eurooppalainen elinikäisen ohjauksen politiikkaverkosto The European Lifelong Guidance Policy Network, ELGPN perustettiin vuonna 2007. Sen tavoitteena oli auttaa jäsenmaitaan ja Euroopan komissiota kehittämään elinikäistä ohjausta koskevaa eurooppalaista yhteistyötä sekä koulutus- että työllisyyssektoreilla. Verkosto edisti elinikäistä ohjausta erityisesti avoimen koordinoitimenetelmän avulla vuosina 2007–2015. ELGPN:n koordinaatio tapahtui Suomesta, Koulutuksen tutkimuslaitoksesta käsin.

## 2.2 Elinikäisen ohjauksen tiedontuotanto

Elinikäiseen ohjaukseen liittyvät teemat ja osa-alueet ovat olleet voimakkaan ja systemaattisen kehittämisen kohteina erityisesti 2020-luvulla. Samoin arviointitoiminta on ollut laajaa viime vuosina. Ennen 2020-lukua kattavat ohjauksen tilaa koskevat arvioinnit ovat 2000-luvun alkupuolelta (Numminen ym., 2002). Viime vuosina on julkaistu toistakymmentä elinikäisen ohjauksen tilaa jostain näkökulmasta tarkastelevaa arviointia. Tämän lisäksi viimeisen viiden vuoden aikana on toteutettu yli sata elinikäistä ohjausta koskevaa tutkimusta tai selvitystä. Arvioinnit, tutkimukset ja selvitykset ovat välineitä tuottaa elinikäistä ohjausta koskevaa tietoa.

Luvussa 2.2 kootaan yhteen elinikäisen ohjauksen tiedontuotantotapoja vuodesta 2018 alkaen. Luvun aluksi esittelemme merkittävimmät elinikäistä ohjausta käsitelleet *arvioinnit*, ja lopuksi siirrymme kuvaamaan *tutkimuksia ja selvityksiä* tietokatsauksen (ks. luku 4) aineiston pohjalta.

### Elinikäinen ohjaus julkisen vallan tiedontahdon kohteena

Arvioinnit ovat tyypillisesti monimenetelmällisiä, suhteellisen laajoja hankkeita, jotka kohdentuvat tiettyyn elinikäisen ohjauksen kokonaisuuteen tai teemaan. Niiden tilaajana toimii joku julkisen vallan organisaatio, tyypillisesti ministeriö. Toteuttajina puolestaan esimerkiksi Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi, korkeakoulu, tutkimuslaitos, Nuorisotutkimusseura tai konsulttiyritys. Tutkimusstrategioiltaan ne ovat suhteellisen laajoja, useita eri aineistoja ja analyysimenetelmiä hyödyntäviä hankkeita. Aineistot ovat tyypillisesti poikittaisaineistoja, joiden avulla tarkastellaan arviointikohdetta tiettyä hetkenä.

Arviointien tavoitteena on tuottaa tietoa kohteestaan päätöksenteon pohjaksi tai vaihtoehtoisesti tarkastella jonkin uudistuksen toteutumista ja sen vaikutuksia. Niiden taustalla on usein osoitettavissa jokin merkittävä ja laaja-alainen yhteiskunnallinen ilmiö, johon päättäjät haluavat vaikuttaa elinikäisen ohjauksen – tai jonkun sen osa-alueen – kautta.

Olemme tietokatsauksen aineistosta paikantaneet 20 laaja-alaista ja monimenetelmällistä arviointia, joista olemme tunnistaneet kaksi laajaa yhteiskunnallista ilmiötä. Nämä ilmiöt ovat osaltaan suunnanneet elinikäistä ohjausta koskevaa arviointitoimintaa Suomessa 2020-luvulla:

Ensimmäinen elinikäisen ohjauksen arviointitoimintaa kohdennanut ilmiö liittyy suomalaisen yhteiskunnan muuttumiseen yhä tietoperusteisemmaksi ja osaamintensiivisemmäksi. *Osaamisyhteiskunta* on yhteiskunta, jossa osaaminen ja

taitotieto ovat keskeisessä asemassa taloudellisessa, sosiaalisessa ja poliittisessa toiminnassa. Tässä yhteiskuntamallissa painotetaan ihmisten osaamista, jatkuvaa oppimista ja taitojen kehittämistä, mikä mahdollistaa yksilöiden ja yhteiskunnan menestymisen globaalissa kilpailussa sekä sopeutumisen muuttuviin olosuhteisiin.

Osaamisyhteiskunnassa korostetaan jatkuvaa oppimista ja itsensä kehittämistä. Koulutus ei rajoitu vain lapsuuteen ja nuoruuteen, vaan aikuiset jatkavat oppimista läpi elämänsä, jotta he voivat joustavasti päivittää osaamistaan ja sopeutua työelämän muutoksiin. Osaamisyhteiskunta tunnistaa ja arvostaa erilaisia taitoja sekä osaamisia. Tämä edellyttää eriarvoisuuden vähentämistä ja kaikkien ryhmien, myös heikommassa asemassa olevien, huomioimista koulutuksessa ja työelämässä.

Tarkasteltaessa 2020-luvun taitteessa tehtyjä elinikäisen ohjauksen palveluja koskevia arviointeja käy ilmi, että esimerkiksi oppivelvollisuuden laajentaminen, joustavuus ja yksilöllisyys ammatillisessa koulutuksessa, aktiivinen työvoimapolitiikka osaamisen kehittäjänä, jälkiohjaus, osatyökykyisten ja vammaisten henkilöiden ohjauskysymykset ovat kohteita, joita on arvioitu elinikäisen ohjauksen tasa-arvoisuuden ja osaamisyhteiskuntakehityksen näkökulmista.

