

Eija Mattila

Organisaatioiden välinen yhteistyö kuntien sivistyspalveluissa

Verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation
johtaminen kuntien sivistyspalveluiden
yhdyspinnoilla




ACTA WASAENSIA 568



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Copyright © Vaasan yliopisto ja tekijäoikeuksien haltijat.

Kokoomaväitöskirjan yhteenveto-osa on jaettu [Creative Commons JaaSamoin -lisenssillä](#) .

ISBN 978-952-395-224-9 (painettu)
978-952-395-225-6 (verkkoaineisto)

ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 568, painettu)
2323-9123 (Acta Wasaensia 568, verkkoaineisto)

URN <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-225-6>


PunaMusta Oy, Joensuu, 2025.



VÄITÖSKIRJA

*joka Vaasan yliopiston johtamisen akateemisen yksikön suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi perjantaina 7. marraskuuta 2025, kello 12.*

Artikkeliväitöskirja, Johtamisen akateeminen yksikkö, Julkisjohtaminen

- Tekijä Eija Mattila  <https://orcid.org/0009-0008-5665-2944>
- Ohjaaja(t) Professori Tomi Kallio
Vaasan yliopisto. Johtamisen akateeminen yksikkö, Henkilöstöjohtaminen.
- Professori Esa Hyyryläinen
Vaasan yliopisto. Johtamisen akateeminen yksikkö, Julkisjohtaminen.
- Kustos Professori Tomi Kallio
Vaasan yliopisto. Johtamisen akateeminen yksikkö, Henkilöstöjohtaminen.
- Esitarkastajat HT, toimitusjohtaja Jenni Airaksinen,
Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Professori Aro Haveri
Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden tiedekunta, Kunta- ja aluejohtaminen.
- Vastaväittäjä HT, toimitusjohtaja Jenni Airaksinen,
Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Tiivistelmä

Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä kuntien johtamishaasteista hyvinvointialueuudistuksen jälkeisessä Suomessa. Tutkimus täydentää kunnan hallintasuhteisiin ja johtamiseen liittyvää tutkimusta tarkastelemalla sivistyspalveluiden johtamista. Teoreettinen viitekehys rakentuu organisaatioiden välisen yhteistyön näkökulmasta, jota hahmotetaan sekä kuntien sivistyspalveluissa tapahtuvan verkostomaisen yhteistyön että sivistys- ja sote-palveluiden integraation kautta.

Verkostomainen yhteistyö voidaan nähdä jatkumona, joka ulottuu riippumattomasta ja satunnaisesta yhteistyöstä tiivistyvään koordinaatioon ja vahvaa sitoutumista edellyttävään kollaboraatioon. Vastaavasti palveluintegraatio vaihtelee pinnallisesta, tapauskohtaisesta yhteistyöstä syvään integraatioon, johon myös liittyy kollaboratiivisia piirteitä.

Tutkimus yhdistää teoreettisen tarkastelun ja empiirisen aineiston analyysin. Tulokset korostavat verkostomaisen yhteistyön kasvavaa merkitystä kuntien, yksityisen ja kolmannen sektorin yhdyspinnoilla. Yhteistyö tutkimukseen osallistuneissa kunnissa painottui vielä perinteiseen yhteistyöhön ja koordinaatioon, mutta viitteitä oli kollaboratiivisten verkostojen kasvavasta merkityksestä kuntien resurssien niukentuessa ja palvelutarpeiden lisääntyessä. Myös palveluintegraation syvyys sivistys- ja sote-palveluiden rajapinnoilla vaihteli. Hyvinvointialueuudistuksen voidaan katsoa lisänneen integraation rakenteellisia esteitä sote-palveluiden siirryttyä kokonaan uudelle hallinnon tasolle. Sujuva palveluintegraatio edellyttää sekä yhteistyön rakenteellisten että normatiivisten esteiden madaltamista.

Tulokset osoittavat, että kuntien hallintasuhteiden muutos kohti verkostomaisempia toimintamalleja edellyttää sivistysjohtajilta samanaikaisesti sekä aktiivista verkostotoimijuutta omasta organisaatiosta ulospäin että palveluintegraatiota tukevan toimintakulttuurin luomista oman organisaation sisällä. Johtajuus rajat ylittävässä yhteistyössä on jaettava ja luottamukseen perustuvaa, vaatien jatkuvaa vuoropuhelua ja neuvottelua, jotta toimijat sitoutuvat yhteisiin tavoitteisiin organisaatiokohtaisten päämäärien sijaan.

Asiasanat: organisaatioiden välinen yhteistyö, verkostot, palveluintegraatio, sivistyspalvelut, sote-palvelut, rajat ylittävän yhteistyön johtaminen

Abstract

The aim of this study is to enhance understanding of the leadership challenges faced by Finnish municipalities after the health and social services reform. It contributes to research on governance relationships and municipal management by focusing on leadership in educational services. The theoretical framework is interorganisational collaboration, examined through networked cooperation and the integration of educational and health and social services.

Networked collaboration can be seen as a continuum, ranging from cooperation based on independent interaction when needed, to coordination involving more structured interaction, and finally to collaboration where organisations are interdependent, willing to adapt existing systems to solve complex problems. Service integration can likewise be described as a continuum from loose coupling to deep, collaborative integration between service providers.

The study combines theoretical analysis with empirical research on municipalities' educational services. The results indicate that municipalities increasingly operate across networks linking public, private and third sector organisations. These networks are still characterised more by cooperation and coordination than by collaboration, but signs of a growing role for collaborative networks are evident as municipal resources decline and citizens' service needs increase. The depth of integration between educational, health and social services varies, and the reform is expected to add structural barriers due to separate resources, decision-making systems, management structures and time horizons. Minimising not only structural but also normative barriers is necessary for smoother integration.

The findings demonstrate how the shift towards more collaborative networks and deeper service integration affects the role of municipal directors of education. They must simultaneously negotiate and act across interorganisational networks while promoting multi-sectoral and multi-professional integration within their own organisations. Leading such cross-sectoral collaboration requires shared leadership, continuous interaction, negotiation and trust-building to achieve common goals.

Keywords: interorganisational collaboration, networks, service integration, educational services, health and social services, management, boundary-crossing leadership

ESIPUHE

Väitöskirjan tekeminen on ollut matka, jolla on paljon yhtymäkohtia satunnaisesti harrastamani kestävyysjuoksun kanssa. Molemmissa on kyse asiasta, jonka todellinen luonne hahmottuu kulkijalle vasta kun projekti etenee. Matkan taittamiseksi tarvitaankin tukea heiltä, jotka ymmärtävät urakan luonnetta paremmin, ja jotka jaksavat kulkea vierelläsi välillä uuvuttavallakin matkalla. Matkan aikana oppii paljon itsestään, omista rajoitteistaan ja joskus myös vahvuuksistaan. Matkalle lähteneen tulee myös hyväksyä se, ettei maaliin pääsemiseksi ole oikopolkuja vaan päinvastoin, matkan aikana saattaa harhautua varsin oudoillekin sivupoluille. Ja jokainen askel on otettava, vaikka matkaa olisi jäljellä enää vain muutama kilometri!

Tämän väitöskirjan tutkimuskohteeksi valikoitui luontaisesti oma toimialani, kunnallinen sivistystoimi, jonka edustajana seurasin vuosia kuntien valmistautumista tulevaan sote-uudistukseen. Vuosien varrella pohdin enenevässä määrin, mitä muutos omalle toimialalleni tarkoittaa ja miten minun tulisi osata toimia muuttuneessa toimintaympäristössä. Väitöskirjan tekeminen ei ole antanut yksiselitteisiä vastauksia näihin kysymyksiin – mitä toisaalta en odottanutkaan – mutta se on auttanut hahmottaman kunnallista toimintaympäristöä ja sen muutoksia paremmin, ja sitä kautta mahdollistanut omaan työhöni kohdistuvan reflektion minkä katson olevan kehittymisen edellytys. Toivon, että tästä väitöskirjasta on hyötyä myös muille vastaavia asioita pohtineille.

