

Nuorten ohjaus- ja neuvontapalvelut, hanketoiminta ja monialainen yhteistyö

Tämän artikkelin tarkoituksena on tuottaa keskustelunavauksia ja näkökulmia kunnissa tapahtuvien nuorten ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämiseen. Tarkastelun kohteena ovat hanketoiminnan ja kuntien perustyön rajapinnoilla kehitetyt palvelut sekä nuorten palveluiden parissa tehtävä monialainen yhteistyö. Kirjoituksessa arvioidaan monialaista yhteistyötä kiinnittämällä huomiota erääseen kriittiseen kohtaan: sen johtamiseen. Monialaisen yhteistyön analysointi on tärkeää jo siksi, että eri toimijoiden yhteistyötä pyritään tehostamaan lainsäädännöllisin muutoksin. Pehmeämmän informaatio-ohjauksen lisäksi nuorten palveluiden parantamisessa näyttäisi olevan vetoa vahvempaan normiohjaukseen. Kysymys ei ole yksinkertainen tai yksiselitteinen. Onhan monialaisessa yhteistyön tiivistämisessä ja tehtävien uudelleen organisoimisessa kyse myös luottamuksesta, vallasta ja rahasta.

Tässä kirjoituksessa esille nostetut havainnot perustuvat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toteutettuun ja Sosiaalikehitys Oy:n hallinnoimaan, vuosina 2005 – 2007 toteutettuun 14 maakunnan Onnistuvat opit -juurruttamishankkeeseen. Artikkelin on osa Onnistuvien oppien jälkiseuranta ja johtopäätöksiä.

Hankeperustainen kehittämistyö on elänyt kultakauttaan siitä saakka, kun Suomi liittyi Euroopan Unionin jäseneksi. 15-vuotisen jäsenyyden aikana Suomessa on toteutettu tuhansia Euroopan unionin eri kehittämisrahastojen rahoittamia kehittämiskokonaisuuksia. Hanketoimintaan oppimiseen ovat näinä vuosina kuuluneet alkuinnostuksen, erilaisen byrokratian omaksumisen, itse kehittämistyöhön keskittymisen ja tulospaikkoihin vaiheet. Tänäpä hankkeista puhuttaessa puheenvuorot keskittyvät usein hanketoiminnan todellisiin hyötyihin, näyttöihin ja vaikuttavuuteen.

Onnistuvat opit -juurruttamishankkeessa pyrittiin välttämään hanketoiminnan sudenkuopat. Tehtävä tiedettiin jo alkumetreiltä haastavaksi, eikä työn nimeäminen hankkeeksi ainakaan helpottanut asiaa. Vimmaisen kehittämistyön sijaan Onnistuvien oppien tarkoituksena oli vahvistaa kunnissa säilyttämisen arvoisia asioita nuorten palveluissa, luoda opintojen nivelvaiheessa tarjottaville palveluille (perusopetus – toinen aste) vahvistumisen edellytyksiä. Nuorten ohjaus- ja neuvontapalveluiden vahvistamiseen suunnattiin ohjausta ja kehittämisrahoitusta (yhteensä 2 miljoonan euron verran) siten, että paikallisesti määritellyillä toimenpiteillä kyettäisiin tukemaan kuntien kehittyviä peruspalveluita ja vahvistamaan kuntien perustyön normaaleja rakenteita.

Hyvän hanketoiminnan lähtökohdat

Onnistuvat opit -työstä (2005–2007) saatujen kokemusten ja keväällä (2010) tehdyn jälkiseurannan perusteella on muotoiltavissa seuraavat kolme näkökulmaa hanketoiminnan kehittämiseen: 1) Hanketyössä onnistumiseksi hankkeen tavoitteet tulee asettaa huolellisesti ja hanketyön tuloksellisuutta tulee arvioida asetettujen tavoitteiden näkökulmasta 2) Hanketoiminta tulee suunnitella paikallistasolla siten, että hanketoiminta ei jää irralliseksi perustyöstä ja 3) Hanketta on johdettava esimiestasolta.

Hankkeen tavoitteiden asettaminen

Vaikuttavuusarvioinnin tulokset ja työn kautta syntyneet kokemukset herättivät meidät pohtimaan hankkeille asetettujen tavoitteiden realistisuutta. Myös Onnistuvat opit -hankkeen toteutusvaiheessa tämä aihe oli paljon esillä. Monialaisissa yhteistyöverkostojen tapaamisissa suunniteltiin pitkään sitä, millaisiin toimenpiteisiin omassa paikallisessa Onnistuvat opit -työssä sitouduttaisiin.