Toinen laaja yhteiskunnallinen, osittain osaamisyhteiskuntakehitykseen kytkeytyvä kehityslinja, joka ilmenee elinikäisen ohjauksen arviointitoiminnan taustalla, liittyy maahanmuuttoon ja monikulttuurisuuteen. Suomalainen yhteiskunta on *kansainvälistynyt* merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana monilla eri tasoilla. Kansainvälistyminen näkyy niin taloudessa, koulutuksessa, kulttuurissa kuin arkipäivän elämässäkin. Maahanmuutto Suomeen on kasvanut viime vuosikymmeninä, mikä on tuonut mukanaan kulttuurista moninaisuutta. Samalla Suomi on pyrkinyt kehittämään maahanmuuttajien kotouttamista ja työelämään osallistumista edistäviä toimia.

Myös suomalainen työelämä on kansainvälistynyt monella tapaa. Yhä useammat suomalaiset yritykset toimivat globaaleilla markkinoilla, ja työpaikoilla on yhä enemmän kansainvälisiä työntekijöitä. Samoin Suomen koulutusjärjestelmä on kansainvälistynyt monin tavoin. Yliopistot ja korkeakoulut ovat lisänneet kansainvälisiä opiskelija- ja tutkijavaihtoja, ja Suomessa opiskelee nykyään tuhansia ulkomaalaisia opiskelijoita. Ulkomaalaiset korkeakouluopiskelijat ja maahanmuuttajille tarjottavat ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat kansainvälistymiseen liittyviä elinikäisen ohjauksen kysymyksiä, joita on arvioitu 2020-luvulla.

Kun osaamisyhteiskuntakehityksen ja kansainvälistymisen kaltaiset ilmiöt, joihin koetaan tarvetta vaikuttaa elinikäisen ohjauksen keinoilla, on tunnistettu ja tunnustettu, päättäjien on muotoiltava niitä koskeva tavoite julkisesti. Tämä tahtotila

ilmaistaan tyypillisesti jonkin strategisen tavoitteen kautta. Edellisessä luvussa kuvattun ELO-strategian tavoitteet ja alatavoitteet sekä hallitusohjelmat ja EU:n linjaukset ovat esimerkkejä ohjausasiakirjoista, joissa ilmaistaan, mikä on tavoiteltu asian tila ja mitä sen saavuttamiseksi tullaan tekemään.

Ilmiön nousemisesta strategiseksi tavoitteeksi seuraa tarve hahmottaa sitä tuottamalla tietoa ja arvioimalla. Arviointien merkitys strategiatyössä rakentuu kahta laiseksi: Yhtäältä ne voivat tuottaa tietoa tarkastelemastaan ilmiöstä esimerkiksi päätöksenteon pohjaksi (esim. Mayer ym., 2020; Kettunen ym., 2023; Tuononen, 2021). Toisaalta niitä on mahdollista käyttää osoittamaan jonkin uudistuksen vaikutuksia (esim. Jokio ym., 2023, 2024; Alasalmi ym., 2022). Elinikäisen ohjauksen palveluja voidaan arvioida myös toimijoiden omista lähtökohdista ja tavoitteista käsin. Tällöin kysymys tyypillisesti kuuluu: Miten jokin tietty palvelu toimii ja/tai millaisia vaikutuksia sillä on? (Esim. Valtakari ym., 2020).

Kun ilmiön merkitys on saatu tunnistettua ja tunnustettua sekä muotoiltua siihen liittyvä toimintastrategia, ilmiö on tarkennettava ja muotoiltava spesifiksi arviointikohteeksi:

Osaamisen hankkimisen ja päivittämisen joustavoittaminen osana osaamisyhteiskuntakehitystä on arvioitu 'Suomen jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinoiden toimijoiden, ominaispiirteinä ja volyyminä' (Siltanen ym., 2022); 'yksilöllisten opintopolkujen toteutumisena ammatillisessa koulutuksessa' (Kiesi ym., 2022); 'lukioden ja korkeakoulujen välisen yhteistyön kehittämisenä' (OKM, 2019); sekä 'laaja-alaisen kokonaiskuvan luomisena 'osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen käytännöistä ja toimijoista' (Karinen ym., 2020).

Osana osaamisyhteiskuntakehitystä erityisryhmien osallistumista työelämään on arvioitu yhtäältä 'osatyökykyisten tilanteena työmarkkinoilla sekä palveluina, joiden avulla edistetään työllistymistä' (Oivo & Kerätär, 2018) tai toisaalta 'rakenteellisina tai lainsäädännöllisinä esteinä, jotka asettavat vammaiset henkilöt eriarvoiseen asemaan työelämäosallisuudessa' (Kyröläinen, 2020).

Oppivelvollisuuden laajentaminen on 2020-luvun merkittävin suomalaisten koulutustason nostamiseen pyrkivä järjestelmätason uudistus. Osana osaamisyhteiskuntakehitystä oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia on arvioitu 'opinto-ohjauksen kokonaisuuden sekä uusien ohjauksen muotojen toteutumisena ja toimivuutena' (Jokio ym., 2023); 'kouluun ja opintoihin kiinnittymisenä ja sen tukemiseen liittyvinä tekijöinä' (Myllykoski-Laine ym., 2024); 'vastuina ja yhteistyönä oppivelvollisten ohjauksessa, nuorten kokemuksina koulutusvalintoihin vaikuttavista tekijöistä sekä oppivelvollisuusikäisten sijoittumisena eri koulutuksiin' (Jokio

ym., 2024); 'jatko-ohjauksen/jälkiohjauksen nykytilana ja tulevaisuutena' (Vehviläinen, 2020); ja 'miten toimivaa ohjaus jatko-opintoihin ja uravalintoihin on perusopetuksessa sekä miten opintojen alkuvaiheen ohjaus toimii toisella asteella ja nivelvaiheen koulutuksissa' (Goman ym., 2020).

