

Opiskeluhuollon hallinta monitoimijaisena yhteistyönä

– Ohjausmekanismit hyvinvointialueen ohjaustehtävää jäsentävänä kehyksenä



Riia Maria Kemppainen & Anna-Aurora Kork

ABSTRACT

Governing Student Welfare Through Multi-Actor Collaboration – Governance Mechanisms Framing the Regional Steering Function

The study explores the governance of Finnish student welfare through multi-actor collaboration, focusing on framing the steering function of wellbeing services counties. Using abductive content analysis of expert statements in policy documents concerning legislative reforms, the research found seven governance mechanisms: strategic planning, resource steering, governance accountability, stakeholder engagement, client-centered integration, sustainable partnerships and comprehensive coordination, that constitute a dynamic and holistic framework for examining strategic steering in multi-actor collaboration. The findings suggest that these mechanisms provide both structure and flexibility, enabling the student welfare system to effectively address local needs. This framework offers actionable insights for wellbeing services counties seeking to strengthen multi-actor collaboration in the governance of student welfare, promoting resilient and context-sensitive services across regions and circumstances.

Keywords: multi-actor collaboration, collaborative governance, governance mechanisms, student welfare, regional interface work

JOHDANTO

Opiskeluhuollosta säädetään lailla oppilas- ja opiskelijahuollosta (OHL 1287/2013). Lakiin tehtiin muutoksia (OHLM 377/2022), jotka astui-

vat voimaan hyvinvointialueiden käynnistyessä 1.1.2023. Opiskeluhuollon järjestämisvastuu esiopetuksessa, perusopetuksessa ja toisella asteella jakautui kahdelle hallinnonalalle – sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetus- ja sivistystoimi – ja alojen keskinäistä yhteistyötä koskevaa vaatimusta vahvistettiin. Opiskeluhuollon kokonaisuuden hallintaan liittyvä yhteistyö tuli nyt järjestää lakisääteisten *alueellisten opiskeluhuollon yhteistyöryhmien* kautta. Tämä korostaa opiskeluhuollon koordinoinnin ja monen toimijan välisen yhteistyön tarvetta, erityisesti hyvinvointialueen ja kunnan yhdyspinnalla (Leinonen 2023; ks. Conteh & Harding 2023). Kestävän opiskeluhuollon kannalta kriittistä on, miten hyvinvointialueet ohjaavat yhteistyötä kuntien kanssa (ks. Leinonen 2023; Luukkonen ym. 2016; Niemi 2023).

Aluehallintomalli asettaa uudenlaisia vaatimuksia hallintorakenteiden, tehtäväkuvien ja vastuunjaon selkeyttämiseksi sekä ohjaustoimien koordinoinnille. Malli koettelee totuttuja rakenteita: *miten hyvinvointialueet kykenevät holistisesti ohjaamaan opiskeluhuollon kokonaisuutta huomioiden kuntien paikalliset erityispiirteet ja koulutuksen järjestäjien vaihtelevat tarpeet eri aikoina*. Uuden hallintomallin onnistuminen riippuu siitä, miten hallintorakenteet ja vuorovaikutussuhteet saadaan sovitettua yhteen systeeminä – erityisesti niiden yhdyspintojen osalta, joissa vastuualueet ja toimintakulttuurit törmäävät (Emerson ja Nabatchi 2015; Jalonen ym. 2024a).

Kansainvälinen hallintotieteellinen tutkimus (esim. Ansell & Gash 2008; Emerson ym. 2012; Ansell ym. 2020) on osoittanut, että monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen edellyttää verkostoyhteistyötä, jossa monitoimijainen vuorovaikutus, oppiminen ja

jaetun ymmärryksen rakentaminen nousevat keskiöön. Kansallisesti monitoimijainen yhteistyö hallinnallisena systeeminä ei ole vielä saanut merkittävää huomiota tutkimuksessa (Nurmi 2024). Yhteiskuntatieteellinen – erityisesti sosiaalitieteellinen – nykytutkimus on alkanut kiinnostua monitoimijaisesta yhteistyöstä, mutta ei vielä riittävästi tunnista, ennakoiki tai analysoin näitä monimutkaisia vuorovaikutusketjuja (Lee & Wolf-Branigin 2023). Toimivat ratkaisut edellyttävät toimijoiden yhteistä ymmärrystä (mm. Senge ym. 2012), mikä mahdollistaa opiskeluhoillon kyvyn kokonaisuutena vastata dynaamisiin muutoksiin ja mukautua ennakoimattomiin tilanteisiin (ks. Jalonen ym. 2024b). Suomalaisen opiskeluhoillon osalta monitoimijaisista yhteistyöistä on tutkittu yllättävän vähän (Suhola 2017).

Tämä korostaa tarvetta tutkimukselle, jossa monitoimijaisen yhteistyön dynamiikat yhdistetään lasten ja nuorten hyvinvointia tukevan palvelujärjestelmän hallintaan. Hyvinvointialueiden perustaminen on lisännyt opiskeluhoillon kokonaisuuden hallinnan kompleksisuutta (Jalonen 2020), mutta myös avannut uusia mahdollisuuksia monitoimijaisen yhteistyön kehittämiseksi. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan hyvinvointialueiden mahdollisuuksia ohjata opiskeluhoillon kokonaisuutta. Tutkimus kiinnittyy yhteistoiminnallisen hallinnan (*collaborative governance*, esim. Ansell & Gash 2008) viitekehykseen, joka korostaa toimijoiden välistä vuorovaikutusta, yhteisen ymmärryksen rakentamista ja verkostomaista yhteistyötä monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tutkimustehtävänä on käsitteellistää hyvinvointialueiden ohjaustehtävää opiskeluhoillon monitoimijaisen yhteistyön näkökulmasta. Tutkimuskysymys kuuluu: *Miten opiskeluhoillon hallinta jäsentyy monitoimijaisena yhteistyönä hyvinvointialueen ohjaustehtävän näkökulmasta?* Aineistona on opiskeluhoillon lakiuudistukseen liittyvät asiantuntijalausunnat, jotka representoivat eri toimijoiden ennako-odotuksia opiskeluhoillon strategisen ohjauksen uudistamiseksi.

Tutkimus kontribuoi yhteistoiminnalliseen hallintaan (esim. Ansell & Gash 2008; Bryson ym. 2015; Provan & Kenis 2008) analysoimalla, millaisia näkemyksiä eri toimijoilla on hyvinvointialueiden ja kuntien välisestä yhteistyöstä

opiskeluhoillon hallinnassa. Tutkimus osallistuu laajempaan tieteelliseen keskusteluun verkostomaisesta hallinnasta (Ansell ym. 2020; Emerson & Nabatchi 2015; Scott & Boyd 2023) tuomalla uutena näkökulmana esiin ohjausmekanismeja, jotka jäsentävät opiskeluhoillon kokonaisuuden hallintaa usean toimijatahon yhteistoimintana. Tutkimus täydentää sosiaaliteiden käsitteellistä ymmärrystä opiskeluhoillon monitoimijaisen yhteistyön edellytyksistä (Mönkkönen & Kekoni 2020; Nurmi 2024), ja luo perustaa yhteistyön toimivuuden arvioinnille hyvinvointialueen ja kuntien yhdyspinnalla.

Seuraavaksi esitellään tutkimuksen käsitteellinen viitekehys yhteistoiminnallisen hallinnan elementeistä ja hallinnasta monitoimijaisena yhteistyönä. Kolmannessa luvussa selostetaan tutkimusasetelma sekä abduktiivisella sisällönanalyysilla analysoitu asiantuntijalausuntoaineisto. Tutkimuksen tuloksena tunnistettiin seitsemän ohjausmekanismia, joita kuvataan luvussa neljä. Viidennessä luvussa pohditaan opiskeluhoillon hallintaa monitoimijaisena yhteistyönä hyvinvointialueen ohjaustehtävän näkökulmasta. Lopuksi esitetään tutkimuksen keskeiset johtopäätökset ja mahdolliset jatkotutkimusaiheet.

MONITOIMIJAINEN YHTEISTYÖ VASTAUKSENA YHTEISTOIMINNALLISEN HALLINNAN VALLANJAON ONGELMIIN?

Hyvinvointialueilla opiskeluhoillon kokonaisuuden ohjaus kytkeytyy julkiseen hallintaan siten, että eri hallinnonalojen ja eri tasojen – asiakastyön, operatiivisen ja strategisen tason – toiminnan oletetaan toimivan yhdessä opiskelijoiden hyvinvoinnin edistämiseksi. Tässä tutkimuksessa hallinnan käsite perustuu yhteistoiminnallisen hallinnan (*collaborative governance*) lähestymistapaan, jossa opiskeluhoillon hallinta ymmärretään toteutuvan monitoimijaisessa yhteistyössä. Lähestymistavassa keskeisiä elementtejä ovat dialogi, luottamus, sitoutuminen, jaettu johtajuus sekä osallistava päätöksenteko, ja niiden toteutuminen edellyttää tarkkoja suunnittelu- ja koordinoitirakenteita yli organisaatioiden ja sektorien rajojen (Ansell & Gash 2008; Huxham & Vangen 2005; Emerson ym. 2012; Provan & Kenis 2008; Purdy 2012).

Yhteistoiminnallisen hallinnan viitekehysesä korostuu ajatus hallintamekanismeista, jotka perustuvat yhteistyöhön, vuorovaikutukseen ja koordinaatioon (Provan & Kenis 2008; Scott & Boyd 2023; Ansell ym. 2023). Vuorovaikutusdynamikoita ja yhteistoiminnallisia rakenteita tarkastelevaa tutkimusta on kertynyt kahden vuosikymmenen ajalta eri aloilta, kuten ympäristönhallinnasta, terveydenhuollosta ja julkishallinnosta (esim. Bodin ym. 2016; Provan & Kenis 2008; Scott & Boyd 2023). Sen sijaan opiskeluhuvinvoinnin kontekstissa vastaavanlainen monitoimijaisen yhteistyön tarkastelu on yhä suhteellisen harvinaista (ks. Nurmi 2024).

Yhteistoiminnallisen hallinnan elementit

Yhteistoiminnallisen hallinnan teoria tarjoaa analyttisiä ja käytännöllisiä työkaluja monitoimijaisen yhteistyöprosessien ymmärtämiseksi ja hallitsemiseksi. Hallintamallin pohja luotiin 2000-luvun alkupuolella. Tuolloin se määriteltiin prosessiksi, jossa korostuvat dialogi, luottamus, sitoutuminen ja vuorovaikutus (Ansell & Gash 2008; Booher 2005; Innes & Booher 2004; D'Amour ym. 2005). Huxhamin ja Vangenin (2005) tutkimus yhteistoiminnan hyödyistä tarjosi myös ymmärrystä yhteistyöhön liittyvistä käytännön esteistä, kuten tavoitteiden ja roolien epäselvyyksistä. Heidän mukaansa yhteistyön onnistuminen edellyttää tietoista suunnittelua sekä tiedon ja osaamisen jakamista.

Yhteistoiminnallisen hallintamallin käsitteellistäminen on muodostanut perustan käytännön yhteistyölle, joka mahdollistaa monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien monitoimijaisilla yhdyspinnoilla (Emerson ym. 2012; Purdy 2012). Käytännössä yhteistoiminnallisen hallinnan keskeisiä elementtejä ovat jaettu johtajuus, osallistava päätöksenteko, dialogi sidosryhmien kesken, motivaatio ja vastuu, jotka luovat pohjan onnistuneelle verkostomaiselle toiminnalle (Provan & Kenis 2008; Emerson ym. 2012; Bryson ym. 2015; Carson ym. 2007). Mallia on sittemmin täydennetty muun muassa Sternin ja Colemanin (2015) tutkimuksilla, jotka ovat tarkastelleet luottamuksen ulottuvuuksia ja niiden vaikutuksia yhteistyön onnistumiseen. Tutkimuksessa on tunnistettu sekä yksilölliset, ryhmäsidonnaiset että institutionaaliset luottamuksen muodot olennaisiksi monitoimijai-

sen yhteistyön kannalta (emt.). Samaan aikaan tutkimuksissa on vahvistunut strategisten verkostojen merkitys. Onnistunut hallinta vaatii tarkasti suunniteltuja, mukautuvia rakenteita (Bryson ym. 2015; Emerson & Nabatchi 2015). Rakenteet tukevat yhteistoiminnallisen hallinnan joustavuutta ja resilienssiä (Boin & van Eeten 2013).