Kokemusten perusteella nähtävissä on ainakin kaksi koulukuntaa. Hieman yksinkertaistettuna jako on seuraava: Toisaalta lähdettiin valmistelemaan laajapohjaisesti suuria, usein seutukunnallisia tai maakunnallisia kokonaisuuksia ja hyviä toimintamalleja kokoavia ”sateenvarjohankkeita”. Asiaa esiteltiin prosessien sujuvoittamisena, toimintojen yhdenmukaistamisena kuntien valmistautuessa kuntaliitoksiin tai

nuorisopalveluiden tehokkaampana koordinoituna. Näin toimittiin usein keskisuurissa tai suurissa kaupungeissa. Pienemmissä kunnissa hanketoiminnalla keskityttiin herkemmin täsmäkohteisiin. Nuorten ohjaus- ja neuvontapalveluihin lähdettiin perustamaan esimerkiksi uusia virkoja ja toimenkuvat valmisteltiin ja mallinnettiin hankkeen mahdollistaman käynnistysvuoden aikana. Puututtiin myös nuorten ohjauksen palveluvajeisiin ja asetettiin lukumääräisiä tavoitteita nuorten ohjaamiseksi esimerkiksi työpajoille tai koulun sisällä toteutettavien joustavampien opetusratkaisujen pariin. Lukumääräiset tavoitteet saavutettiin poikkeuksetta.

Hankkeen tavoitteiden asettamisessa on syytä olla analyttinen ja realistinen. Valtakunnan tasolta hankkeilta odotetaan herkästi vastauksia ja ratkaisuja monimuotoisiin yhteiskunnallisiin ja kunnallisiin ongelmiin. Kunnissa tapahtuvaan perustyöhön verrattuna hankkeen työntekijä- ja muut resurssit ovat kuitenkin pienet. Olisi löydettävä konkreettiset yhteistyöhyödyt hankkeen aikaisen toiminnan ja kuntien kehittyvien peruspalveluiden välillä. Onnistuvat opit -hankkeen viestinnässä puhuttiin käynnistysvaiheen tuesta, yhteistyön käyntiin saattamisesta ja eri toimijoiden vastuiden ja tehtäväkuvien tarkistamisesta. Lyhytaikaisten hankkeiden esitleminen uutena ratkaisuna vaikeisiin ongelmiin olisi ollut liian suurta puhetta, eikä olisi tehnyt oikeutta koko toimialojen vuosikymmeniä jatkuneelle perustyölle.

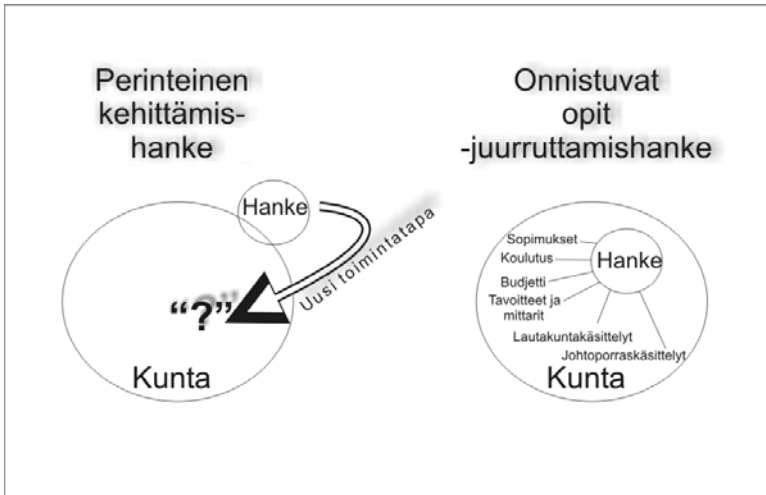
Entä kumpi etenemistapa sitten on parempi: ”urbaani akupunktuuri”, jossa keskitytään jonkun tietyn asian kuntoon laittamiseen (esimerkiksi lisäopetusluokan perustaminen) vai laajempien kokonaisuuksien koordinointi, jolla koko mosaiikkimaista palvelujärjestelmää pyritään laajoin tavoittein edistämään? Onnistuvat opit -hankkeessa hyviä esimerkkejä löytyy molemmista: Pääkaupunkiseudulla, länsirannikolla ja Keski-Suomessa uusien ohjausta tehostavien virkojen perustamisella on voitu osoittaa merkittävää hyötyä nuorten palveluiden paikallisessa kehittämisessä. Etelä-Karjalan kolmen seutukunnan löytää-koota-ohjata -toimintamallin rakentaminen on ollut laaja, seutukuntarajat ylittävä ponnistus, jossa työ jatkuu viroissa olevien työntekijöiden tehtäväkuviin tehtyjen muutosten kautta. Mallilla tavoitetaan vuosittain noin 90 nuorta. Molemmissa hyvissä käytännöissä onnistumisen edellytyksenä on ollut työntekijöiden motivaatio ja vankka johtajuus.