Viimeaikaisten arviointien kohteita tarkasteltaessa käy ilmi, että nuoret ovat erityinen painopistealue osaamisyhteiskuntakehitykseen kytkeytyvien elinikäisen ohjauksen arviointien kokonaisuudessa 2020-luvulla. Nuorison ohjauspalveluita on arvioitu 'nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön yhteistyönä Ohjaamojen kanssa' (Määttä & Piironen, 2022); 'Ohjaamoiden toiminnan vaikutuksina sekä Ohjaamoiden monialaisen toimintamallin käytäntöinä' (Valtakari ym., 2020).

Kaiken kaikkiaan osaamisyhteiskuntakehitys on haastanut elinikäisen ohjauksen palvelujärjestelmät arvioimaan toimintansa erilaisista näkökulmista. Työllisyyspalveluissa on viime vuosina arvioitu 'elinikäistä ohjausta ja urasuunnittelua tukevien TE-hallinnon palveluiden saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta' (Mayer ym., 2020); ja 'ammattillisen työvoimakoulutuksen toimivuutta ja vaikuttavuutta sekä mahdollisia kehitystarpeita' (Alasalmi ym., 2022). Koulutussektorilla on puolestaan arvioitu 'lukiokoulutuksen ja ammattillisen koulutuksen opinto-ohjauksen määrällistä saatavuutta ja riittävyttä sekä resursoinnin keskeisiä puutteita ja kehittämiskohteita' (Kettunen ym., 2023); 'työelämään tutustumisjaksojen toteutusta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja saavutettavuutta' (Mayer ym., 2022); sekä 'tuottamalla tietoa korkeakoulupedagogiikan nykytilasta' (Toom ym., 2023).

Kansainvälistymistä ja sen vaikutuksia elinikäiseen ohjaukseen on arvioitu 'maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteiden tarjontana, toimijoiden osallistumisena ohjaus- ja neuvontatyöhön ja palveluiden kohdentamisena eri maahanmuuttajaryhmille' (Karinen ym., 2020); 'SIMHE-palveluita (*Supporting Immigrants in Higher Education in Finland*) tarjoavien korkeakoulujen tuottamina tietoina' (Airas ym., 2023); ja 'suomalaisissa korkeakouluissa opiskelevien ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden integraationa suomalaiseen yhteiskuntaan, erityisesti työelämään' (Tuononen ym. 2021).

## Elinikäinen ohjaus tutkimuksen ja selvitysten kohteena

Edellä kuvattujen arviointien lisäksi elinikäisen ohjauksen piiriin kuuluvat hyvin moninaiset ilmiöt ovat myös erilaisten tutkimusten ja selvitysten kohteita. Osana arviointitutkimusta toteutettu tutkimuskatsaus kuvaa viimeisen viiden vuoden aikana tehdyissä elinikäistä ohjausta koskevissa tarkasteluissa käytettyjä tiedontuotantomenetelmiä ja tiedontuottajia. Aineistona toimii 194 elinikäisen ohjauksen toimintaa tarkastellutta selvitystä, katsausta, raporttia, tutkimusta ja arviointia (ks.

myös liite 1). Tutkimusten ja selvitysten tekijät heidän tiedonintressinsä ovat hyvin vaihtelevia: Mukana on niin korkeakouluissa tehtäviä tutkimuksia ja opinnäytetöitä kuin erilaisten organisaatioiden tekemiä selvityksiä. Kerätyt tutkimusaineistot ja käytetyt analyysimenetelmät vaihtelevat huomattavasti.

Elinikäistä ohjausta koskevaa tietoa tuotetaan yleisimmin palvelujärjestelyistä eli ohjauspalveluiden tuottamisesta (39 % selvityksistä ja tutkimuksista, ks. taulukko 1). Tarkasteluissa pyritään tällöin selvittämään esimerkiksi palveluiden tarkoituksenmukaisuutta tai hankkeiden onnistumista tavoitteissaan. Asiakkaan näkökulma eli sen palvelutason tarkastelu, jossa asiakas on mukana, on yleisesti ottaen harvemmin tarkastelukohtena. Kouluissa ja oppilaitoksissa tapahtuvaa ohjausta tarkastellaan kuitenkin lähes yhtä usein (30 %) oppilaiden ja opiskelijoiden kuin ohjauspalveluiden järjestämisen näkökulmista. Asiakkaan näkökulmasta tutkimus- ja selvitystoiminta kohdistuu tyypillisesti ohjausprosesseihin liittyviin kokemuksiin tai näkemyksiin. Ohjausta työllisyyspalveluissa ja nuorten ohjauspalveluita tarkastellaan tutkimus- ja selvitystoiminnassa yleisimmin palvelujärjestelyiden näkökulmasta.

Julkista päätöksentekoa koskevaa tarkastelua, kuten strategiatyötä ja niihin liittyviä selvityksiä, on tuotettu viiden vuoden aikana elinikäisen ohjauksen alueella kohtalaisen paljon: 21 prosenttia kaikista tarkasteluista (41 julkaisua). Ohjauksen asiantuntijuutta ja työtettä tarkastellaan useimmin koulutuksen alueella, kun taas ohjausasiantuntijuuden tarkastelu käytännössä puuttuu nuorten ohjauspalveluista ja Ohjaamoista. Koosteen perusteella nuorten ohjausosaamiseen ja ohjauksen työotteeseen kohdennettuja tarkasteluja ei juuri ole. Yleisesti ohjausosaamisesta ja ohjauksen hallinnasta on kohtalaisen monta tarkastelua, jotka vahvistavat tietopohjaa luvussa 2.1 kuvatun strategiatyön ja ohjausosaamisen alueilla.