Tutkimus on osoittanut, että monitoimijaisen verkostojen joustavuus, kyky ennakoida muuttuvia tilanteita, yhteensovittaa toimijoiden tavoitteita ja osaamista sekä koordinoita toimintaa ovat keskeisiä tekijöitä hallintamallin onnistumiselle (Ansell ym. 2020; Scott & Boyd 2023). Wangin ja Ranin (2020) mukaan verkostohallinta korostaa rakenteiden ja organisaatioiden välisiä suhteita, kun taas yhteistoiminnallinen hallinta keskittyy toimijuuteen sekä prosessien ja tulosten yhteensovittamiseen.

Yhteistoiminnallisen hallinnan teoria on saanut osakseen myös kritiikkiä. Esimerkiksi vastuukysymysten hämärtyminen ja toimijoiden valtasuhteiden epätasapaino ovat nousseet esiin merkittävinä yhteistyön esteinä (Purdy 2012). Kritiikkiin vastatakseen nykytutkimus on aiempaa selvemmin korostanut osallistavia toimintatapoja sekä institutionaalisia rakenteita, kuten sääntöjä ja foorumeita, jotka tukevat monitoimijaista yhteistyötä (esim. Ansell ym. 2023). Suomessa opiskeluhuollon yhteistyöfoorumina toimii hyvinvointialueen koordinoima alueellinen yhteistyöryhmä, jossa opiskeluhuollon toimijat sovittavat toimintaansa yhteen hyödyn-tään erilaisia hallintamekanismeja.

Hallintotieteellisissä yhteistoimintaa ja verkostoa käsittelevissä tutkimuksissa hallintamekanismilla (*governance mechanism*) viitataan tapoihin, joilla organisaatioiden yhteistoimintaa ohjataan ja koordinoidaan tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimerkiksi Ansell ym. (2008) kuvaavat hallintamekanismeja keinoina, joilla luodaan yhteinen suunta ja koordinoituidet toimintatavat monimutkaisissa hallintajärjestelmissä. Emerson ym. (2012) puolestaan hahmottavat ne ”organisoivana rakenteena”, joka voi sisältää esimerkiksi jaettua johtajuutta, yhteisiä prosesseja ja resurssien hallintaa ja jonka tehtävänä on yhdistää eri toimijoiden käytänteitä tehokkaasti.

Tässä tutkimuksessa hallintamekanismista käytetään käsitettä ohjausmekanismi, jolla vii-

tataan samoihin teoreettisiin ilmiöihin, mutta joka korostaa tavoitetta kohti suuntaavaa ja refleksiivistä otetta hallinnan analyysissä. Ohjausmekanismit ymmärretään yhteistoiminnallisen hallinnan teorioiden pohjalta uudelleen asemoituina käsittekokonaisuuksina, jotka rakentuvat aineistosta tunnistetuista prosesseista ja periaatteista johdettuina toimintamallien yhdistelminä (ks. Laihonen ym. 2024). Ne auttavat analysoimaan, jäsentämään ja suuntaamaan opiskeluhuollon kokonaisuutta tavoitteellisena, monitoimijaisena yhteistyönä. Ohjausmekanismi ei viittaa yksittäiseen konkreettiseen toimintaan, vaan toimii analyttisenä yksikkönä, jonka avulla voidaan havainnollistaa, millä toimintalogiikalla opiskeluhuollon hallintaa pyritään ohjaamaan yhteisiä tavoitteita kohti.

Monitoimijainen yhteistyö

Yhteistoiminnallisen hallinnan teoria liittyy läheisesti monitoimijuuden (*multi-actor*) käsitteeseen. Monitoimijuudella viitataan tässä tutkimuksessa useiden toimijoiden – hyvinvointialueen ja kunnan sekä niiden sidosryhmien – väliseen yhteistyöhön, jolla luodaan koordinoituja suunnitelmia ja toimintamalleja, strategioita, opiskeluhuollon kokonaisuuden ohjaamiseksi. Monitoimijuuden käsite eroaa monialaisesta yhteistyöstä, joka yleensä ymmärretään opiskeluhuollon käytännön työksi, jossa eri alojen asiantuntijat, kuten terveydenhoitajat, psykologit, kuraattorit ja opettajat, toimivat yhdessä.

Tässä tutkimuksessa monitoimijuuden käsite soveltuu kuvaamaan opiskeluhuollon kokonaisuuden strategista ohjausta, jossa korostuu jaettu vastuu opiskeluhuollon hallinnassa. Daniels ym. (2007) ovat esittäneet monitoimijuuden olevan lähtökohta ja edellytys laajemmalle yhteistoiminnalliselle hallinnalle. He ovat tarkastelleet monitoimijaista yhteistyötä käytäntönä, jossa eri toimijat jakavat vastuun yhteisestä tavoitteesta vuorovaikutuksen, tiedonvaihdon ja yhteisen ongelman käsittelyn kautta.

Monen toimijan yhteistyötä voidaan jäsentää palvelujen koordinoituna (*multi-agency collaboration*, ks. Parker ym. 2021) tai yhteistyönä ja integraationa eri toimijoiden välillä (*inter-agency collaboration*, ks. Scott & Boyd 2023). Molemmat ovat käyttökelpoisia opiskeluhuollon

kontekstissa, mutta tässä tutkimuksessa käytetään käsitettä monitoimijainen yhteistyö (*multi-actor collaboration*). Monitoimijuuden käsite tunnistaa asiakkaat yhteistyökumppaneiksi ja osaksi ratkaisua (ks. Nurmi 2024).

Parker ym. (2021) määrittelevät monitoimijaisen yhteistyön toiminnaksi, jossa eri toimijoiden on työskenneltävä yhdessä tavoitteiden saavuttamiseksi etenkin silloin, kun kompleksisten ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan erilaisia näkökulmia ja asiantuntemusta. Monitoimijainen yhteistyö ei ole pelkästään eri toimijoiden resurssien yhdistämistä, vaan se merkitsee myös toimijoiden keskinäisten toimivaltasuhteiden uudelleen neuvottelemista (Harris & Allen 2011).

Monitoimijaista yhteistyötä on tutkittu esimerkiksi julkishallinnon ja sosiaalityön konteksteissa (ks. Ansell ym. 2023; Lee & Wolf-Branigin 2023; Marwell & Calabrese 2015; Niemi 2023; Parker ym. 2021). Tutkimuksissa on nostettu esiin monitoimijaiseen yhteistyöhön kytkeytyviä ongelmia kuten tiedonkulun puutteet, roolipäselvyydet ja resurssien niukkuus (Scott & Boyd 2023). White ja Featherstone (2024) korostavat monitoimijaisen yhteistyön perustuvan eri toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, tiedonvaihtoon ja yhteisen ongelmaratkaisun laatuun. Laatu ilmenee esimerkiksi vuorovaikutuksen avoimuudessa, ajantasaisen ja luotettavan tiedon tehokkaassa jakamisessa sekä kyvyssä löytää monipuolisia, ennakoivia, kestäviä ja toimivia ratkaisuja, joissa eri osapuolten intressit ja asiantuntemus yhdistyvät.

Hallinta monitoimijaisena yhteistyönä: analyttinen kehys

Aiempien tutkimusten perusteella monitoimijaisen yhteistyön elementit koostuvat neljästä yhteistoiminnallisen hallinnan periaatteesta (ks. Taulukko 1), jotka ovat 1) *jaettu johtajuus* (esim. Bryson ym. 2015; Scott & Boyd 2023), 2) *osalistava päätöksenteko* (esim. Ansell ym. 2020; Emerson & Nabatchi 2015), 3) *poikkihallinnollinen yhteistyö* (esim. Ansell ym. 2023; Carson ym. 2007; Stern & Coleman 2015) ja 4) *verkostoyhteistyö* (esim. Emerson ym. 2012; Wang & Ran 2020). Nämä periaatteet ja elementit muodostavat tutkimuksen analyttisen kehyksen.

Taulukko 1. Analyttinen kehys.

Yhteistoiminnallisen hallinnan periaatteet	Monitoimijaisen yhteistyön elementit	Kirjallisuus
Jaettu johtajuus	Jaetut tavoitteet ja yhteinen agenda	Ansell & Gash (2008); Bryson ym. (2015); Carson ym. (2007)
	Resurssien ja vastuiden jakaminen	Emerson ym. (2012); Scott & Boyd (2023)
Osallistava päätöksenteko	Avoimet prosessit ja läpinäkyvyys	Ansell ym. (2020); Booher (2005); Huxham & Vangen (2005)
	Vuorovaikutus sidosryhmien kesken	D'Amour ym. (2005); Emerson & Nabatchi (2015)
Poikkihallinnollinen yhteistyö	Koordinointi ja yhteensovittaminen	Ansell ym. (2023); Provan & Kenis (2008); Scott & Boyd (2023)
	Yhteinen ongelmanratkaisu	Carson ym. (2007); Innes & Booher (2004)
	Luottamus ja vastavuoroisuus	Purdy (2012); Stern & Coleman (2015)
Verkostoyhteistyö	Kumppanuudet ja yhteistyösuhteet	Emerson ym. (2012); Wang & Ran (2020)
	Joustavuus ja ennakointi	Bryson ym. (2015); Emerson & Nabatchi (2015); Scott & Boyd (2023)

TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tutkimuksen konteksti ja tutkimusasetelma

Tässä artikkelissa pyritään lisäämään ymmärrystä yhteistoiminnallisesta hallinnasta jäsentämällä monitoimijaista yhteistyötä uudessa opiskeluhuollon kontekstissa. Tutkimus rakentaa käsitteellistä ymmärrystä opiskeluhuollon kokonaisuuden hallinnasta. Siten artikkeli kytkeytyy erityisesti sosiaalihalntotieteelliseen tutkimukseen.

Opiskeluhuolto on kokonaisuutena matalan kynnyksen palvelua, jonka tavoitteena on tukea yksilön oppimista, terveyttä ja hyvinvointia sekä edistää koko oppilaitosyhteisön hyvinvointia. Sen painopiste on ehkäisevässä ja psykososiaalista hyvinvointia tukevassa toiminnassa eli yhteisöllisessä opiskeluhuollossa, joka on integroitu opetus suunnitelmissa oppilaitosten arkeen. Yhteisöllisen opiskeluhuollon käytännön suunnittelusta vastaa oppilaitoskohtainen opiskeluhoitoryhmä koulutuksen järjestäjän opiskeluhoitosuunnitelman mukaisesti. Yksilökohtainen opiskeluhoolto puolestaan kat-

taa opiskeluhoitopalvelut, kuten kouluterveydenhuollon, kuraattorin ja psykologin palvelut, sekä tilanteen mukaan koottavat monialaiset asiantuntijaryhmät. Tässä artikkelissa tätä kahdetaista rakennetta tarkastellaan käsitteellä *opiskeluhuollon kokonaisuus*. Kun halutaan käsitellä kokonaisuuteen sisältyviä Sote-palveluita, viitataan niihin käsitteellä *opiskeluhoitopalvelut*, ja kun puolestaan viitataan opetus- ja sivistyshallinnon vastuulla olevaan yhteisölliseen työhön, käytetään käsitteparia *yhteisöllinen opiskeluhoolto*.