Kiitän väitöskirjani pääohjaajaa, professori Tomi Kalliota parhaasta mahdollisesta ohjauksesta, joka käynnistyi jo KTM-opintojen opinnäytetyön ohjauksesta jatkuen tämän väitöskirjan valmistumiseen saakka. Kiitos Tomi siitä, että olet ollut aina tukenani silloin, kun se on ollut tarpeen! Arvostan suuresti osaamistasi sekä kykyäsi antaa ohjattavillesi sekä vapautta että vastuuta omien ratkaisujen tekemiseen, tarjoten kuitenkin aina myös oman näkemyksesi asiaan.

Väitöskirjani toista ohjaajaa, professori Esa Hyyryläistä haluan kiittää viisaista havainnoista ja osuvista näkemyksistä tutkimukseeni liittyen. Kiitos Esa, Sinulla on ollut tärkeä rooli palauttaessasi minua jälleen tutkimukseni ydinkysymyksiin.

Lämmin kiitos myös yliopistonlehtori Essi Sarulle, joka toimi väitöskirjaprosessin alkumetreillä toisena ohjaajanani. Kiitos Essi kärsivällisistä neuvoistasi ja hyvästä yhteistyöstä väitöskirjan toisen artikkelin kirjoittamisessa!

Esitarkastajiani, HT, toimitusjohtaja Jenni Airaksista ja professori Arto Haveria, kiitän käsikirjoitukseeni tutustumisesta ja arvokkaista kommentteista, jotka auttoivat

VIII

minua väitöskirjani viimeistelyssä. Lämmin kiitos Jenni Airaksiselle myös suostumisesta vastaväittäjäkseni.

Suomen Kulttuurirahaston Satakunnan rahastoa kiitän tutkija-apurahasta, joka on mahdollistanut hetkittäiset irrottautumiset työstä ja keskittymisen väitöskirjan työstämiseen. Työtovereilleni lämmin kiitos kannustuksestanne ja mahdollisuudesta vetäytyä aika ajoin töistä harrastukseni pariin. Sukulaisille ja ystäville myös kiitos kannustuksesta matkan varrella!

Työn ohessa opiskelu ei olisi mahdollista ilman joustavaa pääsyä laadukkaille tiedonlähteille. Kiitos Elina Laineenajalle osaavasta, miellyttävästä ja uskomattoman joustavasta palvelusta kaikkien näiden opiskeluvuosien aikana.

Tämä väitöskirja on omistettu pienelle perheelleni. Kiitos yhteisistä opiskeluhetkistä keittiön pöydän ääressä ja mainioista keskusteluista, nauruista ja väittelyistä milloin minkäkin aiheen tiimoilta. Timo ja Kukka, iloa ja voimia teille, kun kuljette kohti omia maalejanne! Nyt on minun vuoroni siirtyä huoltojoukkoihin.

Huittisissa 24.9.2025

Eija Mattila

Sisältö

TIIVISTELMÄ.....	V
ABSTRACT	VI
ESIPUHE	VII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja tutkimustarve	1
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelmat.....	5
1.3 Tutkimuksen rakenne ja tutkimusstrategiset valinnat.....	6
2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	8
2.1 Organisaatioiden välinen yhteistyö.....	8
2.1.1 Verkostot ja moniammatillinen yhteistyö	8
2.1.2 Organisaatioiden välinen yhteistyö kuntien sivistyspalveluissa	12
2.1.3 Tutkimuksen tarkastelutasot	14
2.2 Verkostomainen yhteistyö	16
2.2.1 Verkostot hallinnan muotona	16
2.2.2 Kohti kollaboratiivisia verkostoja	21
2.3 Moniammatillisen yhteistyön palveluintegraatio.....	23
2.3.1 Monitahoinen integraatio	23
2.3.2 Kohti syvää integraatiota	26
2.4 Rajat ylittävän yhteistyön johtaminen	27
2.4.1 Verkostojen johtaminen.....	29
2.4.2 Verkostomaisen yhteistyön johtamishaasteet	35
2.4.3 Palveluintegraation johtaminen	38
2.4.4 Palveluintegraation esteet	40
2.5 Teoreettisen viitekehyyksen yhteenveto	43
3 OSATUTKIMUSTEN TOTEUTTAMINEN JA KESKEISET TULOKSET ..	46
3.1 Osatutkimusten tiivistelmät	46
3.1.1 Osatutkimus 1: Kohti verkostomaista julkishallintoa. Sivistystoimen johtaminen tulevaisuuden kunnassa.....	46
3.1.2 Osatutkimus 2: Sivistyksen ja soten yhteistyö kunnissa – askeleita kohti syvempää palveluintegraatiota	49
3.1.3 Osatutkimus 3: Towards the best public administration in the world: case of health and social services reform in Finland from the perspective of children’s and families’ services	52
3.2 Tutkimuksen metodologiset valinnat ja tieteenfilosofiset lähtökohdat	54
3.3 Yhteenveto osatutkimusten tuloksista	58

4	TUTKIMUKSEN TULOKSET	61
4.1	Organisaatioiden välinen yhteistyö ja sen johtaminen kuntien sivistyspalveluissa	61
4.2	Verkostojen rooli kunnan palvelutuotannossa ja verkostojen johtaminen	64
4.3	Palveluintegraation toteutuminen kunnan palveluissa ja palveluintegraation johtaminen.....	65
4.4	Yhteistyö sivistyksen ja soten yhdyspinnoilla	67
5	TUTKIMUKSEN KONTRIBUUTIO, LUOTETTAVUUS JA JATKOTUTKIMUSMAHDOLLISUUDET	70
5.1	Tutkimuksen kontribuutio	70
5.2	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi	72
5.3	Tutkimuksen rajoitteet ja jatkotutkimusaiheet	72
	LÄHTEET.....	76
	JULKAISUT.....	89

Kuviot

Kuvio 1.	Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja tutkimusartikkelit.....	7
Kuvio 2.	Yhteistyön tarkastelun analyysitasot väitöskirjan kontekstissa (mukaellen Auschra 2018)	15
Kuvio 3.	Teoreettisen viitekehäksen elementit ja niiden yhtymäkohdat	43
Kuvio 4.	Verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation edistäminen kuntien sivistyspalveluissa	63

Taulukot

Taulukko 1.	Kollektiiviseen johtajuuteen kohdistuvien tutkimussuuntausten luokittelua (Ospina ym. 2020, 443)	28
Taulukko 2.	Perinteinen ja muotoutumassa oleva verkostotoiminta kuntien sivistyspalveluissa (mukaellen Mattila & Kallio 2018)	48
Taulukko 3.	Osatutkimusten tutkimusmenetelmät, tarkastelun kohteet ja aineistot.....	55
Taulukko 4.	Osatutkimusten keskeiset teemat ja sisällöllinen yhteys väitöstutkimuksen kokonaisuuteen	59

Julkaisut

- [1] Mattila, Eija & Kallio, Tomi J. (2018). Kohti verkostomaista julkishallintoa. Sivistystoimen johtaminen tulevaisuuden kunnassa. *Hallinnon tutkimus*, 37(2), 111–125. <https://journal.fi/hallinnon-tutkimus/article/view/98206>. Väitöskirjan osana julkaisijan luvalla.
- [2] Mattila, Eija & Kallio, Tomi J. & Saru, Essi (2021). Sivistyksen ja soten yhteistyö kunnissa – askeleita kohti syvempää palveluintegraatiota. *Hallinnon Tutkimus*, 40(3), 170–186. <https://doi.org/10.37450/ht.101897>. Väitöskirjan osana julkaisijan luvalla.
- [3] Mattila, Eija & Kallio, Tomi J. (2025). Towards the best public administration in the world: case of health and social services reform in Finland from the perspective of children’s and families’ services. Teoksessa Pekkola Elias – Johanson, Jan Erik – Mikkonen, Marjukka – Stenvall, Jari & Siirtola, Emmi (toim.) *Future Public Governance and Global Crises: Nordic Perspectives*. Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781035318674.00009>. BY NC-ND.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja tutkimustarve

Julkishallinnon organisaatioille kuuluvien tehtävien toteuttaminen on yhä haasteellisempaa, kun toimintaympäristö muuttuu entistä kompleksisemmaksi ja asiakkaiden tarpeet kasvavat suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Muutokset heijastuvat kuntiin taloushaasteina ja toimintaan kohdistuneina odotuksina (mm. Jäntti ym. 2023). Myös rakenteelliset uudistukset edellyttävät julkisen sektorin toimijoilta muutoskyvykkyyttä ja johtamistaitoja. Viime vuosikymmenten merkittävin rakenteellinen hallinnonuudistus on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistus, toiselta nimeltään hyvinvointialueuudistus, jonka myötä Suomeen muodostui 1.1.2023 alkaen uusi hallinnon taso, hyvinvointialueet (laki hyvinvointialueesta 611/2021). Rautiainen ym. (2020, 41) luonnehtivat sote-uudistusta lähes kaiken kattavaksi muutokseksi, joka ulottuu lainsäädännöstä tietojärjestelmien ja toimintakäytänteiden tasolle saakka. Muutoksen kattavuus aiheuttaa johtamiselle paljon haasteita ja vaatimuksia, vaikka uudistuksen tavoitteista ja lainsäädännöstä oltaisiinkin yksimielisiä.