**Taulukko 1.** Elinikäistä ohjausta koskeva tiedontuotanto tarkasteltavan arviointikohteen ja ohjauspalvelun mukaan (n = 194, %)

Ohjauspalvelu	Palvelujärjestelmän kokonaisuus	Palvelujärjestelyt	Asiakkaan näkökulma	Ohjaustyö, ohjauksen asiantuntijuus	Yhteensä
Kouluissa ja oppilaitoksissa tapahtuva ohjaus	16 16 %	30 30 %	30 30 %	23 23 %	99 100 %
Nuorten ohjauspalvelut ja Ohjaamot	4 13 %	19 59 %	8 25 %	1 3 %	32 100 %
Ohjaus työllisyyspalveluissa	9 21 %	22 51 %	6 14 %	6 14 %	43 100 %
Muu (yleinen ohjausosaaminen, ohjauksen hallinta)	12 60 %	4 20 %	1 5 %	3 15 %	20 100 %
Yhteensä	41	75	45	33	194
%	21 %	39 %	23 %	17 %	100 %

$\chi^2=38,27(9)$ ,  $p>0.001$

Tutkimuskatsaus kuvaa myös niitä tahoja, jotka tuottavat elinikäisen ohjauksen palvelujärjestelmää koskevaa tietoa (taulukko 2). Suurimman yksittäisen tietokokonaisuuden muodostavat ministeriöiden ja niiden alaisten tutkimuslaitosten julkista päätöksentekoa vahvistavat julkaisut (n=28). Nämä hallinnon toimijat tuottavat myös tietoa palvelujärjestelystä, mutta vähemmän asiakkaan tai ohjausosaaamisen näkökulmista. Palvelujärjestelmä ja asiakaspinta ovat useimmin sen sijaan säätiöiden ja tutkimuslaitosten tarkastelukohteena. Tieteellinen tutkimustoiminta jakautuu kaikille palvelutoiminnan tasoille. Muita tutkimuksia tehdään tyypillisesti palvelujärjestelystä. Niistä suurin osa on erilaisten hankkeiden raportteja.

Tutkimus- ja selvitystoiminta on vilkkainta kouluissa ja oppilaitoksissa annettavan ohjauksen alueilla ja vähäisintä nuorten ohjauspalveluiden alueella. Tieteellisiä tutkimuksia elinikäisestä ohjauksesta tehdään tasaisesti jokaisella alueella, mutta opin-  
näytteet painottuvat koulutuksen alueelle.

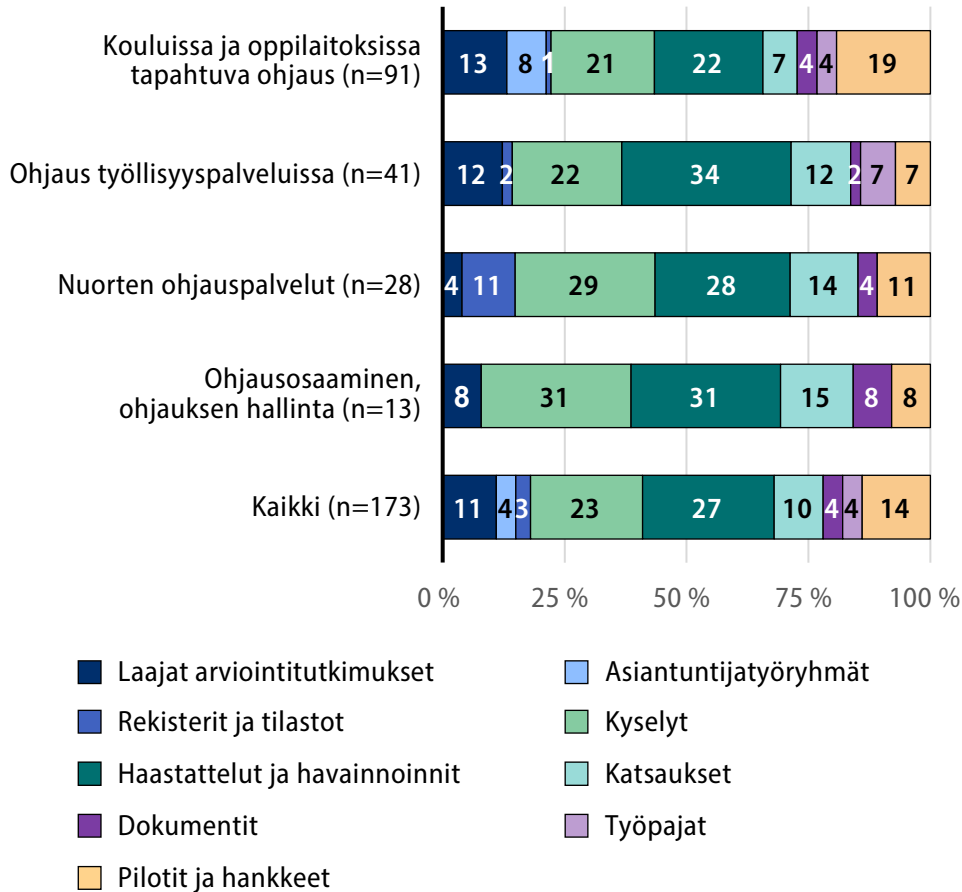
Elinikäisen ohjauksen palvelujärjestelmää koskevaa tiedontuotantoa tuotetaan pääasiassa erilaisin kyselyin ja haastatteluaineistoin (50 % tutkimus- ja selvitysjulkaisuista, kuvio 3). Nämä ovat tiedontuotantomuotona kohdennettuja ja yleisimmin yhteen aineistonkeruuhetken sidottuja tarkasteluja. Kolmanneksi yleisin tiedontuotantomuoto ovat erilaiset pilottien ja hankkeiden kuvaukset (14 % julkaisuista). Näitä tarkasteluja tehdään tyypillisimmin kouluissa ja oppilaitoksissa tapahtuvasta ohjauksesta. Työllisyyspalveluissa tapahtuvaa ohjausta tarkastellaan laaja-alaisimmin erilaisilla tiedontuotantomenetelmillä, joskin asiantuntijaryhmien työkentelyyn perustuvia tutkimus- ja selvityshankkeita työllisyyspalveluiden osalta ei ole. Tämä tiedontuotantomuoto tarkoittaa esimerkiksi erilaisten selvitystyöryhmien tuottamia julkaisuja, joita käytetään erityisesti kouluissa ja oppilaitoksissa tapahtuvan ohjauksen tiedontuotannossa. Huomattavaa on erilaisten rekisteri- ja tilastoaineistojen käytön vähäisyys kaikilla ohjauspalveluiden alueilla. Laajimmin rekisteri- ja tilastoaineistoja hyödynnetään nuorten ohjauspalveluita koskevissa selvityksissä. Vaikka tilastoja ja rekistereitä käytetään toisinaan julkaisujen taustoituk-  
sissa, varsinaisia ajallista seuranta koskevia tarkasteluja ei juuri ole.