Opiskeluhuollon kokonaisuutta käsitellään tässä tutkimuksessa alueellisen opiskeluhuollon yhteistyöryhmän ohjaustehtävän näkökulmasta. Vastuu yhteistyöryhmän kokoamisesta on hyvinvointialueella, mutta se ei yksin vastaa strategian laatimisesta eikä ohjauksesta. Ryhmässä on edustus alueen kuntien sivistystoimista sekä esimerkiksi vanhempainyhdistyksistä, nuorisovaltuustosta, opiskeluhoitopalvelujen henkilöstöstä, viranhaltijoista sekä toisen asteen, valtion ja yksityisistä oppilaitoksista. Opiskeluhuollon kokonaisuutta ohjaavana strategisena asiakirjana toimii *alueellinen opiskeluhoitosuunnitelma*,

joka on laadittu alueellisena monitoimijaisena yhteistyönä koulutuksen järjestäjäkohtaisten opiskeluhoitosuunnitelmien pohjalta.

Monitoimijainen yhteistyö nähdään tässä strategisen tason toimintana. Tutkimuksen ulkopuolelle jää siten paikallisten tasojen, kuten koulutuksen järjestäjä- ja oppilaitoskohtainen monialainen yhteistyö. Yhteistyöryhmän strateginen toiminta on yhtäältä vuorovaikutteista monitoimijaisista yhteistyötä ja toisaalta alueellista ohjausta, jolla yhteensovitetään kentän käytänteitä. Alueellisella tasolla monitoimijaisen yhteistyön oletetaan tuottavan opiskeluhoollon kokonaisuuden hallintaa alueellisen opiskeluhoitosuunnitelman mukaisesti.

Aineiston kerääminen

Opiskeluhoitopalvelut siirrettiin lainsäädännössä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetulla lailla (SjL 612/2021). Kunnat ja kuntayhtymät vastasivat opiskeluhoitopalveluista siirtymäajan loppuun asti, kunnes vastuu siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023. Koulutuksen järjestäjät säilyttivät vastuunsa yhteisöllisestä opiskeluhoollosta.

Tutkimuksen pääasiallinen aineisto koottiin asiantuntijalausunnoista hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta (HE 19/2022 vp) helmi-maaliskuussa 2022. Asiantuntijalausuntoja annettiin kaikkiaan 53 sivistys- sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnille niiden pyynnöstä. Täydentävänä aineistona käytettiin lausuntoja, jotka annettiin hallituksen esitykseen oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamiseksi (HE 165/2021 vp) elo-syyskuussa 2021 sosiaali- ja terveysministeriölle. Näitä lausuntoja on yhteensä 89. Kaikki 142 lausuntoa kahdelta eri kierrokselta löytyvät Lakitutka.fi-palvelusta (HANKE HE 19/2022 vp).

Lakiesityksillä tarkennettiin eduskunnan aiemmin hyväksymää hallituksen esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta (HE 241/2020 vp) opiskeluhoollon osalta. Esitysten pääasialliset ehdotukset koskivat kunnan, muiden koulutuksen järjestäjien ja hyvinvointialueen välisen yhteistyön turvaamista, opiskeluhoitopalveluihin ohjaamisen laajentamista sekä opiskelijoiden henkilötietojen käsittelyä ja

tietojen rekisteröintiä (StVM 4/2022). Ne eivät sisältäneet muutoksia opiskeluhoollon sisältöön.

Lakiesityksiin annetut lausunnot soveltuvat opiskeluhoollon kokonaisuuden hallinnan jäsentämiseen alueellisen yhteistyöryhmän ohjaustehtävän näkökulmasta, sillä lausunnonantajia oli pyydetty ottamaan kantaa muun muassa kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyöhön sekä vastuusuhteisiin. Lausunnonantajista 89 % kannatti alueellisen opiskeluhoollon yhteistyöryhmän perustamista ja vain 3 % vastusti sitä. Lausunnonantajista 8 % ei joko osannut sanoa tai jätti kokonaan vastaamatta. Näin ollen yhteistyöryhmän, toisin sanoen strategisen tason foorumin, perustaminen nähtiin pääosin relevanttina.

Lausunnonantajista 65,2 % katsoi, että vastuu yhteistyöryhmän muodostamisesta tulisi olla hyvinvointialueella. Asiasta tulisi sopia alueellisesti 13,5 % mielestä. Vastaajista 9 % kannatti koulutuksen järjestäjän vastuuta; 1,1 % hyvinvointialueen ja koulutuksen järjestäjän yhteisvastuuta ja 11,2 % ei joko osannut sanoa tai jätti kokonaan vastaamatta. Siten valtaosa lausunnonantajista antoi hyvinvointialueelle mandaatin toimia koordinoivana tahona eli ottaa opiskeluhoollon kokonaisuuden strateginen ohjausvastuu. Prosentit on laskettu kunkin vastaustyyppin (*kyllä/eos/ei*) lukumäärä jaettuna kaikkien vastausten lukumäärällä (n=89).

Aineiston analyysiin valittiin vain sellaiset toisen kierroksen asiantuntijalausunnot, joissa argumentoitiin ensimmäisen kierroksen kommenttien pohjalta korjattua lakiesitystä. Kaikkiaan 53 lausuntoa luettiin läpi kerran. Annettujen lausuntojen tueksi laadittujen esitysten ja duplikaattien poistamisen jälkeen aineistoksi valikoitui 39 asiantuntijalausuntoa. Aineistoa voidaan luonnehtia normatiiviseksi, sillä lausunnoissa ilmaistaan, miten asiat ovat ja pitäisi olla, toisin sanoen representoidaan opiskeluhoollon kokonaisuuden todellisuuden vallitsevaa ja toivottua tilaa, argumentoidaan normeja ja profiloitua toimijuuksia (ks. Lonka & Jalonen 2023)

Aineiston analysointi

Tutkimuksessa hyödynnettiin abduktiivista päättelylogiikkaa, jota pidetään vuorovaikutteisena prosessina, jossa teoria ja aineisto keskustelelevat keskenään ja lisäävät ymmärrystä kohde-

ilmioistä (van Hulst & Visser 2024). Tässä artikkelissa abduktiivinen päättely koostui yhteistoinnillista hallintaa ja monitoimijaista yhteistyötä käsittelevän tutkimuskirjallisuuden avulla muodostetusta esymmärryksestä sekä aineistolähtöisistä opiskeluhoollon kokonaisuuden hallinnan todellisuuden kuvauksista.

Abduktiivinen analyysi mahdollisti argumenttien syvällisen tarkastelun, tuoden esiin eri toimijoiden näkemysten yhteyksiä analyttiseen kehykseen (Taulukko 1). Lähestymistapa auttoi myös tunnistamaan uusia näkökulmia ja ulottuvuuksia (ks. Timmermans & Tavory 2012), jotka nähdään tärkeiksi opiskeluhoollissa. Analyysissä keskityttiin siihen, mitä odotuksia ja edellytyksiä toimivalle yhteistyölle ja ohjaukselle asiantuntijalausunnoissa asetetaan, kun opiskeluhoollon kokonaisuuden ohjausvastuu siirtyi hyvinvointialueelle. Laadullisen lähestymistavan lisäksi aineistosta tunnistettujen toimintamallien ja ohjausmekanismien esiinty-

mistä havainnollistettiin määrällisellä analyysillä.

Tutkimuksessa sovellettiin lähestymistapaa, joka rakentaa teoreettisen mallin selittämään ja jäsentämään opiskeluhoollon monitoimijaisen yhteistyön hallintaa ja siihen liittyviä keskeisiä ohjausmekanismeja. Mallit tarjoavat mahdollisuuden kehittää uusia käsitteellisiä yhteyksiä, selittää ilmiöiden taustalla olevia mekanismeja ja kuvata niiden toiminnallisia suhteita (Jaakkola 2020).

Analyyttinen prosessi

Analyytti aloitettiin asiantuntijalausuntoihin tutustumisella, jonka yhteydessä asiantuntijalausuntoaineisto järjestettiin lausunnonantajien taustaorganisaatioiden perusteella. Määrällisesti eniten lausuntoja antoivat valtion viranomaiset ja vähiten opetusalan järjestöt (Taulukko 2).

Taulukko 2. Lausunnonantajien taustaorganisaatiot, lausuntojen lukumäärät ja prosentiosuudet.

Lausunnonantaja	Lkm.	%
Valtion viranomainen	9	23,1
Ministeriö	6	15,4
Kunta / kuntayhtymä	6	15,4
Opiskelijajärjestö	5	12,8
Työntekijäjärjestö	5	12,8
Edunvalvontajärjestö	3	7,7
Terveysorganisaatio	3	7,7
Opetusalan järjestö	2	5,1
Yhteensä	39	100

Sisällönanalyysin alkuvaiheessa aineistosta poimittiin kaikki lausumat, jotka sopivat analyttiseen kehykseen (Taulukko 1) sekä kuvasivat lausunnonantajien odotuksia opiskeluhoollon yhteistyölle strategisella tasolla. Aineistosta etsittiin elementtejä, joiden nähtiin mahdollistavan monitoimijainen yhteistyö opiskeluhoollissa, sekä tarkasteltiin yhteistyön tarpeita ja vaatimuksia kuvaavia representaatioita.

Analyyttisestä kehyksestä rakentui siten koodausstrategia, joka pohjautui teoriaan, mutta

säilytti joustavuuden empiirisen aineiston analysoinnissa. Asiantuntijalausuntoaineistosta poimittiin yhteensä 301 autenttista ilmaisua, jotka ryhmiteltiin sisällön mukaisesti, ja niistä muodostettiin pelkistetyt ilmaukset yhdistäen ne omiin alaluokkiinsa. Alaluokkia muodostettiin 30. Ne kuvaavat hallinnan prosesseja ja niitä ohjaavia periaatteita, ja niitä kutsutaan yhdessä toimintamalleiksi. Toimintamallit ryhmiteltiin yläluokiksi sen mukaan, mitä hyvinvointialueen ohjaustehtävää niiden kuvaamat prosessit tai pe-

Taulukko 3. Toimintamalleista johdetut ohjausmekanismit perusteluineen ja aineistossa esiintyvien ilmausten lukumäärät suluissa.

Toimintamalli	Ohjausmekanismi	Perustelut
Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus (14) Matalan kynnyksen palvelut (6) Strateginen suunnittelu ja toteutus (15) Yhtenäiset alueelliset suunnitelmat (14)	1. Strateginen suunnittelu (49)	Toimintamallit varmistavat, että palvelut tavoittavat opiskelijat tehokkaasti ja yhdenmukaisesti, tukien koordinoitua strategista hallintaa.
Vastuunjaon selkeyttäminen (9) Henkilöstö- ja rahoitusresurssit (15) Roolien tarkentaminen eri toimijoiden välillä (10) Resurssien kohdentaminen alueellisesti (8)	2. Resurssien ohjaus (42)	Toimintamallit takaavat selkeän ja oikeudenmukaisen resursoinnin, vastaten alueellisiin eroihin hyvinvointialueella.
Seuranta ja arviointi (12) Omavalvonta ja vastuut (4) Prosessien yhdenmukaistaminen (10) Strategiset yhteistyörakenteet ongelmien ratkaisemiseksi (17)	3. Hallinnan vastuullisuus (43)	Toimintamallit varmistavat palvelujen läpinäkyvyyden ja tehokkaan hallinnan sekä selkeän vastuunjaon.
Monialainen yhteistyö resurssien hallinnassa (7) Monialainen ongelmanratkaisu eri sektoreiden välillä (11) Tiedonvaihto eri toimijoiden välillä (18) Sidosryhmien osallisuus ja kuuleminen (5)	4. Sidosryhmien osallistaminen (41)	Toimintamallit tukevat sektorien välistä yhteistyötä ja monitoimijaisia osallistumista yhteisiin tavoitteisiin.
Osaamisen vahvistaminen (5) Yhteisöllinen työskentely (9) Opiskelijoiden osallisuus ja kuuleminen (9) Ongelmien ehkäisy ja varhainen puuttuminen (7) Paikallisten tarpeiden huomioiminen (9)	5. Asiakaslähtöinen palveluintegraatio (39)	Toimintamallit takaavat opiskelijalähtöiset palvelut, jotka huomioivat alueelliset, yhteisölliset ja yksilölliset tarpeet.
Tiedon jakaminen ja viestintä (11) Säännöllinen yhteistyö (6) Sitoutuminen yhteiseen työhön (5) Luottamuksen rakentaminen eri toimijoiden välillä (3) Verkostojen ylläpito ja kehittäminen (5) Koulutuksen järjestäjien ja hyvinvointialueen kumppanuus (9)	6. Kestävät kumppanuudet (39)	Toimintamallit tukevat jatkuvia kumppanuuksia ja pitkäjänteistä kehittämistä, varmistuen pysyvyyden.
Lähipalveluperiaate (16) Monitoimijainen yhteistyö alueilla (19) Toiminnan yhdenmukaisuus ja johtaminen (13)	7. Kokonaisuuden koordinointi (48)	Toimintamallit edistävät palvelujen saavutettavuutta ja johdonmukaista koordinaatiota.

riaatteet tukevat. Koodausprosessi oli iteratiivinen, eli analyysin edetessä alaluokat tarkistettiin ja muokattiin tarpeen mukaan, jotta ne kuvaivat mahdollisimman tarkasti aineiston sisältöä.