Sote-uudistuksen jälkeisessä ajassa kuntien keskeisimpänä tehtävänä on kuntalaisten hyvinvoinnin ja kunnan elinvoiman edistäminen (kuntalaki 410/2015). Suurin osa kunnan palvelutuotannosta koostuu sivistyspalveluista, joita ovat varhaiskasvatus, perusopetus ja toisen asteen koulutus, taiteen perusopetus, vapaa sivistystyö sekä erilaiset vapaa-ajanpalvelut moninaisine hyvinvointi-, kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluineen. Sote-uudistuksen jälkeistä uutta kuntaa onkin kutsuttu sivistyskunnaksi (mm. Holappa ym. 2019; Kyösti 2024; Mattila & Kallio 2018).

Merkittävä osa kunnan järjestämisvastuulla olevista palveluista tuotetaan edelleen kuntaorganisaation omasta toimesta, mutta yhä enenevässä määrin myös yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa. Tilanne heijastaa paradigman muutosta perinteisestä julkishallinnosta ja uudesta julkisjohtamisesta kohti uutta julkista hallintaa, jossa yhteistyöverkostojen ja kumppanuuksien merkitys kasvaa ja toimijoiden väliset riippuvuussuhteet korostuvat palvelutuotannossa. Monitoimijaisuuden ja yhteistyöverkostojen myötä tarvitaan uudenlaisia hallinnan, koordinoinnin ja johtamisen keinoja. (Jäntti ym. 2023; Parkkinen ym. 2022.) Anttiroikon ym. (2007) mukaan kunnat joutuvatkin määrittämään uusissa olosuhteissa roolinsa verkostojen solmukohtina ja avaintoimijoina. Paananen ym. (2024, 7) toteavat kuntien kohdanneen suuria uudelleenorganisointimis- ja sopeutumispaineita sote-uudistuksen myötä sekä tarpeen muodostaa toimivat yhteistyösuhteet hyvinvointialueisiin. Uudistuksen katsotaan

ulottuvan kuntien tehtäviin ja toimintaan ja sitä kautta niiden johtamiseen ja laajemmin koko kuntakäsitykseen.

Yhteistyön ja verkostojen katsotaan olevan keino vastata yhteiskunnassa syntyviin yhä moninaisempiin palvelutarpeisiin, joihin pelkästään yhdellä toimijalla ei ole toimivaltaa, osaamista tai taloudellisia resursseja (mm. Agranoff 2006; Keast & Mandell 2013a; Parkkinen 2025; Vangen & Huxham 2003). Yhteistyö on käsitteenä niin arkielessä kuin tieteellisessä tutkimuskirjallisuudessaakin laajalti käytetty ja organisaattorista yhteistyötä koskeva käsitteenmäärittely usein löyhää (mm. Bedwell ym. 2012; Silvia & McGuire 2010; Thomson ym. 2009). Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena on organisaatioiden välinen yhteistyö, jota tarkastellaan verkostojen ja moniammatillisen yhteistyön palveluintegraation kautta.

Verkostot täydentävät julkishallinnon perinteisten organisoitumistapojen keinovalikoimaa ja tarjoavat ketterän tavan ratkaista kompleksisia ja hallinnonalat ylittäviä haasteita, jotka edellyttävät laajaa yhteistyötä ja moninäkökulmaisuuutta (Valtioneuvoston kanslia 2019). Yhteiskunnallisten ongelmien muuttuessa yhä monimutkaisemmiksi myös verkostojohdamisen tutkimuksen painopiste on siirtynyt perinteisen yhteistyön tarkastelusta kohti dynaamisempaa verkostotoimintaa. Kollaboratiivisille verkostoille, joita perustetaan ratkomaan kompleksisia ongelmia, joita toimijat yksin eivät kykene ratkaisemaan, on ominaista suuri keskinäisriippuvuus ja tiiviit keskinäiset suhteet. Kollaboratiivisten verkostojen tavoitteena on muuttaa totuttuja toimintatapoja verkoston jäsenten keskinäisessä yhteistyössä ja kunkin oman organisaation sisällä, tavoitteena systeeminen muutos. (mm. Keast & Mandell 2013a; Rethemeyer & Hatmaker 2007.)

Uuden julkisen hallinnan paradigmassa korostuukin monitoimijaisuus ja organisaation ulkoisten hallintasuhteiden merkitys, mikä tarkoittaa johtamisen painopisteen siirtymistä luottamuksen rakentamiseen ja vuorovaikutukseen (Jäntti ym. 2023). Johtajuuden ei katsota olevan enää yksin tehtävää, yhteen persoonaan keskittyvää työtä, vaan käsitys johtamisesta on kehittynyt kohti kollektiivista johtajuutta. Erityisesti paikallistasolla, talouden heikentymisen ja palvelutarpeiden kasvun myötä, johtamisen tulisi keskittyä kollaboratiiviseen ongelmanratkaisuun, matalampiin organisaattiorakenteisiin ja henkilöstön kannustamiseen ja sitouttamiseen eri tavoin. (Getha-Taylor & Morse 2013.) Myös verkostojohdamiseen kohdistuvaa tutkimusta tulisi enemmän kohdentaa yksittäisen johtajaroolin sijasta useamman samanaikaisen verkostojohdamajan roolin ja yhteistoiminnan tarkasteluun (mm. McGuire & Agranoff 2013).

Tämän tutkimuksen yksi painopistealue on verkostojen johtamisessa. Tutkimuksessa paneudutaan kunnan johtamishaasteisiin lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluissa, jossa verkostomaiseen yhteistyöhön osallistuu paitsi kuntien sivistys-

palveluiden ja hyvinvointialueiden toimijoita, myös muita viranomaistahoja sekä yksityisen ja kolmannen sektorin edustajia. Myös muodollisiin organisaatioihin sitoutumattomista kansalaistoimijoista muodostuvan neljännen sektorin edustajia on yhä enenevässä määrin mukana verkostomaisessa yhteistyössä (mm. Ruuskanen ym. 2020).

Tutkimuksen toinen painopistealue on palveluiden yhteensovittaminen kuntien ja hyvinvointialueiden tuottamien palveluiden yhdyspinnoille sijoittuvissa lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluissa. Vuodenvaihteessa 2023 voimaan astuneen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuuluu sekä hyvinvointialueiden että kuntien tehtäviin. Kuntien ja hyvinvointialueiden tulee toteuttaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävää yhteistyössä toistensa sekä muiden toimijoiden kanssa (mm. Paananen ym. 2024). Kuntalain mukaan kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Hyvinvointialue vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. (kuntalaki; laki hyvinvointialueesta.)