**Taulukko 2.** Elinikäistä ohjausta koskeva tiedontuotanto tarkasteltavan arviointikohteen ja tiedontuottajatahon mukaan (n = 194, %)

Tiedontuottaja	Palvelujärjestelmän kokonaisuus	Palvelujärjestelyt	Asiakkaan näkökulma	Ohjaustyö, ohjauksen asiantuntijuus	Yhteensä
Hallinto (ministeriöt, valtioneuvosto ja niiden alaiset laitokset)	28 51 %	16 29 %	8 15 %	3 5 %	55 100 %
Säätiöt ja tutkimuslaitokset	2 13 %	7 47 %	5 33 %	1 7 %	15 100 %
Tiedekustantamot (vertaisarvioidut ja väitöstutkimukset)	7 19 %	9 24 %	13 35 %	8 22 %	37 100 %
Muut korkeakoulujen opinnäytteet	0 0 %	14 44 %	11 34 %	7 22 %	32 100 %
Muut tiedejulkaisut (ei vertaisarvioidut)	3 6 %	27 52 %	8 15 %	14 27 %	52 100 %
Ylikansalliset organisaatiot	1 33 %	2 67 %	0 0 %	0 0 %	3 100 %
Yhteensä	41 21 %	75 39 %	45 23 %	33 17 %	194 100 %

 $\chi^2=61,26(15), p<0.001$

**Kuvio 3.** Elinikäisen ohjauksen palvelujärjestelmää koskevassa tiedontuotannossa käytetyt menetelmät ohjauspalveluiden alueiden mukaan (n = 194, %)<sup>1</sup>



Elinikäisen ohjauksen tiedontuotantoa on kuvattu hajanaiseksi esimerkiksi tietojärjestelmien sekä eri hallinnonalojen erilaisten arviointimenetelmien osalta (Wallenius ym., 2022). Tietojärjestelmiin liittyvien puutteiden vuoksi esimerkiksi monialaisen työn vaikuttavuuden arviointi on jäänyt vähäiseksi, ja esimerkiksi Ohjaamoiden kohdalla asiakastiedon hajanaisuus ja toiminnan epäyhtenäisyys on tehnyt vaikuttavuuden arvioinnista haastavaa (Valtakari ym., 2020). Myös TYP-toiminnan (työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu) seurannan on todettu olevan vähäistä ja siitä on saatavilla heikosti luotettavaa tietoa (VTV, 2023).

1 21 dokumentissa ei ollut erityistä metodologiaa.

Monialaisten maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden kohdalla ei nykyisellään ole olemassa yhtenäistä tapaa arvioida ohjauksesta ja neuvonnasta saatuja hyötyjä (Karinen, Luukkonen & Oosi, 2020).

Pitkäaikaisen ja toistuvan elinikäisen ohjauksen seurantajärjestelmän perustaksi on ELONTILA-arviointitutkimuksen yhteydessä toteutettu ehdotus elinikäisen ohjauksen seurantakehikoksi. Seurantakehikko on kokonaisvaltainen esitys tietolähteistä ja seurannan kohteista, joiden avulla elinikäisen ohjauksen tilaa ja sen muutoksia ajan kuluessa olisi mahdollista arvioida.

## 2.3 Havaintoja elinikäisen ohjauksen koordinaation ja yhteistyön tilasta

Luvun aluksi pohdimme yleisesti elinikäisen ohjauksen järjestelmien hajautumista eri hallinnonaloille, tämän jälkeen esittelemme suomalaisen tavan koordinoita eri toimijoiden tarjoamia elinikäisen ohjauksen palveluita yhteistyöryhmien ja strategiatyön avulla, lopuksi nostamme esille esimerkin tavoista tuottaa elinikäisen ohjauksen palveluja monialaisesti ja -toimijaisesti. Peilaamme havaintojamme tekemiimme Pohjoismaisiin asiantuntijahaastatteluihin (ks. liite 1).