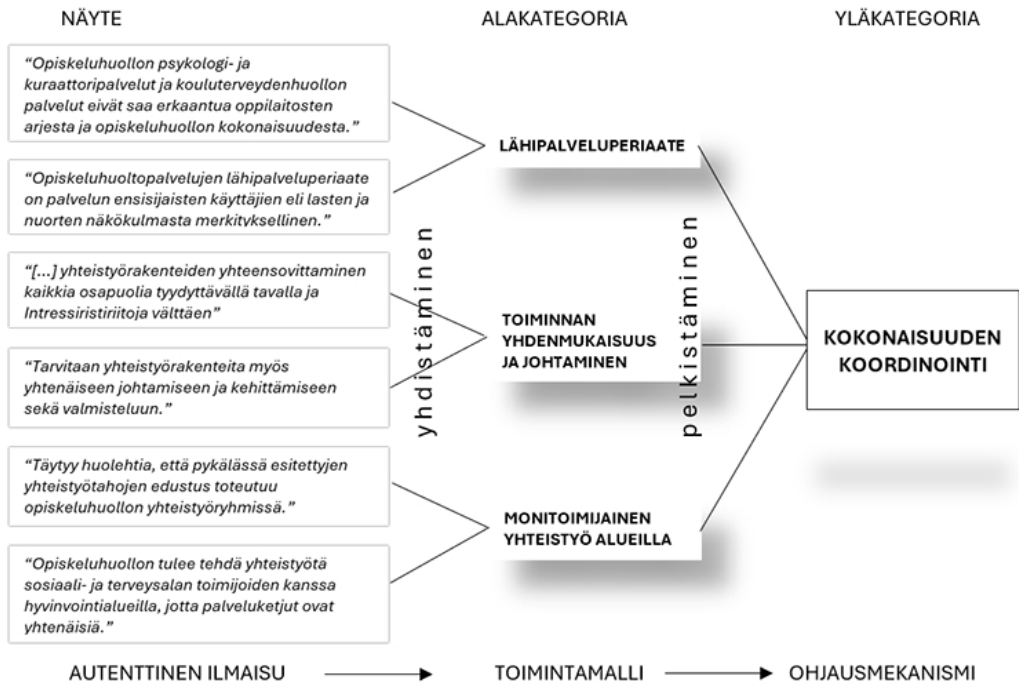
Taulukossa 3 on kuvattu kaikki alaluokat eli toimintamallit ja niistä johdetut ohjausmekanismit perusteluineen. Lukumäärät kuvaavat aineistossa esiintyviä autenttisia ilmauksia, jotta tulosten tueksi voidaan tuottaa myös määrällistä dataa siitä, mitä ohjausmekanismia kukin lausujataho argumenteissaan painottaa. Analyysiprosessin aikana havaittiin, että monitoimijaisen yhteistyön ja yhteistoiminnallisen hallinnan elementtejä opiskeluhollossa kuvataan lausunnoissa hyvinvointialueelle annetun ohjaustehtävän näkökulmasta sekä yhteisöllisen opiskeluholon että opiskeluhoitopalveluiden osalta.

Analyysiprosessin tuloksena löydettiin seitsemän ohjausmekanismia: *strateginen suunnittelu*, *resurssien ohjaus*, *hallinnan vastuullisuus*, *sidosryhmien osallistaminen*, *asiakaslähtöinen palveluintegraatio*, *kestävät kumppanuudet* ja *kokonaisuuden koordinointi*. Esimerkki sisällönanalyysi-

nen etenemisestä autenttisista ilmaisuista toimintamalleiksi ja niistä johdetuiksi ohjausmekanismeiksi on visualisoitu kuviossa 1.

TULOKSET

Tulosten mukaan ohjausmekanismit kytkeytyvät toiminnallisesti toisiinsa muodostaen systeemin kokonaisuuden. *Strateginen suunnittelu* toimii systeemin perustana, jonka varaan muut mekanismit rakentuvat. *Resurssien ohjaus* mahdollistaa opiskeluholon yhteistyön käytännön toteutuksen. *Hallinnan vastuullisuus* varmistaa yhteistyön laadun ja läpinäkyvyyden. *Sidosryhmien osallistaminen* kokoaa yhteen opiskeluholon ja sidosryhmien toimijoiden osaamisen. *Asiakaslähtöinen palveluintegraatio* varmistaa, että opiskeluholon kokonaisuus vastaa aidosti lasten ja nuorten tarpeisiin. *Kestävät kumppanuudet* luovat pohjan pitkäjänteiselle monitoimijaiselle yhteistyölle ja opiskeluholon kokonaisuuden jatkuvalla kehittämiselle. *Kokonaisuuden koordinointi* yhdistää eri



Kuvio 1. Sisällönanalyysin prosessi.

mekanismit toimivaksi ja yhtenäiseksi opiskeluhoollon ohjauksen kokonaisuudeksi.

Lausunnonantajat painottivat ohjausmekanismeja eri tavoin. Taulukossa 4 on kuvattu ohjausmekanismien jakautuminen lausunnonantajien mukaan. Taulukosta nähdään esimerkiksi, että *strateginen suunnittelu* korostuu erityisesti ministeriöiden lausunnoissa (30 %), mikä voi viitata ministeriöiden keskeiseen rooliin opiskeluhoollon kansallisessa ohjauksessa. Vastaavasti *hallinnan vastuullisuus* nousee esiin edunvalvontajärjestöjen lausunnoissa (21 %), mikä voi heijastaa niiden pyrkimystä korostaa jäsenistönsä oikeuksia ja varmistaa palvelujen riittävä laatu, saavutettavuus ja yhdenvertaisuus alueellisesti.

Työntekijäjärjestöjen korostamat *resurssien ohjauksen* teemat (42 %) sekä terveysalan organisaatioiden painottama *asiakslähtöinen palveluintegraatio* (25 %) puolestaan osoittavat, että

ohjausmekanismien painotuksiin vaikuttavat organisaatioiden konkreettiset palvelu- ja hallintotyön realiteetit. *Kestävät kumppanuudet* saavat erityistä huomiota opetusalan organisaatioiden keskuudessa (37,5 %), mikä voi viitata tarpeeseen korostaa tiivistä sidosryhmäintegraatiota ja yhteistä strategista suunnittelua opiskeluhoollon kokonaisuuden saumattoman toteutuksen varmistamiseksi.

Ohjausmekanismien jakautuminen osoittaa eri toimijoiden erilaiset painotukset ja roolit. Kokonaiskuvassa mikään yksittäinen ohjausmekanismi ei korostu, vaan eri mekanismit ovat saaneet tasapuolisesti mainintoja 13–16 prosentin välillä. Siten lausunnonantajien painotukset eivät osoita yksittäisten mekanismien keskinäistä tärkeysjärjestystä, vaan niiden jakautumisen laaja-alaisesti, kun toimijat painottavat niitä eri tavoin omassa työssään ja vastuualueillaan.

Taulukko 4. Ohjausmekanismien painotukset lausunnonantajien mukaan lukumääräisesti ja prosentuaalisesti.

Ohjausmekanismi	LAUSUNNON- ANTAJA								YHTEENSÄ
	VALTION VIRANOM.	MINISTERIÖ	OPISKELIJA- JÄRJESTÖ	EDUNVALV.- JÄRJESTÖ	TYÖNTEKIJÄ- JÄRJESTÖ	TERVEYSALA	KUNTA / KUNTAYHTIYMIÄ	OPETUSALA	
Strateginen suunnittelu	(18) 20 %	(13) 30 %	(8) 19,5 %	(3) 8 %	(3) 8 %	(2) 10 %	(2) 8,7 %	(0) 0 %	(49) 16 %
Resurssien ohjaus	(6) 6,7 %	(4) 9 %	(2) 5 %	(3) 8 %	(16) 42 %	(7) 35 %	(4) 17,39 %	(0) 0 %	(42) 14 %
Hallinnan vastuullisuus	(18) 20 %	(6) 14 %	(3) 7 %	(8) 21 %	(3) 8 %	(1) 5 %	(4) 17,39 %	(0) 0 %	(43) 14 %
Sidosryhmien osallistaminen	(9) 10 %	(6) 14 %	(4) 10 %	(6) 16 %	(6) 16 %	(5) 25 %	(3) 13,04 %	(2) 25 %	(41) 14 %
Asiakaslähtöinen palveluintegraatio	(14) 15,6 %	(2) 5 %	(8) 19,5 %	(6) 16 %	(2) 5 %	(5) 25 %	(1) 4,35 %	(1) 12,5 %	(39) 13 %
Kestävät kumppanuudet	(10) 11 %	(5) 12 %	(5) 12 %	(7) 18 %	(4) 10,5 %	(0) 0 %	(5) 21,74 %	(3) 37,5 %	(39) 13 %
Kokonaisuuden koordinointi	(15) 16,7 %	(7) 16 %	(11) 27 %	(5) 13 %	(4) 10,5 %	(0) 0 %	(4) 17,39 %	(2) 25 %	(48) 16 %
yhteensä (lkm.)	(90)	(43)	(41)	(38)	(38)	(20)	(23)	(8)	(301)

Strateginen suunnittelu

Strategisen suunnittelun avulla nähdään voitavan vähentää alueellisia eroja ja lisätä opiskeluhuollon yhdenvertaisuutta, minkä katsotaan olevan opiskelijoiden hyvinvoinnin edellytys. Lausunnoissa korostetaan, että suunnittelu edistää opiskeluhuollon kokonaisuuden yhdenmukaistamista ja opiskeluhoitojen kohdentumista alueille, joilla niitä eniten tarvitaan. Opiskeluhoitojen koordinointi toteutuu alueellisissa opiskeluhoitojen yhteistyöryhmissä, joissa strateginen suunnittelu näyttäytyy keskeisenä opiskeluhoitojen kokonaisuuden hallinnan välineenä. Toimintaa ohjaavina periaatteina lähes

kaikissa lausunnoissa esitetään saatavuus ja saavutettavuus, erityisesti opiskeluhoitojen osalta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ne tulee ohjata kouluihin ja oppilaitoksiin, kuten Suomen Vanhempainliitto toteaa: ”Opiskeluhoitojen helposti saavutettavissa ja ne tulee toteuttaa lähipalveluina kouluissa ja oppilaitoksissa.”