Palvelutuotantoon liittyvän yhteistyön kontekstissa viitataan usein käsitteeseen integraatio tai palveluintegraatio. Paanasen ym. (2023) mukaan sote-uudistuksen kontekstissa integraatiolla tarkoitetaan usein palvelujen laajaa yhteensovittamista aina asiakasprosesseista palvelujärjestelmän ohjaukseen. Integraation odotetaan vähentävän epätarkoituksenmukaisia, palveluiden yhdyspintoihin liittyviä ongelmia. Jotta palvelutason integraatio voisi aidosti toteutua, tarvitaan toiminnan yhteensovittamista paitsi hyvinvointialueiden eri hallinnon tasojen ja -alojen välillä, myös kuntien ja hyvinvointialueiden kesken. Palveluintegraation edistäminen edellyttää aktiivista johtamista yhteistyötä tekevissä organisaatioissa palvelujärjestelmän kaikilla tasoilla (mm. Hujala ym. 2020).

Sekä verkostomaisessa yhteistyössä että palveluintegraatiossa on kyse organisaatioiden välisestä yhteistyöstä, joka toisaalta perustuu jaettuun johtajuuteen mutta edellyttää myös tietoisia johtamistoimia (mm. McGuire & Agranoff 2013; Rethemeyer & Hatmaker 2007). Sektorirajat ylittävään yhteistyöhön kohdistuva tutkimus on kehittynyt voimakkaasti julkisjohtamisen tutkimuskentällä viime vuosikymmenten aikana ja se on osoittanut paitsi rajat ylittävän yhteistyön välttämättömyyden, myös sen monimutkaisuuden ja haastavuuden (Bryson ym. 2015). Verkostoihin ja moniammatilliseen yhteistyöhön osallistuvilla organisaatioilla ei ole muodollista valtaa toisiinsa nähden, joten yhteistyön menestyksenkäs luotsaaminen edellyttää uudenlaisia

johtajuuden muotoja perinteiseen auktoriteettiasemaan perustuvan määräysvallan sijaan (mm. Parkkinen 2024). Yhteistyö muotoutuu dynaamisessa prosessissa, jonka perusedellytyksenä on luottamus (mm. Adler 2001; Auschra 2018; Pitsis ym. 2004). Verkostomaisen yhteistyön luonne voi vaihdella satunnaisesta tai pinnallisesta yhteistyöstä tiiviimpään koordinaatioon tai syvempään kollaboraatioon (mm. Keast & Mandell 2013a; Keast & Mandell 2013b). Myös palveluintegraation asteet voivat vaihdella tapauskohtaisesta yhteistyöstä ja palveluiden koordinoinnista syvään integraatioon, jolla on myös kollaboratiivisia ominaispiirteitä (mm. Auschra 2018; Kodner & Spreeuwenberg 2002).

Suomalainen palveluintegraatiota koskeva tutkimus on pitkälti painottunut sosiaali- ja terveystalouden integraatioon liittyvään problematiikkaan (mm. Heikka 2008, Hujala ym. 2020, Ollila 2006). Sivistyspalveluiden sekä sosiaali- ja terveystalouden yhteiseen palveluintegraatioon kohdistuva tutkimus on ollut vähäistä ja se on etupäässä painottunut asiakasrajapinnassa tapahtuvaan moniammatilliseen yhteistyöhön (ks. Mattila ym. 2021; Perälä ym. 2011). Tällä tutkimuksella on haluttu lisätä palveluintegraatiota koskevaa ymmärrystä tarkastelemalla sivistys- ja sote-palveluiden integraatiota erityisesti johtamisen näkökulmasta.

Johtamista koskeva tutkimuskirjallisuus on erittäin laajaa ja se on tunnistanut lukuisia johtajuusrooleja, jotka valottavat johtamistehtävän moninaisuutta eri näkökulmista (mm. Carroll & Levy 2008; Kotter 1990; Parkkinen 2024; Yukl 2012). Tutkimuskirjallisuudessa yleensä tarkastellaan yksittäisiä johtajuusrooleja omina kohteina, koska se mahdollistaa syvällisemmän tiedonkeruun ja analyysin kyseisestä roolista. Tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin nostettu esiin myös selkeä tutkimustarve tarkastella johtamista useammasta näkökulmasta käsin, perinteisen yksittäisen johtajaroolin sijaan (Fernandez ym. 2010). Vasta viime aikoina on alettu kehittämään ja testaamaan integroidumpia malleja, jotka sisältävät useampia näkökulmia johtajuuteen. Tällä tutkimuksella pyritään omalta osaltaan valottamaan sitä johtajuusroolien moninaisuutta, joka sivistysjohtajien työhön liittyy, vaikka se väistämättä onkin haaste tutkimuksen kohteena olevien ilmiöiden syvemmälle tarkastelulle.

Tutkimustarve on perusteltavissa myös kuntatutkimuksen näkökulmasta. Suomalainen kuntajohtamisen voidaan katsoa painottuneen kuntatason hallintasuhteita koskevaan tai kuntajohtajien työn tarkasteluun (mm. Airaksinen 2009; Hakari 2013; Haveri ym. 2013 ja 2015; Jäntti ym. 202; Kyösti ym. 2022; Parkkinen ym. 2022). Sen sijaan sivistyspalveluihin kohdistuva johtamistutkimus on jäänyt melko kapealaiseksi, painottuen etupäässä oppilaitosten pedagogiseen johtamiseen (ks. Mattila & Kallio 2018). Tutkimuksella pyritäänkin täydentämään kunnallisesta johtamisesta kerääntynyttä tutkimustietoa lisäämällä siihen sivistyspalveluiden johtamisen näkökulmaa.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelmat

Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä kuntien kohtaamista johtamishaasteista sote-uudistuksen jälkeisessä Suomessa. Tutkimuksella täydennetään kunnan hallintasuhteisiin ja kuntajohtamiseen liittyvää tutkimustietoa kohdentamalla katse harvemmin tarkasteltuun sivistyspalveluiden johtamiseen. Tutkimuksessa pyritään moninäkökulmaisuuuteen, tarkastelemalla paitsi useampaa johtamistehtävää samanaikaisesti, myös suhteessa kunnan ulkoihin yhteistyökumppaneihin ja kuntaorganisaation sisäiseen toimintaan.

Fernandezin ym. (2010) mukaan johtajuuden tutkimus on perinteisesti ollut näkökulmaltaan yksilöön keskittyvää, ylhäältä alas -tapahtuvaa toimintaa, mutta uudempi tutkimuskirjallisuus tarkastelee johtajuutta jo enemmän relationaalisena prosessina. Tässä tutkimuksessa tähdätään jälkimmäiseen: johtajuutta tarkastellaan jaettuna toimintana, jota tapahtuu organisaatioiden eri tasoilla ja välillä ja joka on riippuvainen sosiaalisesta vuorovaikutuksesta ja verkostoista.

Sekä verkostomaisen yhteistyön että palveluintegraation toteutumista on mahdollista arvioida erilaisista ulottuvuuksista käsin. Tutkimuskirjallisuudessa esiintyviä luokituksia hyödyntämällä on mahdollisuus valottaa tarkemmin, mitä ominaispiirteitä verkostomainen yhteistyö ja palveluintegraatio sisältävät. Tutkimuksen keinoin on myös mahdollista kerätä tietoa yhteistyön toteutumisesta kunnissa. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena onkin kuntien verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation toteutumisen arviointi, tiedostaen kuitenkin kuntien moninaisuuden ja yksittäisen tutkimuksen rajallisuuden yleistysten tekemiseen koko kuntakentästä.

Tutkimuksen yhteiskunnallisella taustalla on vuoden 2023 alusta voimaan tullut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka myötä Suomeen muodostui uusi hallinnon taso, hyvinvointialueet. Kuntien tehtäväksi jäi lakisääteisten peruspalvelujen lisäksi kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Keskeisenä toimijana sote-uudistuksen jälkeisessä kunnassa ovat sivistyspalvelut, jotka toteuttavat palvelutehtävänsä yhteistyössä hyvinvointialueiden sekä eri toimijoita edustavien sidosryhmien kanssa. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostaakin organisaatioiden välinen yhteistyö, kohdentuen tarkemmin verkostoihin ja moniammatillisen yhteistyön palveluintegraatioon sekä niiden johtamiseen.