### Lähtökohta: elinikäisen ohjauksen sektoripohjainen järjestäminen

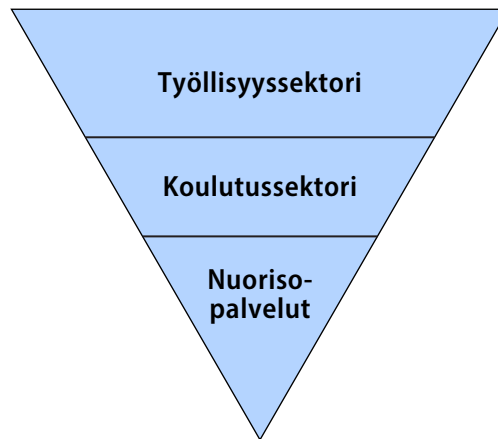
Järjestelmien *sektoroituminen* tarkoittaa yleisesti toimintojen organisoimista erilaisten osastojen, hallinnonalojen tai vastaavien avulla. Liian pitkälle sektoroituneiden järjestelmien potentiaalinen uhka on sisäinen fragmentoituminen, joka saattaa aiheuttaa haittaa järjestelmän kokonaisvaltaiselle toiminnalle (Cilliers & Greyvenstein, 2012).

Elinikäisen ohjauksen koordinaatiota ja yhteistyötä Suomessa määrittävät useamman ministeriön ja hallinnonalan muodostama kokonaisuus sekä niiden erilaiset, toisistaan poikkeavat vastuualueet ja tehtävät. Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV, 2015; ks. myös Wallenius, Kalalahti & Varjo, 2022; Wallenius & Varjo, 2024) mukaan 2010-luvun puolivälissä elinikäisen ohjauksen palvelut olivat lähtökohtaisesti sektoroituneita.

Suomalaisessa elinikäisen ohjauksen järjestelmässä toimivalta ja velvoittavuus ovat lähtökohtaisesti erilaisia eri sektoreilla (kuvio 4). Työllisyyspalveluiden tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut ovat hyvin säädeltyjä: niitä määrittävät yksityiskohdalliset säädökset, asiakkaan saamat palvelut, etuisuudet ja sanktiot. Erityisesti

perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen oppilaan- ja opinto-ohjaus on säädös-, opetussuunnitelma- ja tutkintotavoitepohjaista. Ohjaus on vahvasti institutionalisoitunut osaksi suomalaisen koulutusjärjestelmän rakenteita. Väljimminkin hallinnoitu on nuorten palvelut, jossa nuorten kokonaisvaltaisen kohtaamisen eetoksen takia toimivalta ja velvoittavuus ovat muista poikkeavia. (Helander, 2017; Lilja ym., 2021b.)

**Kuvio 4.** Palveluntuottajien ja ammattilaisten toimivalta elinikäisissä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluissa



Elinikäisen ohjauksen sektoripohjainen järjestäminen on yleispohjoismainen ilmiö. Toteuttamiemme asiantuntijahaastattelujen perusteella Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa sektoroitumisen koettiin haastavan yhteistyötä eri viranomaisten välillä sekä esimerkiksi hankaloittavan tiedonkeruuta elinikäisen ohjauksen palveluista ja niiden tuloksellisuudesta. Monet haastattelemamme asiantuntijat tunnistivat ja tunnustivat Suomen pitkäkestoisen ja tavoitteellisen toiminnan ministeriöiden välisen, sektorirajat ylittävän yhteistyön kehittämisessä. (Ks. myös Haug ym., 2020.)

Haastattelemamme ruotsalaiset asiantuntijat kuvailivat maansa elinikäistä ohjausta desentralisoituneeksi järjestelmäksi, jossa ohjauksen parissa työskentelee kokonainen verkosto erilaisia toimijoita omista lähtökohdistaan käsin. Elinikäisen ohjauksen palveluiden järjestäminen miellettiin lähinnä kuntien ja koulujen vastuulle. Eri ministeriöllä ja virastoilla on omat painopisteensä; myös kuntien toiminnassa on eroja johtuen esimerkiksi poliittisista voimasuhteista.

Vastuuministeriöiden välinen yhteistyö koettiin Ruotsissa hankalaksi, ministeriöiden tahtotilasta riippuvaksi, esimerkiksi pyrittäessä rakentamaan kansallista strategiaa ohjaukselle:

*Kaikki riippuu loppujen lopuksi ministeriöistä ja siitä, ovatko ne valmiita hyväksymään tämänkaltaisen yhteisen hankkeen; jotain, joka koskettaa sekä koulutus- että työllisyyssektoria. Ja kuten hyvin tiedätte, eri ministeriöt eivät ole aina niin valmiita tekemään yhteistyötä – eivätkä myöskään keskusvirastot tai paikalliset viranomaiset. Se on haaste. (Asiantuntija 3, suom. tekijät)*

Kansallinen ohjauspalveluiden strategia nähtiinkin ruotsalaisten asiantuntijoiden puheessa tarpeellisena ja tavoiteltavana tavoitteena elinikäisen ohjauksen liiallisen sektoroitumisen näkökulmasta. Strategiatyön avulla ruotsalaista järjestelmää on pyritty kehittämään avoimemmaksi ja koordinoidummaksi, aikaisempaa paremmin koordinaatiota ja yhteistoimintaa mahdollistavaksi. Toteutuessaan ruotsalainen ohjausstrategia näkyisi haastateltavien mukaan myös ohjauspalveluiden asiakkaille, jotka eivät enää esimerkiksi 'putoaisi' eri organisaatioiden vastuualueiden väliin. Kokonaisuudessaan strategiatyö näyttäytyi pyrkimyksenä parantaa yhteistyötä ja koordinaatiota eri toimijoiden välillä. Haastateltavat mainitsivat myös, että suomalainen ELO-strategia on toiminut mallina ruotsalaista vastaavaa politiikkainstrumenttia työstäneelle työryhmälle.

Tanskalaisesta ja norjalaisesta näkökulmasta sektoroituminen vaikeutti eri toimijoiden välistä yhteistyötä erityisesti tiedonkeruun ja käytön näkökulmista. Tanskalainen asiantuntija nosti esille ministeriöiden toisistaan poikkeavia näkemyksiä seurantatiedon keruun tarpeellisuudesta: Millaista tietoa tulisi olla käytettävissä? Miten sitä tulisi kerätä? Onko sen kerääminen edes mahdollista EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) määrittämässä puitteissa? Myös Norjassa tiedonkeruun haasteet liittyivät ministeriöiden ja virastojen eriäviin traditioihin ja käsityksiin arviointitiedon keräämisen merkityksestä sekä sen jakamisen esteistä.