Lausunnonantajien enemmistö painottaa, että lähipalvelujen ja matalan kynnyksen palvelujen kehittäminen vahvistaa varhaisen tuen tarpeen tunnistamista ja resurssien tarkoituksenmukaista ohjausta. Strategisen suunnittelun avulla opiskeluhoitojen palvelut ohjataan lähem-

mäksi opiskelijoiden arkea, mikä vahvistaa kokonaisvaltaista hyvinvointia.

Suunnittelun avulla pyritään myös kehittämään alueellisesti yhtenäistä opiskeluhoollon kokonaisuutta ja parantamaan saavutettavien opiskeluhoitopalvelujen laatua, mikä tukee tasa-arvoa ja tasoittaa alueellisia eroja. Yhteinen päämäärä saavutettavuudesta kirjataan käytännön toiminnaksi alueelliseen opiskeluhoitosuunnitelmaan, mikä mainitaan lähes kaikissa asiantuntijalausunnoissa. Esimerkiksi Sivistysvaliokunta painottaa, että: *”Tällä osaltaan varmistetaan se, että opiskeluhoollosta muodostuu lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukemisen näkökulmasta toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus, jossa toteutuu sekä yksilöllinen että yhteisöllinen opiskeluhoolto.”*

Asiantuntijalausunnoissa ilmaistaan, että alueellisen suunnitelman avulla eri toimijoiden voimavarojen ja osaamisen koordinointi opiskeluhoollon kokonaisuuden kehittämiseksi mahdollistuu. Suunnitelman tekeminen edistää visioon sitoutumista ja luo yhteistä ymmärrystä, minkä katsotaan vahvistavan toimijoiden sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.

Parhaimmillaan alueellisen opiskeluhoitosuunnitelman nähdään vähentävän fragmentaatiota ja rakentavan yhteistä toimintakulttuuria, mikä on keskeistä monitoimijaisen yhteistyön onnistumiselle. Samalla korostetaan, että opiskeluhoollon kentällä on hyvinvointialuetta parempi tietämys paikallisista tarpeista, kuten Opetushallitus (OPH) toteaa: *”Suunnitelman perustuminen alueen koulutuksen järjestäjien opiskeluhoitosuunnitelmiin (eikä päinvastoin) on tärkeää, jotta suunnitelmassa olisi aito mahdollisuus ottaa huomioon paikalliset tarpeet ja voimavarat. Tämä hierarkiaratkaisu turvaa myös sen, että opiskeluhoollosta muodostuu hyvinvointialueella toiminnallinen yhtenäinen kokonaisuus lain 9 §:n mukaisesti.”*

Ministeriöiden lausunnoista valtaosa (ks. Taulukko 4) painottaa strategista suunnittelua, mikä voidaan tulkita tarpeeksi korostaa kansallista linjausta, joka ohjaa alueellista ja paikallista yhteistyötä. Niiden rooli on kehittää kansallisia linjauksia, jotka tukevat yhteisiä toimintaperiaatteita alueesta riippumatta. Strateginen kehys auttaa varmistamaan, että alueellinen yhteistyö toteutuu yhdenmukaisesti ja että resurssit ja vastuut jakautuvat johdonmukaisesti, mikä

mahdollistaa tehokkaan yhteistyön hyvinvointialueiden ja kuntien välillä.

Resurssien ohjaus

Monitoimijainen yhteistyö tukee resurssien ohjausta. Toimintamalleista vastuunjaon selkeyttäminen ja roolien tarkentaminen eri toimijoiden välillä nähdään ratkaisevina, sillä epäselvyydet työnjaossa voivat lausujien mukaan johtaa resurssien tehotomaan käyttöön ja vastuun hämärtymiseen. Selkeä roolitus takaa, että hyvinvointialueen ja kuntien toimijat tuntevat omat vastualueensa, minkä nähdään parantavan yhteistyön sujuvuutta ja resurssien kohdentamista tarpeiden mukaisesti.

Resurssien ohjauksen tärkeys korostuu opiskeluhoollon ammattilaisten lausunnoissa, joissa sen nähdään myös tukevan toimijoiden tehokasta yhteistyötä. Heille resurssien ohjaus liittyy vahvasti selkeään roolijakoon. Esimerkiksi Psykologiliitto korostaa, että *”Aito moniammatillinen yhteistyö [...] on lähtökohtaisesti kannatettava, [mutta] vaatii eri toimijoiden tehtäväkuvien selkeää määrittelyä. Vaikka oppilashuolto on moniammatillista, on tunnustettava myös ammattien erilaiset roolit oppilashuollon piirissä.”* Painotus heijastanee erityisesti opiskeluhoollon kentän huolenaiheita siitä, että ilman selkeää roolitusta ja riittäviä resursseja erityisesti opiskeluhoitopalvelujen laatu kärsii, mikä vaikuttaa suoraan sekä palvelujen saavutettavuuteen että toimijoiden jaksamiseen.

Hyvinvointialueen rooli resurssien alueellisessa kohdentamisessa nähdään ratkaisevana, jotta opiskeluhoolto voi vastata paikallisiin tarpeisiin tehokkaasti, mikä tulee esiin muun muassa OPH:n lausunnossa: *”Se, että vastuu yhteistyöryhmän kokoamisesta on hyvinvointialueella, voi tuoda toimintaan vaikuttavuutta ja on kannatettavaa. Hyvinvointialueellahan on myös vastuu opiskeluhoitopalvelujen järjestämisestä tasapuolisesti.”*

Terveysalalla henkilöstö- ja rahoitusresurssien alueellinen kohdentaminen nähdään tärkeäksi, jotta opiskeluhoitopalveluilla voidaan koordinoitusti vastata alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin, kuten Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) lausunnossaan toteaa: *”Vuoden 2023 alussa kaikkien opiskeluhoitopalvelujen (koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä kuraattori- ja*

psykologipalvelut) järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille, joten myös opiskeluhoitopalvelujen ohjaus- ja kehittämismvastuut on keskitettävä sote-hallinnonalalle.”

Hyvinvointialueelta edellytetään resurssien tehokasta hallintaa erityisesti siitä syystä, että niiden oikeudenmukainen kohdentaminen tukee ehkäisevää toimintaa ja vähentää syrjäytymisriskiä. Niukuudesta huolimatta ohjauksen tehtäväksi nähdään varmistaa, että opiskeluhoillon ammattilaiset, kuten psykologit ja kuraattorit, voivat osallistua täysimääräisesti myös yhteisölliseen opiskeluhoiltoon, sillä heidän panoksensa on keskeinen osa koulujen arkea ja oppilaiden psykososiaalisen hyvinvoinnin edistämistä.

Hallinnan vastuullisuus

Vastuullisuus nähdään opiskeluhoillon hallinnan kulmakivenä, sillä yhteisten suunnitelmien toteuttaminen vaatii toimijoilta vastuunottoa opiskeluhoillon kokonaisuuden laadusta ja toimivuudesta. Tämän katsotaan edellyttävän ajantasaista seurantatietoa ja arviointia, jotta palvelujen vähimmäistaso säilyy kaikkialla, kuten Eksote painottaa: *”Työntekijäkohtaiset mitoitukset oppilas- ja opiskelijamääristä tulee päivittää kaikkien opiskelijahuollon ammattiryhmien osalta. Mitoituksissa on syytä huomioida esim. kertoimilla alueelliset piirteet ja erityisen tuen tarpeen määrä.”* Seuranta ja arviointi toimivat vastuullisen ohjauksen toimintamalleina varmistuen opiskeluhoillon kokonaisvaikuttavuuden ja resurssien tehokkaan käytön, mikä mahdollistaa nopeat toimenpiteet resurssien kohdentamiseksi tarpeen mukaan.

Vastuullisuuden merkitys korostuu valtion viranomaisissa ja edunvalvontajärjestöissä. Viranomaisten näkökulma opiskeluhoillon hallinnassa korostaa selkeitä vastuunjakoja, omavalvontaa ja yhteisiä prosesseja oletettavasti varmistaa, että palvelut täyttävät valtakunnalliset laatu- ja turvallisuusvaatimukset. Niiden tehtävänä on lopulta valvoa palvelujen lainmuokaisuutta ja varmistaa, että prosessien yhdenmukaistaminen toteutuu. Edunvalvontajärjestöille vastuullisuus on keskeinen periaate oletettavasiiksi, että opiskelijoita ja erityisryhmiä edustaessaan ne pitävät tärkeänä palvelujen oikeudenmukaisuutta. Järjestöt korostavat palvelujen

laatua ja saavutettavuutta kaikille opiskelijoille, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville. Edunvalvojen mukaan vastuullisuutta voidaan edistää nimenomaan säännöllisellä seurannalla ja arvioinnilla, joiden avulla opiskeluhoitopalvelut pidetään ajan tasalla ja opiskelijoiden tarpeita vastaavina.

Toimintamalleista prosessien yhdenmukaistaminen ja strategiset yhteistyörakenteet nähdään keinona luoda alueille pysyviä käytänteitä ja edistää yhdenvertaisuutta. Tässä hyvinvointialueen ohjaustehtävä nähdään keskeiseksi, kuten Vammaisfoorumi korostaa: *”Hyvinvointialueilla voidaan arvioida olevan nykyisiä kuntia paremmat mahdollisuudet yhtenäistää hoito- ja palvelukäytäntöjä ja palvelujen laatua järjestämisvastuullaan olevissa palveluissa. Tämän arvioidaan osaltaan edistävän yhdenvertaisuutta.”*

Näkökulma on tärkeä myös opiskeluhoillon kokonaisuuden kannalta erityisesti tilanteissa, joissa oppilaat ja heidän perheensä muuttavat kunnasta toiseen, kuten Lappeenrannan kaupunki muistuttaa: *”Suunnitelmien alueellinen yhdenmukaisuus edistää myös alueella kunnasta toiseen muuttavien oppilaiden ja perheiden tuen saamisen jatkumoa, koska prosessit eri kunnissa ovat opetuksen järjestämisen osalta yhdenmukaiset.”*

Sidosryhmien osallistaminen

Monitoimijaisen yhteistyön ytimessä ovat lausuntojen perusteella sidosryhmien tiivis vuorovaikutus ja yhteinen vastuunjakomalli, jossa eri toimijat jakavat resursseja ja osaamista tarkoituksenmukaisesti. Tämä nähdään erityisen keskeiseksi hyvinvointialueen ja kuntien yhdyspinnalla, jolla resurssien epätasainen jakautuminen eri kuntien kesken korostuu lausunnonantohetkellä. Monitoimijaisen yhteistyön ja päätöksenteon odotetaan tukevan opiskeluhoillon kokonaisuuden toteutusta yhdessä jaetun tiedon ja asiantuntijuuden pohjalta. Ohjausmekanismi painottuu opiskeluhoillon kentän, erityisesti opetus- ja terveysalan, edustajien organisaatioissa, mikä voi osaltaan osoittaa sen merkityksen resurssien jakamisen ja saavutettavuuden edistämässä alueilla, joilla resurssit ovat rajallisia.

Monitoimijuus edellyttää eri sektoreiden välistä tiivistä ongelmanratkaisua ja tiedonvaihtoa, jolloin resurssit pystytään kohdentamaan ja

hyödyntämään tehokkaasti. Sidosryhmien osallisuus ja kuuleminen nähdään keinoiksi lisätä prosessin legitimitettä ja vahvistaa yhteistyön tuloksellisuutta, kuten Vammaisfoorumi lausuu: *”Lisäksi on huomioitava, että vammaisten oppilaiden ja opiskelijoiden kohdalla kyse voi olla laaja-alaisesta palveluntarpeesta, jossa yhteistyö eri sektoreiden (esimerkiksi vammaispalvelut) kanssa on erityisen tärkeää osallisuuden varmistamiseksi.”*

Monitoimijuuden toivotaan ulottuvan käytännön toteutukseen moniammatillisten tiimien muodossa, jolloin eri toimijoiden osaaminen voidaan sovittaa yhteen. Lausunnoista on tulkittavissa kannatusta myös palvelumuotoilun menetelmille, kun korostetaan asiakkaiden ja sidosryhmien aktiivista osallistumista palvelujen suunnitteluun, kuten OKM painottaa: *”Yhteistyötä on tehtävä myös opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa, opiskeluhuolto- ja opetushenkilöstön sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.”* Yleisemminkin opiskelijoiden ja sidosryhmien osallisuuden nähdään lisäävän opiskeluhuollon vaikuttavuutta.