Väitöskirjan päätutkimuskysymys on:

- Mitä organisaatioiden välinen yhteistyö kuntien sivistyspalveluissa tarkoittaa ja mitä se merkitsee johtamisen kannalta?

Tähän kysymykseen haetaan vastauksia seuraavien kahden alatutkimuskysymyksen kautta:

- Mikä on verkostojen rooli kunnan palvelutuotannossa ja mitä johtajuus verkostoissa edellyttää?
- Miten palveluintegraatio kunnan lasten, nuorten ja perheiden palveluissa toteutuu ja miten johtamisella tuetaan palveluintegraation toteutumista?

Kahteen alatutkimuskysymykseen on haettu vastauksia väitöskirjaan sisältyvien osatutkimusten kautta, hyödyntäen myös synteesisosan syvennettyä teoreettista viitekehystä. Päättökysymys toimii väitöskirjakokonaisuuden kokoavana kysymyksenä, kooten verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation tarkastelun organisaatioiden välisen yhteistyön sateenvarjon alle. Päättökysymykseen haetaan vastauksia väitöskirjan syvennetystä teoriaosasta, hyödyntäen samalla osatutkimusten tuloksia.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja tutkimusstrategiset valinnat

Väitöskirja koostuu kahdesta osasta: synteesisistä ja osatutkimuksista. Osatutkimukset ovat kukin itsenäisiä kokonaisuuksiaan, jotka tarkastelevat väitöskirjan keskiössä olevia johtamishaasteita verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation näkökulmista. Osatutkimukset auttavat omalta osaltaan vastaamaan synteesisosassa esitettyihin kahteen alatutkimuskysymykseen. Osatutkimusten tulosten lisäksi näihin tutkimuskysymyksiin etsitään vastauksia synteesisosassa esitettyyn laajempaan teoreettiseen viitekehukseen nojautuen.

Synteesisosassa syvennetään osatutkimusten teemojen – verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation – teoreettista tarkastelua sekä kuvataan osatutkimusten toteuttaminen ja keskeiset tulokset. Verkostomainen yhteistyö ja palveluintegraatio asemoituvat molemmat organisatorisen yhteistyön sateenvarjon alle. Organisatoriseen yhteistyöhön lukeutuva organisaatioiden välinen yhteistyö ja sen johtaminen toimii väitöskirjatutkimuksen kokoavana elementtinä. Synteesisosan teoreettista tarkastelua ja osatutkimusten tulosten antia hyödyntäen vastataan väitöskirjakokonaisuuden kokoavaan päättökysymykseen.

Kuvioon 1 on kuvattu tutkimusartikkelien suhde tutkimuksen teoreettiseen viitekehukseen. Artikkelit 1 kohdistuu verkostojen ja verkostojohdamisen rooliin kunnallisessa palvelutuotannossa. Artikkelit 2 ja 3 tarkastelevat palveluintegraatiota, sen johtamista ja esteitä sivistys- ja sote-palveluiden yhdyspinnoilla. Tutkimuksen teoriaosassa syvennetään verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation tarkastelua,

nostaen niiden rinnalle teoreettisen viitekehyksen kokoavaksi elementiksi organisaatioiden välisen yhteistyön ja sen johtamisen.



Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja tutkimusartikkelit

Väitöskirjan synteosiosassa on viisi lukua, jotka etenevät seuraavasti. Luku 1 johdattaa lukijan tutkimuksen taustaan ja tarkoitukseen. Luvussa kuvataan julkisen sektorin toimintaympäristön haasteita sekä sote-uudistuksena toteutettua rakenteellista muutosta ja tästä kontekstista nousseita tutkimusaukkoja joihin väitöskirjalla pyritään vastaamaan. Tarkastelun painopisteessä on kuntien sivistystoimi ja siellä erityisesti lasten, nuorten ja perheiden palvelut, joita toteutetaan verkostomaisessa ja moniammatillisessa yhteistyössä eri palvelusektoreita ja organisaatioita edustavien tahojen kanssa. Luvussa 1 esitellään myös tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset sekä kuvataan väitöskirjan rakenne. Luku 2 muodostaa väitöskirjan syvennetyn teoreettisen viitekehyksen. Tarkastelu käynnistyy organisaatioiden välisen yhteistyön tarkastelulla, edeten verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation näkökulmiin. Luvussa 3 kuvataan tiivistetysti väitöskirjakokonaisuuteen sisältyvät osatutkimukset, tutkimuksen taustalla olevat metodologiset valinnat ja tieteenfilosofiset lähtökohdat sekä osatutkimusten keskeisimmät tulokset. Luvussa 4 vastataan väitöstutkimuksen tutkimuskysymyksiin hyödyntäen teoreettisen viitekehyksen sekä osatutkimusten tulosten antia. Luvussa 5 arvioidaan puolestaan tutkimuksen tieteellistä ja käytännöllistä kontribuutiota, tutkimuksen luotettavuutta ja rajoituksia sekä esittää ajatuksia jatkotutkimusaiheiksi.

Väitöskirjan toinen osa muodostuu kolmesta alkuperäisestä tutkimusartikkelista. Tutkimusartikkelit tarkastelevat verkostoja ja verkostojohdantia kuntien sivistyspalveluissa sekä palveluintegraation luonnetta, johtamista ja esteitä sivistyksen ja soten yhdyspinnoille sijoittuvissa palveluissa.

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Organisaatioiden välinen yhteistyö

Organisatorinen yhteistyö voi olla yhden organisaation sisällä tapahtuvaa tai kahden ja useamman organisaation välistä yhteistyötä. Organisaatioiden välinen yhteistyö eroaa organisaation sisäisestä yhteistyöstä siinä, että jälkimmäinen sijoittuu yhden organisaation sisällä tapahtuvaan yhteistyöhön eri ammattikuntien, tiiminjäsenten keskinäisessä tai tiimien välisessä yhteistyössä, kun taas edellinen kohdistuu kahden tai useamman organisaation keskinäiseen yhteistyöhön. Organisaatioiden välinen yhteistyö ei kuitenkaan poissulje ammattikuntien välistä ja organisaatioiden sisäistä yhteistyötä. (Auschra 2018.)

2.1.1 Verkostot ja moniammatillinen yhteistyö

Tutkimuskirjallisuudessa erotetaan yleensä kaksi ääripäätä tarkasteltaessa organisaatioiden välisten suhteiden hallintaa. Markkinat ja hierarkiat ovat organisoitumisen ideaalityyppejä, joissa organisaatioiden välisiä suhteita koordinoidaan eri mekanismein. Markkinoiden koordinaatiomekanismina toimii hinta, kun taas hierarkioiden mekanismina toimii auktoriteetti. (mm. Ouchi 1980; Thompson ym. 1991; Williamson 2010.) Markkinoiden ja hierarkioiden väliin asettuu tutkimuskirjallisuuden valtavirrassa kolmas organisoitumisen ideaalityyppi, joka on nimetty milloin klaaniksi (Ouchi 1980), yhteisöksi (mm. Adler 2001; Adler ym. 2008) tai verkostoksi (mm. Keast ym. 2004), milloin yksinkertaisesti yhteistyöksi tai yhteistoiminnaksi (Auschra 2018; Vangen & Huxham 2003). Tämän kolmannen ideaalityypin koordinaatiomekanismina toimii luottamus, joka voidaan määritellä esimerkiksi varmuudeksi toisen myötämielisyydestä tai hyväntahtoisuudesta (Adler 2001).

Organisaatioiden välisellä yhteistyöllä onkin markkinoista ja hierarkioista poikkeavia ominaispiirteitä. Yhteistyöhön osallistuvilla toimijoilla on yhteinen tavoite tai toiminnan tarkoitus. Organisaatiot pysyvät muodollisesti itsenäisinä ja autonomisina, mutta ovat sitoutuneita toimimaan yhteistyössä kumppaneidensa kanssa. Yhteistyösuhteet mahdollistavat ja ovat seurausta vaihdosta (tieto, resurssit, aktiviteetit ja kyvykkyydet) ja sisältävät sosiaalista vuorovaikutusta. Osapuolet myös noudattavat keskinäisissä suhteissaan tiettyjä sääntöjä, normeja ja rakenteita, jotka voivat olla muodollisia tai epämuodollisia. Organisaatioiden välisen yhteistyön osapuolet voivat olla kilpailijoita, voittoa tavoittelevia tai tavoittelemattomia, ja julkisia organisaatioita. (mm. Ausschra 2018.)