Hanketoiminnan irrallisuuden estäminen

Onnistuvat opit -juurruttamishankkeessa käytettiin paljon aikaa siihen, että nuorten ohjaus- ja neuvontapalveluita kehittävä eri toimijoiden yhteistyö kytkeytyisi osaksi kuntien normaaliarkea. Kuviossa 1 havainnollistetaan niitä tekijöitä, joilla pitkäkestoinen tavoitteen asettelu ja toimenpiteisiin sitoutuminen onnistuisi. Taustalla oli kokemus- ja tutkimustietoa siitä, että hankkeita on usein toteutettu liian irrallaan perustyöstä. Ilmiö ei ole vieras tänäänkään. Eräs nykypäivän esimies kuvaa hankkeissa tuotettavia palveluita osuvasti häiriöpalveluiksi. Käsitteenä ja terminä häiriöpalvelu ei ole ainoastaan negatiivinen ilmaus. Hanketoiminnan kautta voidaan saada merkittäviä parannuksia nuorille tarjottaviin palveluihin hanketoiminnan ajaksi. Parannukset palveluissa ovat luonnollisesti hyvä asia. Nuorten lähelle kehitetyt palvelut saattavat muodostua hankekauden aikaiseksi hienoksi ekstraksi ja onnistuvat tavoittamaan kohderyhmänsä eli itse nuoret. Palvelut tehostuvat, niitä käytetään, mutta irrallaan kuljetettuina ne eivät juurru. Pulmat syntyvät siinä vaiheessa, kun hankepalvelua pitäisi jatkaa hanketoiminnan jälkeen kiristyvän kuntatalouden keskellä.

Kehittämistyön irrallisuus osaltaan aiheuttaa uusien hankkeiden käynnistämisiä samaan tarpeeseen. Kun hankkeessa kehitettyjä toimintamalleja ei ole saatu vakiinnutettua, samaa ongelmaa yritetään ratkoa uuden hankkeen käynnistämisen kautta. Joitakin nuorten ohjauspalveluita saatetaan näin tuottaa useiden vuosien jatkumoina ilman, että vakiinnuttaminen olisi ollutkaan erityisenä päämääränä. Esimerkkejä on myös siitä, että samansisältöisiä hankkeita käynnistetään toimialakohtaisesti ja samana kalenterivuotena, jolloin samaan yhteiskunnalliseen ja paikalliseen ongelmaan (esim. nuorten syrjäytyminen, nuorten osallisuuden vahvistaminen) saatetaan hakea ratkaisua useamman projektin voimin. Edellä kuvatun kaltaista kehittämishankkeiden ketjuuntumista oli havaittavissa myös Onnistuvat opit -juurruttamishankkeessa. Käytännössä tämä ilmeni kolmella tavalla: Ensinnäkin juurtumatta jääneitä hankkeen aikaisia toimintamalleja näyttää toimivan uuden hankerahoituksen turvin. Toisekseen hankkeen

aikana kehitettyjen ja juurrutettujen toimintamallien rinnalle on käynnistetty uusia kehittämishankkeita, jotka tukeutuvat aiemmin juurrutetun toimintamallin jatkojalostamiseen. Kolmantena hankeketjuutumisen tyyppinä voidaan pitää etenkin suurempien kuntien osalla tehtyä havaintoa, jossa useammalla samanaikaisella hankkeella on yhteisiä kohderyhmiä ja näihin liittyviä kehittämistehtäviä. Mahdollisten synergiaetujen ohella tehdään myös päällekkäistä työtä.



Kuvio 1. Onnistuvat opit -juurruttamishankkeen asemoituminen kuntakenttään.

Hanketoiminnan johtajuus ja johtajuustyypit

Hankeperustaisessa kehittämistyössä ja siihen usein liittyvässä monialaisen yhteistyön käynnistämisessä korostuu johtamisen merkitys. Usein eri toimijoiden yhteistyössä tapahtuva hankevalmistelu, hankkeen käynnistäminen ja toteutusvaihe sekä työn seurannan, arvioinnin ja tulosten juurruttamisen kysymykset vaativat syventymistä ja esimiestäitoja. Myös Onnistuvat opit -juurruttamishankkeessa panostettiin vahvasti esimiesten ja johtajien sitouttamiseen. Johtamisen roolia korostettiin myös tilaajan (STM) ja hankkeen ohjausryhmän suunnalta.