Monitoimijuutta yhteistyöryhmässä tukee myös tarpeellisen tiedon jakaminen kaikkien osapuolten kesken, ja tieto tulee usein kentältä. Yhtenäinen tietopohja helpottaa päätöksentekoa monimutkaisissa tilanteissa ja tukee parempaa koordinoitua, kuten Karvi muistuttaa: *”Kirjaaminen ja dokumentointi on tärkeä osa laadukasta ja vaikuttavaa opiskeluhuollon palvelua. Kirjaamiskäytäntöjen tulee olla yhtenäiset ja kaikille osapuolille selkeät estämättä lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oppimisen kannalta tarpeellisen tiedon saantia.”*

Asiakaslähtöinen palveluintegraatio

Asiakaslähtöinen palveluintegraatio on ohjausmekanismi, joka kohdistaa opiskeluhuoltopalvelut suoraan lasten ja nuorten tarpeisiin vahvistaen näin palvelujen vaikuttavuutta. Vaikutavuuden nähdään edellyttävän yhteisöllisen ja yksilökohtaisen opiskeluhuollon synergiaa. Lausunnoissa asiakaslähtöinen palveluintegraatio kytkeytyy muihin ohjausmekanismeihin, kuten strategiseen suunnitteluun ja koordinointiin. Kytkeä voidaan nähdä edellytyksenä palvelujen oikea-aikaisuuden ja yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Erityisesti terveysalan organi-

saatioiden ja opiskelijajärjestöjen toimijat korostavat palvelujen integroitumisen tärkeyttä mahdollisesti siksi, että he ovat suorassa kontaktissa opiskelijoihin ja kokevat sen välttämättömäksi osaksi opiskeluarkea. Lausunnoissa asiakaslähtöisyys nähdäänkin palvelujen laadun ytimessä erityisesti osallisuuden kautta kaikilla päätöksenteon tasoilla. OSKU ry vaatii, että: *”Nuoria on kuultava aidosti kaikilla päätöksenteon tasoilla niin oppilaitoksista kuntiin, kunnista maakuntiin kuin maakunnista valtakunnan päätöksentekoon. Nuorille on tarjottava aitoja vaikuttamisen keinoja, joissa myös vaikuttamismahdollisuudet ovat todellisia.”*

Asiakaslähtöisen palveluintegraation ohjaus ja hallinnointi yli organisaatiorajojen tukee opiskeluhuollon saavutettavuutta ja eheyttää palvelukokonaisuuksia. Lausunnoissa korostetaan, että palvelupolut ja -kokonaisuudet tulisi rakentaa asiakkaiden tarpeista käsin, ei piristeleisesti eri toimijoiden vastuualoina. Lausutut ehdotukset, kuten yhden oven periaate, tukevat asiakaslähtöistä lähestymistapaa. Opiskelijoiden kuulemisen nähdään tuovan arvokasta tietoa periaatetta tukevaan kehittämistyöhön. Myös osaamisen vahvistamisen ajatellaan tukevan palvelujen koordinoitua. Tämä mahdollistaa tehokkaamman resurssien käytön ja asiakaslähtöisemmän toiminnan, mihin mm. Skooppi ry lausunnoissaan viittaa: *”[Ohjataan] henkilökunnan lisäkoulutukseen erilaisten ongelmien havaitsemiseen ja kasvuympäristössä tapahtuvaan tukeen ja sen järjestämiseen. Yhtenä tärkeänä alueena on neuropsykiatrisia oireita koskeva ns. nepsy-koulutus. Lisäksi työn tueksi tarvitaan työnohjausta.”*

Palveluintegraatiolla opiskeluhuollon toimijoita ohjataan ehkäisevään, yhteisölliseen työskentelyyn oppilaitoksissa, minkä nähdään lisäävän palvelujen vaikuttavuutta ja vähentävän yksilökohtaista tuen tarvetta. Hyvinvointialueen ohjaustehtävä katsotaan keskeiseksi sekä osallistavien että ehkäisevien toimintamallien hallinnassa, jotta voidaan tarjota ammattilaisille riittävät edellytykset puuttua ongelmiin ajoissa ennen niiden kasautumista. Suomen lukiolaisten liitto *”vaatii, että opiskeluhuollon psykologeille ja kuraattoreille varmistetaan edellytykset aktiiviseen osallistumiseen oppilaitosten arkeen ja ennaltaehkäisevään työhön, sen suunnitteluun ja toteuttamiseen oppilaitoksissa. Opiskeluhuollon*

muotoutuminen yhtenäiseksi ja toimivaksi kokonaisuudeksi edellyttää tätä.” Opiskeluhuollon yhtenäisyyden ja ehkäisevän työn nähdään laajemminkin tukevan opiskelijoiden hyvinvointia kokonaisvaltaisesti, mikä vahvistaa asiakaslähtöisen palveluintegraation merkitystä.

Kestävät kumppanuudet

Kestävät kumppanuudet nähdään opiskeluhuollon pitkäaikaisen ja strategisen yhteistyön edellytyksenä tukien yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Kunnan ja hyvinvointialueen yhdyspintatyössä kumppanuuden tavoitteeksi lausutaan opiskeluhuollon kokonaisuuden jatkuva kehittäminen, jossa sitoutuminen yhteiseen työhön ja luottamuksen rakentaminen lisäävät kumppanuuden kestävyttä. Ohjausmekanismi tulee esiin erityisesti opetusalan organisaatioiden lausunnoissa oletetusti siksi, että ne vastaavat pitkäaikaisesti kaikki ammattilaiset yhdistävän yhteisöllisen opiskeluhuollon järjestämisestä. Kestävyttä halutaan varmistaa kirjatulla rakenteilla, kuten yhteistyösopimuksilla ja toimintaohjeilla, jotka takaavat jatkuvuuden yksittäisten toimijoiden vaihtuvuudesta riippumatta.

Useat lausunnot painottavat, että onnistuneet kumppanuudet edellyttävät pitkäjänteistä työtä, jossa yhteistä ymmärrystä, luottamusta ja sitoutumista rakennetaan johdonmukaisesti. Edellytyksenä nähdään yhteinen kieli ja jaetut tavoitteet, mikä konkretisoituu ohjaavissa asiakirjoissa eli alueellisissa opiskeluhoitosuunnitelmissa. Esimerkiksi Karvi korostaa, että *”[Alueellista] suunnitelmaa laadittaessa sekä koulutuksen järjestäjien että hyvinvointialueen edustajien tulisi löytää yhteinen sanoitus opiskeluhoitopalvelujen alueellisen toteuttamisen tavoitteista ja keskeisistä periaatteista niin, että osapuolet voivat ne hyväksyä ja myös niihin sitoutua.”*

Onnistuneet kumppanuudet syntyvät sektorirajat ylittävässä yhdyspintatyössä, joka mahdollistaa monitoimijaisen yhteistyön koordinoitusti ja strategisesti. OKM lausuu, että *”Näiden tavoitteiden toteuttaminen edellyttää toimivaa yhdyspintatyötä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen välillä, hyvää johtamista sekä hyvinvointialueiden toimivia rakenteita toiminnan organisointiin”*. Kumppanuuksien onnistumisen katsotaan nojaavan säännölliseen yhteistyöhön,

viestintään ja kokemustiedon jakamiseen, mikä tapahtuu nimenomaan yhdyspintatyössä, kuten Lainsäädännön arviointineuvosto toteaa: *”Alueellisessa opiskeluhuollon yhteistyöryhmässä olisi mahdollisuus jakaa ja laajentaa kuntien tai koulutuksen järjestäjien hyviä käytäntöjä opiskeluhoitopalveluissa koko hyvinvointialueelle.”*

Kokonaisuuden koordinointi

Hyvinvointialueiden ja kuntien yhdyspintatyön avulla halutaan varmistaa, että eri toimijat operoivat koordinoitusti kaikilla tasoilla, kuten Kuntaliitto korostaa: *”Kuntien ja koulutuksen järjestäjien sekä hyvinvointialueen välisen yhdyspintayhteistyön onnistumiseksi on paikallaan tiedostaa yhteistyön tarve toiminnan ja hallinnon eri tasoilla.”* Opiskeluhuollon saavutettavuus ja paikallisiin tarpeisiin vastaaminen linkittyy lausunnoissa vahvasti lähipalveluperiaatteeseen, jonka mukaan palveluista halutaan luoda koordinoituja ja opiskelijalähtöisiä. Yhteisen vastuunjaon ja toiminnan saumattomuuden nähdään ehkäisevän palvelujen päällekkäisyyksiä, ja sen saavuttamiseksi peräänkuulutetaan strategista johtamista monitoimijaisessa yhteistyössä. Tarve koordinoitua yhdyspintatyöhön korostuu opiskelijajärjestöjen sekä opetusalan organisaatioiden, mutta myös kuntien lausunnoissa. Painotus voi johtua siitä, että toimijat ovat tiiviisti yhteydessä opiskelijoiden arkeen ja näkevät palvelujen käytännön sujuvuuden sekä yhdenvertaisuuden välttämättöminä opiskeluhoollon onnistumiselle.

Kokonaisuuden koordinoinnin kulmakiveksi nähdään pysyvät toimintamallit, kuten säännölliset alueelliset yhteistyöryhmät, joissa eri toimijoiden edustajat voivat edistää tiedonkulkua ja yhdenmukaistaa toimintaansa. Esimerkiksi Suomen Vanhempainliitto *”pitää erittäin tärkeänä, että hyvinvointialueet ja kunnat käyvät säännöllistä keskustelua opiskeluhoollon tavoitteista, toimintatavoista ja työnjaosta ja toimivat yhteistyössä niin, että opiskeluhoollosta muodostuu johdonmukainen ja toimiva kokonaisuus.”* Yhdenmukaiset toimintamallit, suunnitelmat, prosessikuvaukset ja seurantavälineet mainitaan tavoiksi tehostaa palvelupolkua, kuten Lappeenrannan kaupunki toteaa: *”Eri tasoilla laadittavat suunnitelmat ja niiden liittyminen muutoin laadittaviin hyvinvointisuunnitelmiin sekä*

talousarvioprosesseihin muodostavat tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden eri tasoilla (oppilas, oppilaitos, kunta ja hyvinvointialue). Suunnitelmien ehdotettu sisältö on kattava ja kokoaisihteentällä hetkellä erillisinä prosesseina valmisteltavat suunnitelmat.”