Vaikka organisaatioiden välinen yhteistyö sisältää monia ulottuvuuksia, se on mahdollista määritellä yksinkertaisesti prosessiksi, jota ilmenee, kun organisaatiot ovat vuorovaikutuksessa keskenään luodakseen uusia organisatorisia ja sosiaalisia rakenteita (Thomson ym. 2009, 1). Kattavammat määrittelyt huomioivat tarkemmin osapuolten sosiaalisen vuorovaikutuksen luonteen. Thomson ym. (2009, 3) kuvaavat yhteistyötä prosessiksi, jossa eri tavoin toisiinsa kytköksissä olevat toimijat neuvottelevat yhteisistä säännöistä ja rakenteista koskien yhteistyön luonnetta ja toimintatapoja siten, että se hyödyttää kaikkia osapuolia:

“Collaboration is a process in which autonomous or semi-autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationships and ways to act or decide on the issues that brought them together; it is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions.”

Thomson ym. (2009) tarkastelevat tutkimuskirjallisuuteen pohjautuen yhteistyötä monitahoisena ilmiönä, joka koostuu viidestä ydinulottuvuudesta: hallinta (*governance*) ja hallinto (*administration*), vastavuoroisuus (*mutuality*) ja normit (*norms*) sekä organisatorinen autonomia (*organizational autonomy*). Näistä hallinta ja hallinto ovat luonteeltaan rakenteellisia ulottuvuuksia, vastavuoroisuus ja normit liittyvät sosiaaliseen pääomaan ja organisatorinen autonomia toimijuuteen. Hallinnassa on kyse prosessista, jossa osapuolet neuvottelevat yhteistoimintaa ja yhteistä päätöksentekoa tukevista rakenteista ja säännöistä. Hallinnon roolina on puolestaan päätösten vieminen käytäntöön ja johtaminen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Organisatorisessa autonomiassa on kyse yhteistyöhön osallistuvien organisaatioiden kokemasta jännitteestä niiden omien intressien ja toisaalta yhteisön kollektiivisten intressien välillä. Osapuolten tulisi jännitteistä huolimatta löytää yhteistyössä piilevät synergiaedut ja vastavuoroiset hyödyt, jotta tehdyt uhraukset kannattavat. Ne voivat löytyä yhteisten tavoitteiden, professionaalisten taustojen tai tiettyihin asiakasryhmiin sitoutumisen kautta. Sitoutumisen edellytyksenä on kokemus vastavuoroisuudesta ja luottamuksesta.

Käsitteet dynaamisuus ja prosessinomaisuus toistuvat organisaatioiden välisen yhteistyön määritelmässä. Majchrzak ym. (2015, 1) määrittelevät yhteistyön yhteistoinnalliseksi organisaatioiden väliseksi suhteeksi, josta neuvotellaan jatkuvassa kommunikatiivisessa prosessissa, ja jonka kontrollimekanismina eivät toimi markkinat tai hierarkiat. Auschra (2018) toteaa, että vaikka organisaatioiden välinen yhteistyö voidaan melko staattisesti määritellä markkinoiden ja hierarkian väliseksi hallinnan muodoksi, yhteistyö itsessään muodostuu prosessissa, joka on dynaaminen, kontekstisidonnainen ja historiallisen taustan muovaama. Organisaatioiden väliset

suhteet käyvät läpi evoluution, joka alkaa yhteistyön käynnistymisestä ja muotoutumisesta, jatkuen yhteistyön kehittämiseen ja mahdolliseen hajottamiseen.

Yhteistyö on käsitteenä niin arkikielessä kuin tieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa-kin laajalti käytetty ja organisatorista yhteistyötä koskeva käsitteenmäärittely usein löyhää (mm. Bedwell ym. 2012; Silvia & McGuire 2010; Thomson ym. 2009). Keastin ja Mandellin (2013a) mukaan yhteistyöstä on tullut yhteiskuntamme pirullisten ongelmien ratkaisija ja elastinen termi, jolla viitataan yleisesti mihin tahansa yhdessä työskentelyn muotoon. Bryson ym. (2015, 1) puolestaan toteavat, ettei sektorirajat ylittävä yhteistyö ole helppo ratkaisu monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseen, ja yhteistyö voi sisältämiensä mahdollisuuksien lisäksi olla hyvinkin turhauttavaa. Monimutkaisten ongelmien kanssa kamppailevilla ei kuitenkaan ole muuta mahdollisuutta kuin työskennellä rajat ylittävässä yhteistyössä, rakentaen yhteistä ymmärrystä ratkottavasta ongelmasta ja sitoutuen yhteisesti sovittuihin toimenpiteisiin.

Keast & Mandell (2013a) erottavat toisistaan käsitteet yhteistyö (*co-operation*), koordinaatio (*coordination*) ja kollaboraatio (*collaboration*), perustaen erottelunsa yhteistoiminnalle ominaisiin integraatiomekanismeihin. Yhteistyössä on kyse lyhytaikaisista, usein epämuodollisista ja vapaaehtoisista suhteista ihmisten tai organisaatioiden välillä. Koordinaatiossa toimijoiden väliset suhteet ovat jo tiiviimmät ja ne perustuvat yhteisiin tavoitteisiin ja tekemiseen. Kollaboraatio on vakain ja pitkäkestoisin yhteistyön muoto, jolle on ominaista toimijoiden suuri keskinäisriippuvuus ja tiiviit keskinäiset suhteet. Kollaboratiivisen yhteistyön katsotaan olevan yksi keino vastata yhteiskunnassa ilmeneviin monimutkaisiin haasteisiin. Kollaboratiivisen yhteistyön kompleksinen ja dynaaminen luonne edellyttää kuitenkin organisaatioilta uudenlaisia lähestymistapoja ja merkittäviä panostuksia luottamuksen vaalimiseksi ja tulosten saavuttamiseksi. (mm. Keast & Mandell 2014; Senge ym. 2007; Vangen & Huxham 2003.)

Yhtä tärkeää kuin organisaatioiden välisen yhteistyön edistäminen organisaatiotasolla, on varmistaa eri alojen asiantuntijoiden moniammatillisen yhteistyön toimivuus asiakasrajapinnassa. Sillä on myös keskeinen rooli palveluprosessien parantamisen ja tuloksellisuuden näkökulmasta. (ks. Karam ym. 2018.)

Käsitteitä moniammatillinen ja monialainen yhteistyö käytetään yleisesti toistensa synonyymeinä. Jalosen ym. (2024, 307) mukaan moniammatillisella yhteistyöllä viitataan eri ammattialoja edustavien asiantuntijoiden väliseen ihmislähtöiseen työskentelyyn, jossa eriytyneet osaamisalueet, tiedot ja vastuut tulevat jaetuiksi yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tavoitteena ovat paremmat, asiakaslähtöiset palvelut, mikä edellyttää sektoriperustaisuudesta ja organisaatiokeskeisyydestä irtautumista sekä kykyä vastata palvelujen yhteensovittamisesta eli integraatiosta johtuviin uusiin osaamistarpeisiin. Holopaisen ym. (2023, 1) mukaan monialaisella yhteistyöllä

viitataan usein käytännön asiakastyöhön, jossa yksilön palvelutarpeeseen vastataan moniammatillisen tiimin tai eri organisaatioissa työskentelevien ammattilaisten muodostaman verkoston voimin.