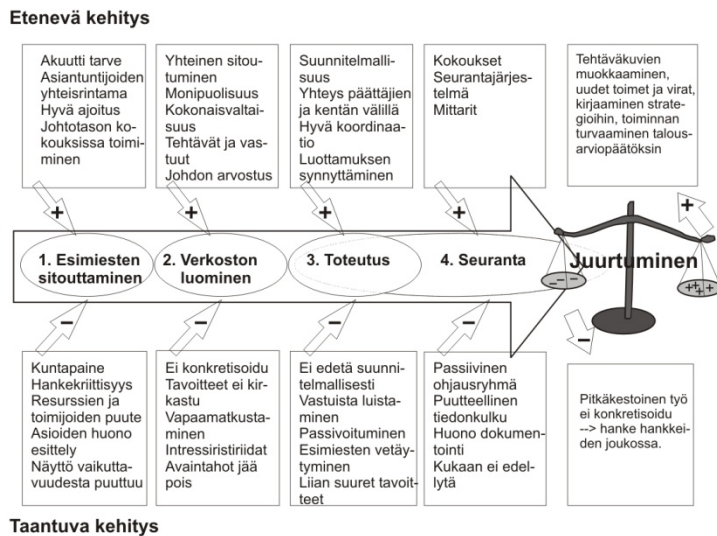
Onnistuvat opit -aineiston perusteella on luokiteltavissa neljä hanketoiminnassa tavattua johtajuustyyppiä. Nelikentässä (kuvio 2) kuvatut johtajuustyypit eivät edusta yksittäistapauksia, vaan ovat pikemminkin ominaisuuksia ja toimintatapoja, joilla johtajat hanketyönsä johtamiseen suhtautuvat.



Kuvio 2. Johtajuuden tyypit kehittämishankkeissa.

Ideaalimalli juurruttamiseen

Onnistuvat opit -juurruttamishankkeen arvioinnissa kehitettiin hankkeen kokemusten pohjalta ja Mirja Määttä'n väitöskirjassa (2007) esiteltyä mallia mukailleen ideaalimalli hanketoiminnan tulosten



juurruttamisen varmistamiseksi (kuvio 3). Ideaalimalli koostui neljästä vaiheesta, joiden katsottiin olemassa olevan aineiston perusteella olevan juurruttamisen kannalta tärkeitä. Ideaalimallin voi katsoa eroavan perinteisestä hanketyöstä siinä, että juurruttaminen on vahvasti sidoksissa kehittämistyöhön koko hankkeen olemassaolo ajan. Se ei ole "vain" se viimeinen tehtävä hankkeen lähestyessä loppuaan, vaan lähtökohtaisesti kaikki toiminta tähtää pysyvyyden varmistamiseen.

Kuvio 3. Ideaalimalli poikkihallinnollisen kehittämistyön tuotosten juurruttamiseksi osaksi pysyviä rakenteita.

Ideaalimallissa olennaista on ymmärtää, että juurruttaminen ei ole yksittäinen toimenpide, vaan se rakentuu erilaisten vaiheiden varaan, joihin jokaiseen sisältyy omat kriittiset tehtävänsä. Kuviossa 3 esitetty malli ei luonnollisestikaan ole ainoa tapa pidempikestoisten ratkaisujen tuottamiseksi, mutta hankkeessa testatuissa olosuhteissa se osoittautui toimivaksi. Ideaalimallin toimivuus edellyttää, että vaiheissa ei oiota, koska jokaisella osa-alueella on oma kokonaisuutta tukeva merkityksensä. Jokainen osa-alue tuottaa juurruttamista tukevia tai vaihtoehtoisesti juurruttamista heikentäviä asioita, jotka kumuloituvat lopputulokseksi hanketoiminnassa kehitettyjen toimenpiteiden pysyvyyden kannalta.

Tuottiko ideaalimalli pysyviä tuloksia?

Arviointitutkijoina meillä oli erinomainen tilaisuus toteuttaa erillinen vaikuttavuuden arviointi Onnistuvat opit -juurruttamishankkeesta. Poikkeuksellisen siitä teki se, että se arviointi toteutettiin kaksi vuotta hankkeen päättymisen jälkeen. Käytännössä nykyisin on vallalla suuntaus, jossa arvioinneilta odotetaan vastausta toiminnan vaikuttavuudesta jo hankkeen toteutusaikana tai ainakin heti sen päätyttyä. Vastausten tarjoaminen juurruttamistoiminnan osalta ilman ajallista viivettä on mahdotonta, koska juurtumisen tulokset näkyvät vasta sen jälkeen kun aikaa on kulunut hankkeen päättämisestä. Kehittämistyön päättyessä usein on vielä tietynlainen kehittämisinto päällä, jolloin toimijoiden usko kehitettyjen mallien pysyvyydestä on usein hyvin vahvaa. Hanketoiminnan tulosten pysyvyyden realiteettitestausta tapahtuu muutaman vuoden viiveellä.