POHDINTA

Tutkimus tarkasteli opiskeluhuollon hallintaa monitoimijaisena yhteistyönä hyvinvointialueen ohjaustehtävän näkökulmasta. Tutkimuksen päätavoitteena oli muodostaa kokonaisvaltainen käsitteellinen kehys, joka jäsentää tätä strategista ohjausvastuuta ja siihen kytkettyjä hallinnan elementtejä. Ohjaustehtävä realisoituu kunnan ja hyvinvointialueen yhdyspinnalla, jolla opiskeluhuollon suunnitteluun osallistuu laajasti muitakin toimijoita alueellisissa opiskeluhuollon yhteistyöryhmissä. Tutkimus tunnisti seitsemän toisiinsa kytkeytyvää ohjausmekanismia: *strateginen suunnittelu, resurssien ohjaus, hallinnan vastuullisuus, sidosryhmien osallistaminen, asiakaslähtöinen palveluintegraatio, kestävät kumppanuudet ja kokonaisuuden koordinointi.*

Tulosten valossa yhteistoiminnallisen hallinnan viitekehys auttaa ymmärtämään, miten monimutkaiset hallintaverkostot toimivat tavoitteellisesti opiskeluhuollon eri toimijoita yhdistämällä. Ohjausmekanismit tarjoavat rakenteen strategisen ohjauksen jäsentämiseen opiskeluhuollossa, muodostaen toisiinsa kytkeytyvän systeemisen kokonaisuuden monitoimijaisessa toimintaympäristössä. Ohjausmekanismit eivät siten ole toisistaan irrallisia, vaan muodostavat dynaamisen järjestelmän, jossa eri näkökulmat tukevat toisiaan. Tämä kompleksinen, mutta yhtenäinen rakenne luo pohjan opiskeluhuollon pitkäjänteiselle ja tasapuoliselle kehittämiselle. Näin ollen opiskeluhuollon kontekstissa monitoimijainen yhteistyö voi vastata yhteistoiminnallisen hallinnan vällanjaon ongelmiin.

Tutkimuksen tulokset syventävät käsitteellistä ymmärrystä opiskeluhuollon kokonaisuuden hallinnan erityispiirteistä saaden tukea aiemmasta tutkimuksesta, jossa on korostettu yhteistyön merkitystä monimutkaisissa hallintaverkostoissa. Tulokset tuovat esiin, miten yhteistoiminnallisen hallinnan teoriassa esitetyt elementit, kuten jaettu johtajuus, osallistava päätöksenteko ja verkostoyhteistyö (esim. Ansell & Gash

2008; Bryson ym. 2015; Emerson & Nabatchi 2015; Purdy 2012; Scott & Boyd 2023), voivat tukea alueellisia yhteistyöryhmiä opiskeluhuollon ohjaustehtävässä. Näin tutkimus osaltaan täydentää keskustelua monitoimijaisen yhteistyön edellytyksistä, erityisesti eri hallinnontasojen välisissä suhteissa opiskeluhuollon kontekstissa.

Tulokset osoittavat, että opiskeluhuollon monitoimijainen yhteistyön hallinta jäsentyy seitsemän ohjausmekanismien kautta, jotka ovat strategisen ohjauksen peruspilareita. Esimerkiksi strategisen suunnittelun ja hallinnan vastuullisuuden mekanismein on mahdollista edistää selkeää vastuunjakoa, mikä tukee resurssien tehokasta kohdentamista ja palvelujen laadun ylläpitoa (ks. Huxham & Vangen 2005; Bryson ym. 2015). Strategisen suunnittelun tuloksena monitoimijaisena yhteistyönä tuotettu alueellinen opiskeluhoitosuunnitelma toimii keskeisenä ohjauksen välineenä, jonka avulla pyritään eheyttämään palvelupolkuja, ehkäisemään toiminnan hajautumista ja tukemaan opiskeluhoollon kokonaisuuden kytkeytymistä opiskelijoiden arkeen.

Mekanismeista sidosryhmien osallistaminen vahvistaa yhteistä päätöksentekoa ja tukee eri osapuolten näkemysten ja resurssien yhdistämistä alueelliseen suunnitelmaan opiskeluhoollon strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. Purdy 2012). Lisäksi hallinnan vastuullisuus, esimerkiksi yhtenäisten tiedonkeruuprosessien ja seurantajärjestelmien kautta, edistää palvelupolkujen koherenssia ja jatkuvuutta (ks. Bryson ym. 2015; Emerson ym. 2012). Opiskeluhoitosuunnitelma tarjoaa tässä yhteydessä välineen vastuunjaon selkeyttämiseen ja yhteisten prosessien kehittämiseen, mikä luo perustan systemaattiselle palveluiden seurannalle ja laadunhallinnalle.

Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että kokonaisuuden koordinoinnin avulla voidaan mahdollistaa toimijoiden välinen saumaton yhteistyö ja tiedonkulku sekä rakentaa kestäviä kumppanuuksia (ks. Emerson & Nabatchi 2015). Ohjausmekanismien kautta opiskeluhoollon eri tason toimijoiden osaaminen voi nivoutua alueellisiin tavoitteisiin, mikä vastavuoroisesti tukee hyvinvointialueen ohjaustehtävän toteutumista.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että opiskelu- ja huollon ohjausmekanismit eivät toimi erillisinä, vaan muodostavat systeemisen kokonaisuuden, jossa toimijoiden vuorovaikutusdynamiikka määrittää yhteistoiminnan suuntaa. Löydös saa tukea Jalosen ym. (2024) tutkimuksesta, etteivät monitoimijaisen yhteistyön ratkaisut palautu yksittäisten toimijoiden ominaisuuksiin, vaan heidän vuorovaikutuksensa väliin muodostuu monimutkaisiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin.

Tutkimus täydentää ymmärrystä opiskelu- ja huollon kokonaisuuden hallinnan mekanismeista erityisesti alueellisten verkostojen kontekstissa (ks. Ansell & Gash 2008; Emerson & Nabatchi 2015; Scott & Boyd 2023). Tutkimus tuo esiin, miten hallinnontasojen välisen verkostoyhteistyön koordinointi ja jaettu toimijuus voivat rakentua tavoitteellisesti hallituiksi kokonaisuuksiksi opiskelu- ja huollon kaltaisilla monitoimijaisilla kentillä (ks. Emerson & Nabatchi 2015; Provan & Kenis 2008). Näin tutkimus liittyy opiskelu- ja huollon kokonaisuuden hallinnan monitoimijaisena yhteistyönä laajempaan tieteelliseen keskusteluun verkostojen hallinnasta.

Tulosten luotettavuutta arvioitaessa on huomioitava, että tutkimuksessa käytetty aineisto koostui asiantuntijalausunnoista. Vaikka lausunnonantajien edustus eri toimialoilta antaa tutkimukselle laajan perustan opiskelu- ja huollon ohjausmekanismien tarkasteluun, lausunnonantajien epätasainen jakauma ja edunvalvontaposition voimat vaikuttaa siihen, miten tasapuolisesti eri näkökulmat ovat päässeet esille. Toisaalta aineisto tuo monipuolisesti esiin eri hallinnon tasoilla toimivien asiantuntijoiden näkemyksiä. Tässä yhteydessä abduktiivinen sisällönanalyysi, joka yhdisti teoria- ja aineistolähtöisen analyysin, vahvistaa tutkimuksen luotettavuutta. Analyysin systemaattisuus tukee tulosten toistettavuutta (ks. van Hulst & Visser 2024).

On huomattava, että lausuntojen antamisaikana hyvinvointialueiden koordinoima opiskelu- ja huollon malli ei ollut vielä toiminnassa, mikä tekee lausunnoista enemmän ennakoivia kuin jälkikäteen reflektioita. Lausunnoissa esiin nostetut tarpeet ovat kuitenkin pysyneet ajankohtaisina, sillä myös toiminnan käynnistymisen jäl-

keen hyvinvointialueet toivovat saavansa tukea erityisesti valtion viranomaisilta ja ministeriöiltä (Hietanen-Peltola ym. 2024). Tarve kohdistuu muun muassa selkeämpään ohjeistukseen ja konkreettiseen tukeen opiskelu- ja huollon suunnitelmien valmistelussa, jotta ne voidaan sovittaa alueellisiin tarpeisiin ja käytäntöihin (emt.).

Edustukseltaan lausunnonantajien enemmistö eli valtion viranomaiset ja ministeriöt keskittyivät lausunnoissaan erityisesti hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyöhön. Aineisto tarjoaa siten arvokasta strategista näkökulmaa monitoimijaisen yhteistyön representaatioista niiden yhdyspinoilla. Opiskelu- ja huollon kokonaisuuden hallinta on paitsi byrokraattinen ja strateginen tehtävä, myös käsitteellinen kysymys, joka vaatii teoreettista jäsentämistä ja rakenteellista ymmärrystä. Ohjausmekanismien käsitteellistäminen edellyttää jatkuvaa vuoropuhelua eri toimijoiden kesken ja yhteisen ymmärryksen rakentamista.

Opiskelu- ja huollon ohjausmekanismit ovat abstraktioita, mutta kokonaisvaltaisena kehyksenä ne voivat tarjota myös käytännönläheisiä kehittämisnäkemyksiä monitoimijaisen yhteistyön vahvistamiseksi opiskelu- ja huollon hallinnassa. Ne konkretisoituvat hyvinvointialueilla vasta toimijoiden yhteisen tiedonmuodostuksen kautta (ks. Laihon ym. 2024), jolloin alueelliset suunnitelmat ja tavoitteet sovitaan, ja niiden toteuttamista ohjataan rakenteiden, resurssien ja selkeän vastuunjaon avulla. Näiden toimintamallien rakenteellinen vahvistaminen on edellytys ohjausmekanismien täysimääräiselle käytönotolle opiskelu- ja huollon strategisessa ohjauksessa.

Opiskelu- ja huollon ohjauksen systeemisyyden edellyttää tieteellistä käsitteellistämistä, sillä monimutkaisten ja toisiinsa kytkeytyvien ilmiöiden hahmottaminen vaatii teoreettisia viitekehityksiä ja malleja (ks. Nuopponen 2020), jotka auttavat ymmärtämään toimijoiden yhteistyön vuorovaikutusdynamiikkaa. Tämä tutkimus asettuu hyvinvointialueen ja kunnan systeemisen toiminnan strategiselle yhdyspinnalle, ja sen tulokset voivat edistää opiskelu- ja huollon monitoimijaisen yhteistyön tutkimusperustaista kehittämistä sekä luoda pohjaa koordinoitulle ja vaikuttavalle ohjaukselle.

Jatkossa on hyödyllistä tutkia, millaisia monitoimijaisen yhteistyön konkreettisia toimintamalleja hyvinvointialueilla on. Tulokset viittaavat siihen, että opiskeluhuollon kokonaisuuden hallinta edellyttää ohjausmekanismien yhteensovittamista opiskeluhuollon strategisella ja operatiivisella tasolla. Tulevassa tutkimuksessa voidaan vahvistaa mekanismien teoreettista perustaa (ks. Jaakkola 2020) testaamalla tai analysoimalla uutta aineistoa esimerkiksi alueellisen opiskeluhuollon yhteistyöryhmän toimijoilta. Tämä mahdollistaa analyttisen kehyksen täydentämisen ja ohjausmekanismien mahdollisen uudelleenaseoinnin. Ohjaustehtävän teoreettisesti jäsennelyt empiirinen arviointi yhteistyöryhmän toimijoiden näkökulmasta voisi tarjota pohjaa opiskeluhuollon muiden ohjaustasojen, kuten kuntatason ohjauksen, ymmärtämiseksi ja kehittämiseksi, mikä tukee holistista lähestymistapaa opiskeluhuollon hallinnassa.

Ohjausmekanismit kytkeytyvät toisiinsa ja toimivat monitasoisessa vuorovaikutuksessa. Tämä avaa uusia teoreettisia ulottuvuuksia jatkotutkimukselle. Yhteistoiminnallisen hallinnan rinnalla kompleksisuusajattelun hyödyntäminen voi tarjota syvempää ymmärrystä opiskeluhuollon monimuotoisesta ympäristöstä, jossa eri alojen ammattilaiset, asiakkaat ja sidosryhmien toimijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Kompleksisuusajattelussa kokonaisuuksia hahmotetaan toiminnallisten osien välisten suhteiden kautta (Jalonen 2023; Eppel & Rhodes 2018), ja sen käsitteellinen potentiaali on todistettu myös sosiaalityön tutkimuksessa (Lee & Wolf-Branigin 2023).