Moniammatillinen yhteistyö on terveydenhuollon palveluiden yhteydessä määritelty aktiiviseksi ja jatkuvaksi kumppanuudeksi asiakaslähtöisten palvelujen tuottamiseksi ammattilaisten välillä, jotka edustavat erilaisia aloja, ammatillisia kulttuureita ja mahdollisesti myös eri organisaatioita tai palvelusektoreita. Moniammatillisuus tarkoittaa eri ammattialoja edustavien asiantuntijoiden yhteensovittettua, integroitua työskentelyä palvelutuotannossa. Kumppanuudella puolestaan viitataan toimiviin yhteistyösuhteisiin suoritettaessa toisiinsa kytkeytyviä ja keskinäisriippuvia palvelutehtäviä. (Schot ym. 2020, 332.)

Tässä tutkimuksessa käsitteellä moniammatillinen yhteistyö viitataan eri ammattialojen edustajien asiakaslähtöiseen työskentelyyn yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Käsite kattaa paitsi suoraan asiakasrajapinnassa toimivien ammattilaisten yhteistyön, myös asiantuntijoiden ja esihenkilöiden tekemän yhteistyön palveluprosessien parantamiseksi.

Kuten verkostomaisella yhteistyölläkin, myös moniammatillisella yhteistyöllä katsotaan saavutettavan hyötyjä, joita yksittäiset tahot yksinään eivät pysty saavuttamaan. Terveydenhuollon ammattilaisten yhteistyötä ja päätöksentekoa tarkastellut Nikander (2003) toteaa eri ammattikuntaan kuuluvien työntekijöiden yhteistyön takaavan tasapuolisemman, läpinäkyvämmän, sekä ammattilaisten että asiakkaiden kannalta paremman hoidon ja päätöksenteon. Lasten, nuorten ja perheiden palveluita tarkastelleet Perälä ym. (2011, 21) toteavat palvelujen rajapintoja ylittävien rakenteiden ja käytänteiden luomisen sekä vastuista sopimisen parantavan palvelujen laatua ja jatkuvuutta, yhteistyötä ja tiedonkulkua ja sen myötä myös tehostavan toimintaa. Eri toimijoiden välinen sujuva ja yhteensovitettu toiminta, jossa on yhteisesti sovittu vastuista, käytännöistä ja näitä tukevista rakenteista, on keskeinen edellytys palvelujen saatavuudelle.

Reeves ym. (2018) nimeää moniammatillisen tiimin tehokkuuteen vaikuttaviksi elementeiksi jaetun identiteetin, selkeät tavoitteet, tehtävät ja roolit, vastavuoroiset riippuvuussuhteet, työn yhteensovittamisen eli integroinnin sekä jaetun vastuun. Näiden lisäksi moniammatillisen yhteistyön tehokkuutta määrittää tiimin yhteisen palvelutehtävän ennustettavuus, kiireellisyys ja kompleksisuus. Jalosen ym. (2024) mukaan tuloksellinen ja tehokas moniammatillinen yhteistyö edellyttää toisen kohtaamisen taitoja, pysyviä yhteistyökäytänteitä ja johtamisjärjestelyjä sekä säännöllistä, koko henkilöstöä koskevaa monialaista koulutusta. Moniammatillinen yhteistyö edellyttää luonnollisesti myös erilaisia ammatillisia taitoja ja pätevyksiä sekä moninaista palveluvalikoimaa (Willumsen 2008). Kuten verkostomaisessa yhteis-

työssäkin, myös palveluintegraation onnistumisessa tarvitaan erilaisia, toisiaan täydentäviä organisaatioita ja ammattilaisia, jotka toimivat yhteisesti sovittujen periaatteiden mukaisesti. Molemmissa yhteistyömuodoissa koossapitävänä voimana toimii luottamus. (mm. D'Amour ym. 2005; Karam ym. 2018.)

Tämän tutkimuksen kohteena on organisaatioiden välinen yhteistyö ja sen johtaminen kuntien sivistyspalveluiden yhdyspinnoilla. Seuraavassa luvussa kuvataan, mistä kuntien sivistyspalveluiden tehtäväkenttä muodostuu ja miten tehtäviä toteutetaan yhteistyössä hyvinvointialueen ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa.

2.1.2 Organisaatioiden välinen yhteistyö kuntien sivistyspalveluissa

Kuntien sivistyspalvelut muodostuvat moninaisista kasvatus-, opetus- ja vapaa-ajan palveluista. Kuntien lakisääteisiin tehtäviin kuuluu varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen järjestäminen. Sen lisäksi kunnalla on mahdollisuus anoa järjestämislupaa toisen asteen koulutuksen, kansalaisopistotoiminnan ja musiikkiopistotoiminnan harjoittamiseen. Kuntien tulee myös luoda edellytyksiä nuorisotyölle ja liikunnalle järjestämällä palveluja, tarjoamalla tiloja ja liikuntapaikkoja sekä tuemalla kansalaistoimintaa. Kunnan tehtäviin kuuluu myös kirjasto- ja kulttuuripalveluiden järjestäminen. Kunnan tulee näitä tehtäviä hoitaessaan tehdä yhteistyötä niin asiakkaiden kuin eri toimialojen, viranomaisten, hyvinvointialueen, järjestöjen, seurakuntien ja yksityisen sektorin kanssa. (laki taiteen perusopetuksesta; laki vapaasta sivistystyöstä; laki yleisistä kirjastoista; liikuntalaki; nuorisolaki; perusopetuslaki; varhaiskasvatuslaki.) Kunnat toteuttavatkin lakisääteisiä tehtäviään paitsi itse, myös ostamalla palveluja yrityksiltä ja yhdistyksiltä, solmimalla kumppanuussopimuksia yhdistysten ja järjestöjen kanssa tai toimimalla vapaamuotoisemmassa yhteistyössä eri tahojen kanssa.

Hyvinvointialueet vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Lasten, nuorten ja perheiden palveluita ovat äitiys- ja lastenneuvolat, kasvatus- ja perheneuvonta, perheasioiden sovittelu, lastensuojelu, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä suun terveydenhuolto. Myös opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelut kuuluvat hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, STM.)

Sekä kunnan että hyvinvointialueen tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä. Molempien tahojen tulee strategisessa suunnittelussaan asettaa tälle työlle tavoitteet ja niitä tukevat toimenpiteet. Kuntien ja hyvinvointialueiden tulee toimia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisyhteistyössä toistensa kanssa sekä muiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien julkisten toimijoiden, yksityisten

yri­tysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Kuntien ja hyvinvointialueiden tulee myös edistää järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. (kuntalaki; laki hyvinvointialueesta; laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä; Niemi 2024.) Kunnilla ja hyvinvointialueilla on myös vastuu opiskelu­huollon toteuttamisesta monialaisena suunnitelmallisena yhteistyönä opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa sekä tarvittaessa muiden yhteistyöta­hojen kanssa (laki oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta). Paanasen ym. (2024, 20) mukaan edellytykset kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyölle kun­ta­laisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ovat hyvät, sillä lainsäädännön vel­voitteiden lisäksi toimijoiden välillä vallitsee keskinäisriippuvuus tiedosta ja käytet­ävissä olevista resursseista. Yhteisten asukkaiden hyvinvointi rakentuu yhtäältä kuntien ennaltaehkäisevän ja hyvinvoinnin mahdollistavan työn, toisaalta hyvinvoin­tilueiden tuottamien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden varaan.

Lasten ja lapsiperheiden terveyttä ja hyvinvointia edistävä työ on monialaista ja ta­pahtuu useamman palveluntuottajan toimesta, joten palvelujen saaminen eheäksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi yli sektori- ja aluerajojen on haastavaa (Perälä ym. 2011). Erityisesti paljon palveluja tarvitsevien ja käyttävien asiakkaiden kokonais­valtaisiin tarpeisiin vastaaminen vaatii paljon palvelujen yhteensovittamista ja sau­matonta ammattiryhmien välistä yhteistyötä (Hujala ym. 2019). Hyvinvointialueiden ylläpitämisen perhekeskustoiminnan kautta kootaan yhteen alueellisia perheiden pal­veluja, joita hyvinvointialueet, kunnat, järjestöt ja seurakunnat tuottavat. Perhekes­kuksen palveluverkosto tarjoaa varhaista tukea sekä vastaa lasten, nuorten ja perhei­den hyvinvoinnin ja avun tarpeisiin. (STM; THL.) Kunnat ovat myös organisoineet hy­vinvoinnin edistämistyötään erilaisiksi verkostomaisiksi rakenteiksi, joihin osallis­tuu toimijoita niin kunnasta, hyvinvointialueelta, kolmannelta kuin neljänneltäkin sektorilta.