Asiantuntijahaastattelujen perusteella elinikäistä ohjausta ei arvioida kovin järjestelmällisesti tai kokonaisvaltaisesti kolmessa tarkastellussa Pohjoismaassa. Asiantuntijoiden mukaan arviointi on yhteismitatonta, hajanaista, epäsäännöllistä – eikä siitä olla poliittisella tasolla edes kovin kiinnostuneita. Arviointeihin osallistuminen perustuu usein vapaaehtoisuuteen tai esimerkiksi kunnan päätökseen. Hyvin yhtenäisesti asiantuntijat kuitenkin näkivät, että arvioinnilla on ilmeinen yhteys ohjauksen laadun varmistamiseen erityisesti asiakkaiden näkökulmasta. Jonkinlainen yhtenäisen elinikäisen ohjauksen arviointimalli vaikutti Ruotsissa ja Tanskassa hankalalta ajatukselta vahvojen kansallisten käytäntöjen vuoksi.

## Ratkaisu: koordinaatio elinikäisen ohjauksen keskeisenä kysymyksenä

Edellä hahmotelluissa olosuhteissa on *koordinaatiosta* muodostunut eräs elinikäisen ohjauksen keskeisimmistä kysymyksistä. Suomessa OKM ja TEM ovat rakenneet hallintorajat ylittävää yhteistoimintaa jo 2010-luvun alkupuolelta alkaen valtakunnallisen elinikäisen ohjauksen yhteistyöryhmän kautta. Tuolloin perustetun ELO-ryhmän tehtävänä oli kehittää kansallista elinikäisen ohjauksen strategiaa. ELO-ryhmän työtä on jatkanut keväällä 2020 asetettu ELO-foorumi. ELO-foorumissa on laajasti edustettuna eri hallinnonalat ja organisaatiot. (Toni & Vuorinen, 2020; Zacheus ym., 2021.)

Alueelliset ELO-ryhmät ovat luonteeltaan kehittäviä ja keskustelevia foorumeja. Niissä ovat tyypillisesti edustettuina ELY-keskukset, TE-toimistot, korkeakoulujen ja ammatillisen koulutuksen edustajat, maakuntaliitto, aluehallintovirasto, vapaa sivistystyö ja edunvalvontajärjestöt. Vaihtelevasti myös kuntien nuorten palvelut sekä sosiaali- ja terveystoimi, yritykset, kolmas sektori ja erilaiset kehittämishankkeet.

ELO-foorumi, alueelliset ELO-ryhmät ja ELO-strategia ovat suomalaisia koordinoivia politiikkainstrumentteja, joiden avulla on luotu onnistuneesti koordinaatiota ja yhteistyötä elinikäisen ohjauksen toimijoiden kesken.

Kaikkia pohjoismaisia asiantuntijahaastatteluja yhdisti näkemys edellä kuvatun kaltaisten koordinoivien mekanismien löyhyydestä, jopa puuttumisesta heidän omassa maassaan. Norjassa valtakunnallista ohjausjärjestelmän kokonaisuutta on työstetty vuodesta 2011 alkaen. Työ antanut muun muassa sysäyksen kansallisten digitaalisten ohjauspalveluiden perustamiselle, tuottanut kansallisen elinikäisen ohjauksen laatukehikon sekä nostanut maakuntien vastuulla olevat kaikille tarkoitetut urakeskukset osaksi lainsäädäntöä vuonna 2021. Koordinaatiopyrkimyksistä huolimatta erityisesti yliopistojen ohjauspalveluiden vaihtelevuus nähtiin ongelmallisena. Melkein kaikkien muiden ohjauspalveluita tarjonta on lakisäateistä, mutta yliopistojen kohdalla velvoitetta ei ole kirjattu lakiin. Tarjonta voikin vaihdella isojen ja pienempien yliopistojen välillä: isoilla saattaa olla kokonaisia urakeskuksia, mutta pienimmissä yliopistoissa ohjauspalvelut ovat vähäisempiä.

Ruotsalaiset asiantuntijat nimesivät lainsäädännön ja muut normit keskeisimmiksi ohjauksen järjestämistä sääteleviksi tekijöiksi. Ohjausta koulutusjärjestelmässä sekä työllisyyspalveluissa säätelevät omat lainsäädäntönsä. Ne sisältävät yleiset suuntaaviivat ohjauspalveluiden laadukkaalle järjestämiselle. Ruotsalainen asiantuntija totesi kuitenkin säädöspohjan olevan paikoitellen epäselvä: esimerkiksi kuntapäätäjät tai koulujen rehtorit eivät aina priorisoi ohjauspalveluja, eikä heillä ole tarpeeksi tietoa erilaisista ohjaukseen liittyvistä velvoitteista.



Kansallisen ohjauksen strategiatyön esteenä nähtiin Ruotsissa viranomaisten kiinnostuksen puute. Elinikäinen ohjaus ei ole tällä hetkellä myöskään erityisen kuuma poliittinen kysymys. Tästä huolimatta haastatellut asiantuntijat näkivät kansallisen strategian yleisellä tasolla ja periaatteessa vahvistavan elinikäisen ohjauksen koordinaatiota, yhteistyötä ja laadun varmistamista.

Tanskassa haastateltavien asiantuntijoiden mukaan elinikäistä ohjausta ei perinteisesti hahmoteta yhtenäisenä järjestelmänä – eikä elinikäisen ohjauksen kokonaisuus näyttäydy erityisenä painopisteenä. Erityisenä ongelmana nähtiin, ettei aikuisille ole yhtenäistä ohjausjärjestelmää, vaan he saavat tyypillisesti ohjausta esimerkiksi ammattiliitoista.