Näkökulma voi olla hedelmällinen myös opiskeluhuollon kontekstissa, erityisesti siksi, että tämän tutkimuksen tulokset osoittavat toimintojen, kuten jaetut tavoitteet ja selkeä roolijako, olevan keskeisiä edellytyksiä resurssien tehokkaalle hallinnalle ja toimintojen onnistuneelle koordinoinnille. Käsitteellinen kuvaaminen on puolestaan välttämätöntä toiminnallisten osien yhteensovittamiseksi sekä strategisen ja operatiivisen johtamisen tueksi opiskeluhuollon eri hallinnonaloilla.

LÄHTEET

- Ansell, Christopher, Doberstein, Carey, Henderson, Hayley, Siddiki, Saba & Hart, Paul (2020). Understanding inclusion in collaborative governance: a mixed methods approach. *Policy and Society*, 39(4), 570–591. Doi: [10.1080/14494035.2020.1785726](https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1785726)
- Ansell, Christopher & Gash, Alison (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. Doi: [10.1093/jopart/mum032](https://doi.org/10.1093/jopart/mum032)
- Ansell, Christopher, Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration*, 101(1), 3–22. Doi: [10.1111/padm.12874](https://doi.org/10.1111/padm.12874)
- Bodin, Örjan, Robins, Garry, McAllister, Ryan R.J., Guerrero, Angela M., Crona, Beatrice, Tengö, Maria & Lubell, Mark (2016). Theorizing benefits and constraints in collaborative environmental governance: A transdisciplinary social-ecological network approach for empirical investigations. *Ecology & Society*, 21(1), 40. Doi: [10.5751/ES-08368-210140](https://doi.org/10.5751/ES-08368-210140)
- Boin, Anjen & van Eeten, Michel (2013). The Resilient Organization. *Public Management Review* 15(3), 429–445. Doi: [10.1080/14719037.2013.769856](https://doi.org/10.1080/14719037.2013.769856)
- Booher, David E. (2005). Collaborative Governance Practices and Democracy. *National Civic Review*, 94(4), 32–46. Doi: [10.1002/ncr.69](https://doi.org/10.1002/ncr.69)
- Bryson, John M., Crosby, Barbara C., & Stone, Melissa M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. Doi: [10.1111/puar.12432](https://doi.org/10.1111/puar.12432)
- Carson, Jay B., Tesluk, Paul E., & Marrone, Jennifer A. (2007). Shared Leadership in Teams: An Investigation of Antecedent Conditions and Performance. *The Academy of Management Journal*, 50(5), 1217–1234. Doi: [10.2307/20159921](https://doi.org/10.2307/20159921)
- Conteh, Charles & Harding, Brittany (2023). Boundary-spanning in public value co-creation through the lens of multilevel governance. *Public Management Review*, 25(1), 104–128. Doi: [10.1080/14719037.2021.1942529](https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1942529)
- D'Amour, Danielle, Ferrada-Videla, Marcela, San Martín Rodríguez, Leticia & Beaulieu, Marie-Dominique (2005). The conceptual basis for interprofessional collaboration: Core concepts and theoretical frameworks. *Journal of Interprofessional Care*, 19(1), 116–131. Doi: [10.1080/13561820500082529](https://doi.org/10.1080/13561820500082529)

- Daniels, Harry, Leadbetter, Jane, Warmington, Paul, Edwards, Anne, Martin, Deirdre, Popova, Anna, Apostolov, Apostol, Middleton, David & Brown, Steve (2007). Learning in and for multi-agency working. *Oxford Review of Education* 33(4), 521–538. Doi: [10.1080/03054980701450811](https://doi.org/10.1080/03054980701450811)
- Emerson, Kirk & Nabatchi, Tina (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance & Management Review* 38(4), 717–747. Doi: [10.1080/15309576.2015.1031016](https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016)
- Emerson, Kirk, Nabatchi, Tina & Balogh, Stephen (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. Doi: [10.1093/jopart/mur011](https://doi.org/10.1093/jopart/mur011)
- Eppel, Elizabeth Anne & Rhodes, Mary Lee (2018). Complexity theory and public management: a 'becoming' field. *Public Management Review*, 20(7), 949–959. Doi: [10.1080/14719037.2017.1364414](https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1364414)
- HANKE HE 19/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. <https://lakitutka.fi/asiakirjat/he-asiantuntijalausunnot/EDK-2022-AK-9930>
- Harris, Alma & Allen, Tracey (2011). Young people's views of multi-agency working. *British Educational Research Journal*, 37(3), 405–419. Doi: [10.1080/01411921003692876](https://doi.org/10.1080/01411921003692876)
- HE 165/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210165>
- HE 19/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220019>
- HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/2020024>
- Hietanen-Peltola, Marke, Jahnukainen, Johanna, Huurre, Taina & Vaara, Sarianna (2024). *Opiskeluhoitopalvelujen selvitys 2024*. THL: Työpöytäpaperi 46/2024. URN: [ISBN:978-952-408-345-4](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:fi:isbn-978-952-408-345-4)
- Huxham, Chris & Vangen, Siv (2005). *Managing to collaborate: the theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.
- Innes, Judith E. & Booher, David E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419–436. Doi: [10.1080/1464935042000293170](https://doi.org/10.1080/1464935042000293170)
- Jaakkola, Elina (2020). Designing conceptual articles: four approaches. *AMS Review* 10, 18–26. Doi: [10.1007/s13162-020-00161-0](https://doi.org/10.1007/s13162-020-00161-0)
- Jalonen, Harri (2020). Sote-uudistus – Kompleksi-suusteoreettinen tulkinta. *Hallinnon Tutkimus*, 39(4), 302–309.
- Jalonen, Harri, Laasanen, Miia & Salminen, Jaanet (2024a). Moniammatillinen yhteistyö opiskeluhoitossa – tasapainoilua jännitteiden välillä. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 61(2), 306–322. Doi: [10.23990/sa.128756](https://doi.org/10.23990/sa.128756)
- Jalonen, Harri, Laasanen, Miia, Salminen, Jaanet, Rantamäki, Aino, Raukola-Lindblom, Marjaana, Lindell, Juha, Niemi, Toni & Rautava, Päivi (2024b). *Leveämmät hartiat vai syvempiä kuiluja? Moniammatillisen yhteistyön mahdollisuudet ja haasteet perusopetuksen opiskeluhoitossa*. MONOPS-hankkeen loppuraportti. Vaasan yliopiston raportteja 51. URN: [ISBN:978-952-395-179-2](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:fi:isbn-978-952-395-179-2)
- Laihonen H, Kork A-A, Lunkka N, Sinervo LM, Sillanpää V, Kokko P, Hyvärinen J. (2024). Vaikuttavuuden johtamisen mekanismit – lähtökohtia ja edellytyksiä hyvinvointialueille. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 61(1), 75–92. Doi: [10.23990/sa.126151](https://doi.org/10.23990/sa.126151)
- Lee, Jo Ann & Wolf-Branigin, Michael (2023). Generating inclusive services for children, youth and families: A shift to using complex systems theory. *Child & Family Social Work* 28(4), 897–907. Doi: [10.1111/cfs.13010](https://doi.org/10.1111/cfs.13010)
- Leinonen, Jaana (2023). Monitoimijainen yhteistyö hyvinvoinnin edistämisen yhdyspinnoilla. *Focus Localis*, 51(2), 62–68.
- Lonka, Harriet & Jalonen, Harri (2023). Päätöksenteon tietoperusteisuus eisteemisenä hallintana Tartuntatautilain asiantuntijalausuntojen analyysi. *Yhteiskuntapolitiikka*, 88(1), 5–18.
- Luuukkonen, Jouko, Majoinen, Kaija & Kuopila, Antti (2016). *Rajapinnoilta yhdyspintoihin. Kehittämisaloite kunnan ja maakunnan yhteistyöstä*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Marwell, Nicole P. & Calabrese, Thad (2015). A Deficit Model of Collaborative Governance: Government–Nonprofit Fiscal Relations in the Provision of Child Welfare Services. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(4), 1031–1058. Doi: [10.1093/jopart/muu047](https://doi.org/10.1093/jopart/muu047)
- Mönkkönen, Kaarina & Kekoni, Taru (2020). Monitoimijaisuus työntekijän voimavarana ja haasteena. Teoksessa Mönkkönen, Kaarina, Kekoni, Taru & Pehkonen, Aini (toim.), *Moniammatillinen yhteistyö. Kohtaaminen sosiaali- ja terveysalalla*, 215–241. Helsinki: Gaudemus.
- Niemi, Heidi (2023). Sosiaalityön ja työllisyydenhoidon monitoimijainen yhdyspintatyö. *Hallinnon Tutkimus* 42(1), 99–106. Doi: [10.37450/ht.121467](https://doi.org/10.37450/ht.121467)

- Nuopponen, Anita (2020). Systemaattinen käsiteanalyysi tutkijan työssä. Teoksessa Katajamäki, Heli (toim.) *Tieteellinen kirjoittaminen tiedeyhteisössä*, 94–122. VAKKI Publications 11. Vaasa: VAKKI.
- Nurmi, Henna (2024): *Systeeminen hyvinvointijohtaminen: Kohti kumppanuusperustaista lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä*. Acta electronica Universitatis Lapponiensis 393. Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- OHL 1287/2013. *Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki*. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131287>
- OHLM 377/2022. *Laki oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta*. <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220377>
- Parker, Steven, Hartley, Jean, Beashel, Jim & Vo, Quoc (2021). Leading for public value in multi-agency collaboration. *Public Policy and Administration*, 38(1), 83–106. Doi: [10.1177/0952076721999490](https://doi.org/10.1177/0952076721999490)
- Provan, Keith G., & Kenis, Patrick (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. Doi: [10.1093/jopart/mum015](https://doi.org/10.1093/jopart/mum015)
- Purdy, Jill M. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409–417. Doi: [10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x)
- Scott, Rodney James & Boyd, Ross (2023). Determined to succeed: Can goal commitment sustain interagency collaboration? *Public Policy and Administration*, 38(1), 3–33. Doi: [10.1177/0952076720905002](https://doi.org/10.1177/0952076720905002)
- Senge, Peter M., Camron-McCabe, Nelda, Lucas, Timothy, Smith, Bryan, Dutton, Janis & Kleiner, Art (2012). *Schools That Learn (Revised)*. USA: Nicholas Breadley Publishing.
- SJL 612/2021 *Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä*. <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612>
- Stern Mark J. & Coleman, Kimberly J. (2015). The multidimensionality of trust: applications in collaborative natural resource management. *Society & Natural Resources* 28(2), 117–132. Doi: [10.1080/08941920.2014.945062](https://doi.org/10.1080/08941920.2014.945062)
- StVM 4/2022. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus*.
- Suhola, Timo (2017). *Asiakaslähtöisyys ja monialainen yhteistyö oppilashuollossa: oppilashuoltoprosessi systeemisellä palvelukokonaisuutena*. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 733.
- Timmermans, Stefan & Tavory, Iddo (2012). Theory construction in qualitative research: from grounded theory to abductive analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167–186. Doi: [10.1177/0735275112457914](https://doi.org/10.1177/0735275112457914)
- van Hulst, Merlijn & Visser, E. Lianne (2024). Abductive analysis in qualitative public administration research. *Public Administration Review*, 1–14. Doi: [10.1111/puar.13856](https://doi.org/10.1111/puar.13856)
- Wang, Huanming & Ran, Bing (2020). Network governance and collaborative governance: a thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review*, 25(6), 1187–1211. Doi: [10.1080/14719037.2021.2011389](https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2011389)
- White, Sue & Featherstone, Brid (2005). Communicating misunderstandings: multi-agency work as social practice. *Child & Family Social Work*, 10(3), 207–216. Doi: [10.1111/j.1365-2206.2005.00372.x](https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2005.00372.x)