Vaikuttavuusarvioinnin toteuttamisen jälkeen olimme yllättyneitä – usein myönteisesti. Suurin osa Onnistuvat opit -juurruttamishankkeen sopimuksiin kirjatusta toimenpiteistä ja paikallistasolla kehitetyistä nuorten tukemisen malleista, joita lähdettiin juurruttamaan osaksi toimijoiden perustyötä, oli edelleen olemassa ja käytössä. Nuorten ohjaus- ja neuvontapalveluita oli myös jatkuvuuteen perustuvan yhteistyön tuloksena kehitetty eteenpäin. Tarkastuskäynneillä ja raporteissa oli nähtävissä uskottavia esimerkkejä siitä, että Onnistuvat opit -juurruttamishankkeessa oli rakennettu vuosiksi eteenpäin kantavan yhteistyön ja yhdessä kehitettävien palveluiden perustaa. Toisaalta positiivisten juurruttamistulosten rinnalla oli myös kuntaesimerkkejä siitä, että Onnistuvat opit -hankkeen aikaiset kehitetyt palvelut olivat hiipuneet tai muuttuneet toisenlaisiksi. Näiden muutamien hiipuneiden kehittämistyön tulosten taustalla olivat usein

syynä henkilöstövaihdokset. Tämä kuvaa osaltaan sitä, että työ oli ollut henkilöön sidoksissa eikä se näin ollen ollut juurtunut osaksi tiettyä työnkuvaa tai muuta pysyvää rakennetta.

Konkreettiset tulokset, kuten aikaansaadut virat ja toimet, ovat edelleen olemassa ja niiden olemassaolo oli helppo todentaa. Tarkastuskäynnillä suunnattiin esimerkiksi Keski-Suomen kahteen kuntaan, jossa Onnistuvat opit -juurruttamishankkeen ”käynnistysvaiheen tuella” perustetut virat koettiin hyödylliseksi monialaisen yhteistyön ja nuorten lähiohjauksen tehostajina. Virkojen ohella hankkeen toiminnan tuloksena syntyneet olemassa olevien työntekijöiden toimenkuvien muutokset ovat edelleen voimassa. Edes kuntien heikentyneen taloustilanteen ei katsottu uhkaavan näitä virkoja tai toimenkuvia. Myös työpajatoiminnan piirissä kehitetyt joustavat opetusratkaisut näyttivät olevan edelleen olemassa ja tiivistynyt yhteistyö kuntatoimijoiden suuntaan näytti saaneen yhä enemmän vahvistusta.

Onnistuvat opit -työssä kootut tai siihen osallistuneet monialaiset verkostot olivat erittäin suurelta osin koossa. Myös kokoontumisen säännöllisyydestä raportoitii ja dokumentoitii. Monialaiset työryhmät jatkavat kehittämistyötä edelleen siitä, mihin se hankkeen päättymisen jälkeen jäi. Ryhmillä on yleensä omat koollekutsujansa ja työ on muutenkin suunnitelmallista ja tavoitteellista. Tätä kuvaa mm. se, että useilla alueilla monialaiset viranomaisyhteistyöryhmät ovat valmistautuneet monialaista yhteistyötä ja etsivää työtä koskeviin mahdollisiin lainsäädäntömuutoksiin. Lainsäätäjän näkökulmasta viesti on positiivien: kunnat ovat tarvittavien verkostojen näkökulmasta aika pitkälle valmiita toimimaan lakimuutosten konkretisoituessa.

Jälkiseurannan perusteella eräänä Onnistuvat opit -juurruttamishankkeen hyvänä käytäntönä voidaan pitää kuntien ja hallinnoijan (Sosiaalikehitys Oy) välille laadittuja kumppanuussopimuksia. Sopimukset ovat sitouttaneet kunnat, päättäjät ja nuorten parissa toimivat työntekijät työskentelemään sopimukseen kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös artikkelissa esitelty juurruttamisen ideaalimalli on edelleen haastateltujen toimijoiden mukaan ajankohtainen ”tienviitasto”, johon on saatu mukaan juurruttamistyön kannalta olennaisia osa-alueita.