Tanskalaiset asiantuntijat korostivat myös maansa paikallisen itsehallinnon perinnettä. Kaikkien 98 kunnan katsotaan tietävän parhaiten, miten ohjauspalvelut tulee järjestää esimerkiksi kouluissa ja oppilaitoksissa, eikä niitä haluta säädellä liikaa keskushallinnon toimesta.

*Tanskassa on vahva kunta-autonomian painotus. Kunnat tietävät parhaiten, joten meidän ei pidä säädellä liikaa. Heidän pitää itse löytää se, mikä toimii juuri heille. On selvä ero, jos kyseessä on Kööpenhamina, jossa on 140 koulua tai pieni Jyllannin kunta, jossa on kolme koulua. Me annamme kehukset, ja se on siinä. Meidän ei tarvitse – eikä pidä – säädellä enempää. Se on vallitseva näkemys parlamentissa tällä hetkellä. (Asiantuntija 5, suom. tekijät).*

Paikallisen autonomian määrittämässä tilanteessa lainsäädäntöä tulkitaan eri tavoin eri kunnissa. Huonossa taloudellisessa tilanteessa oleva pieni kunta ei voi panostaa samalla tavalla ohjauspalveluihin kuin isommat. Palvelut eroavat niin kuntien, kuin julkisten ja yksityisten koulujen välillä. Julkisessa koulussa oppilasta ohjaavat kunnan ohjauspalvelut. Yksityinen koulu voi puolestaan päättää, tarjoaako ohjausta itse vai antaako se kunnalle vastuun siitä.

Asiantuntijat painottivat Tanskan verkko-ohjausjärjestelmää (*eGuidance*) elinikäisen ohjauksen palveluita kokoavana järjestelmänä: saatavuuden näkökulmista kenen tahansa on helppo saada apua päteviltä ohjaajilta verkko-ohjauksessa. Ihmiset myös käyttävät palvelua runsaasti, sillä se on helposti saavutettavissa. Yksi asiantuntija mainitsi kuitenkin, etteivät verkko-ohjauksen mahdollisuudet ole täysin avautuneet aikuisväestölle vartenotettavana vaihtoehtona ohjauksellisen avun hankkimiseen.

## Käytännön toteutus: elinikäisen ohjauksen idea monialaisena ja -toimijaisena palveluna

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksen mukaan monialainen yhteistyö on edellytys elinikäisen ohjauksen palveluiden tulokselliselle järjestämiselle:

*Mikäli opintojen ohjaus mielletään ensisijaisesti koulujen ja oppilaitosten opinto-ohjaajien työksi, voidaan pitää ylioptimistisina toiveita siitä, että opinto-ohjauksella voitaisiin ratkaista koulutukseen ja uravalintojen tiedonhankintaan liittyviä haasteita. Jos taas ohjauksellisilla toimilla viitataan laajempaan toiminnalliseen kokonaisuuteen, joka sisältää toimenpiteitä nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja yhteiskuntatakuun toteuttamiseksi, voidaan ohjauksella katsoa olevan paremmat edellytykset vastata esitettyjä toiveita. Ohjaustoimintaan osallistuvat tällöin oppilaitosten lisäksi muun muassa kunnan nuoriso-, sosiaali- ja terveystoimi sekä valtion työvoimahallinto. (VTV 2015, s. 7.)*

Elinikäisen ohjauksen monialainen ja -toimijainen kokonaisuus edellyttää lähtökohtaisesti hallintorajat ylittävää yhteistyötä eri toimijoiden kesken (Wallenius, Kalalahti & Varjo, 2022; Wallenius & Varjo, 2024). Elinikäisen ohjauksen palveluiden järjestämisen näkökulmasta monialaisen yhteistyön keskiössä ovat ohjauspalveluja tuottavien organisaatioiden ja sidosryhmien verkostot, organisaatioiden tehtävien eriytyminen sekä palvelujärjestelyjen liittymäpinnat ja yhteiset palvelut. (Vuorinen ym., 2023a, s. 66.) Ohjauksen ammattilaisten sekä asiakkaiden näkökulmasta tämä ilmenee puolestaan monialaisen ohjauksen ja yhteistyön korostumisena käytännön ohjaustyössä (Pukkila, 2023).

Suomeen on 2010-luvun puolivälistä alkaen rakennettu monialaista, eri palveluja ja toimijoita linkittävää Ohjaamo-toimintaa (ks. luku 3.1). Kehittäminen alkoi ESR- hankkeena, ja toimintaa on sen menestyksen myötä lähdetty laajentamaan ja vakiinnuttamaan. Vuoden 2025 alusta toiminnalla on kansallinen budjetti ja lainsäädäntö, tuki ja seurantamenetelmät. Ohjaamo-toiminta on esimerkki konkreettisesta ja pitkäkestoisesta toimenpiteestä kehittää onnistuneesti elinikäisen ohjauksen palveluja yhä monialaisemmaksi ja -toimijaisemmaksi.

Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjausten (VN, 2020) mukaisesti elinikäistä ohjausta kehitetään myös jatkossa entistä moniammatillisemmaksi ja koordinoitummaksi. Ohjaus tuodaan myös työssä olevien ulottuville. Ohjauksessa tunnistetaan monialaisen yhteistyön tarpeet tilanteissa, joissa asiakkaan elämäntilanne sitä vaatii. Erityisesti aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisääminen edellyttää monialaisia ohjaus- ja palvelupolkuja. Samalla edistetään myös aikuisten urasuunnittelutaitoja ja ohjaustoimijoiden osaamista.