Kunnilla ja hyvinvointialueilla on yhteinen hyvinvoinnin edistämistehtävä, mutta or­ganisaatioiden perustehtävän ja roolien erilaisuus sekä sijoittuminen eri hallinnon tasoille muodostaa haasteen. Vaikka hyvinvointialueet ovat kuntien tapaan itsehal­linnollisia toimijoita, on hyvinvointialueiden tehtäväkenttä ja rooli kuntien tehtäviä ja rooleja rajatumpi ja rahoitusmalli erilainen. Hyvinvointialueiden toiminta perus­tuu rajoitettuun itsehallintotulkintaan ja voimakkaaseen valtionohjaukseen, mikä oh­jaa hyvinvointialueita keskittymään lakisäätelien tehtävien hoitamiseen. Tällöin hy­vinvointialueiden tärkeimmäksi kumppaniksi muodostuu valtio, vaikka paikallista­solla tarvittaisiinkin aktiivista kumppanuutta ja omasta organisaatiosta ulospäin ku­rottautumista. (Paananen ym. 2024.)

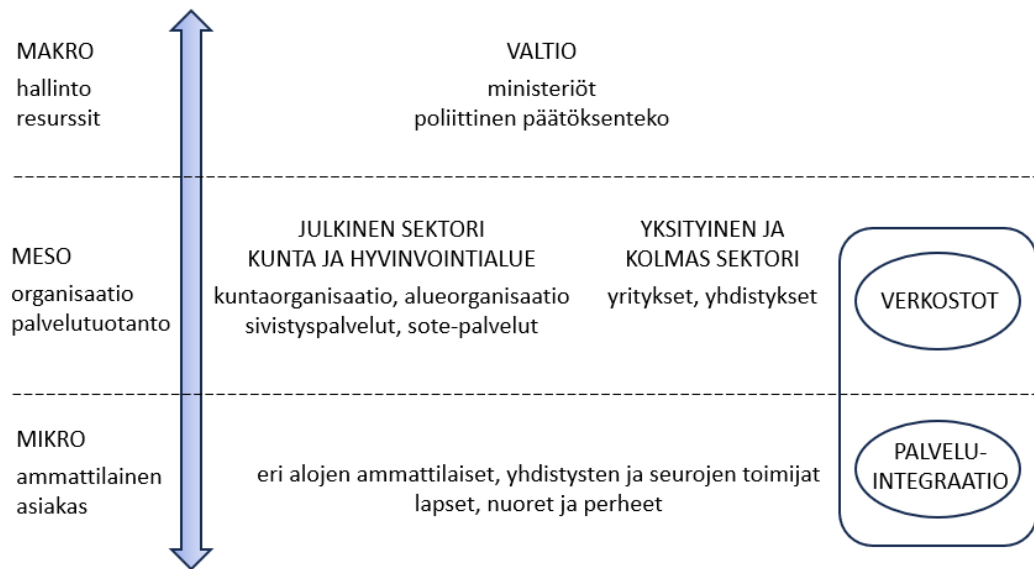
Oman haasteensa organisatoriseen yhteistyöhön kuntien ja hyvinvointialueiden välillä tuo strategisten tavoitteiden, rakenteiden, prosessien ja resurssien yhteensovittaminen. Molemmilta tahoilta edellytetään hyvinvoinnin strategista suunnittelua ja siihen liittyvien asiakirjojen laadintaa yhteistyössä toistensa kanssa. Molemmilla tahoilla on myös omat, organisaatiohierarkian eri tasoille sijoittuvat hyvinvoinnin edistämisen rakenteensa, joiden tulisi käydä keskenään vuoropuhelua ja toimia yhteistyössä. Haasteena ovat myös organisaatioiden eriytyneet päätöksentekorakenteet ja aikaikkunat sekä yhä niukentuvat resurssit, joiden tulisi riittää organisaatioilta edellytettyjen tehtävien hoitamiseen.

Jalosen ym. (2024, 318) mukaan moniammatillisella yhteistyöllä on onnistuessaan hyvät mahdollisuudet ohjata ja tukea asiakkaita tavoilla, jotka johtavat niin yksilön, lähiyhteisön kuin yhteiskunnankin tasoilla näyttäytyvään hyvinvoinnin lisääntymiseen. Onnistuminen edellyttää kuitenkin kansallisen ohjauksen tasolta alkavaa yhteistyötä ulottuen kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnoilta saumattomasti asiakkaiden arkeen. Kuntien ja hyvinvointialueiden johtajien ja esihenkilöiden arjessa tämä tarkoittaa aktiivista verkostoissa toimimista omasta organisaatiosta ulospäin sekä operatiivisen tason palveluintegraation edistämistä oman organisaation sisällä. Näitä organisaatioiden välisen yhteistyön eri tasoille asettuvia elementtejä ja niiden johtamista tarkastellaan seuraavissa luvuissa.

2.1.3 Tutkimuksen tarkastelutasot

Organisaatioiden välistä yhteistyötä voidaan tarkastella organisoitumisen eri tasoilla, niin makro-, meso- kuin mikrotasollakin. Esimerkiksi Abbasi ym. (2011) ovat tutkineet tieteilijöiden yhteistyöverkoston dynaamista kehittymistä niin yksilö-, instituutio- kuin valtiollisellakin tasolla. Kodner & Spreeuwenberg (2002) ovat puolestaan tarkastelleet terveydenhuollon palveluintegraatiota rahoituksen, hallinnon, organisaatioiden, palvelutuotannon ja kliinisestä asiakasrajapinnan näkökulmasta käsin. Auschra (2018) sijoittaa näistä rahoituksen ja hallinnon tarkastelun makrotasolle, organisaatioiden ja palvelutuotannon tarkastelun mesotasolle ja kliinisen tason tarkastelun organisatorisen yhteistyön mikrotasolle, ammattilaisten asiakasrajapinnassa tekemään yhteistyöhön.

Kuvioon 2 on kuvattu organisaatioiden välisen yhteistyön analyysitasot Auschran (2018) tekemää jakoa mukailten. Kuvioon on sijoitettu organisaatioiden välisen ja moniammatillisen yhteistyön eri tahot ja toimijat sivistyspalveluiden yhdyspinnoilla.



Kuvio 2. Yhteistyön tarkastelun analyysitasot väitöskirjan kontekstissa (mukaan Auschra 2018)

Kuten kuvio 2 on havaittavissa, tässä tutkimuksessa tarkastelu kohdistuu kuntien sivistyspalveluissa toteutettavan organisaatioiden välisen yhteistyön meso- ja mikrotasolle. Mesotasolla sivistyspalveluiden yhteistyökumppaneina ovat hyvinvointialue, yksityiset yritykset sekä kolmatta sektoria edustavat yhdistykset, seurakuntat ja järjestöt. Mikrotasolla organisaatioiden ammattilaiset ja toimijat tuottavat palveluja kuntalaisia ja asiakkaita osallistaen. Kuvio on yksinkertaistettu esimerkki kuntien yhteistyösuhteista, eikä se sisällä kaikkia yhteistyötahoja kuten esimerkiksi eri viranomaistahoja tai seurakuntia. Yhteistyössä voi olla myös mukana muodollisiin organisaatioihin sitoutumattomia kansalaistoimijoita, jotka lukeutuvat yhteiskunnan ns. neljänteen sektoriin (ks. Ruuskanen ym. 2020).

Organisaatioiden välistä yhteistyötä tarkastellaan tässä tutkimuksessa verkostomaisen yhteistyön ja moniammatillisen yhteistyön palveluintegraation näkökulmasta. Moniammatillista yhteistyötä tehdään myös verkostoissa, mutta tässä tutkimuksessa verkostomaisen yhteistyön tarkastelu kohdistuu pääosin organisaatioiden ja palvelutuotannon mesotasolle. Palveluintegraation tarkastelu kohdistetaan puolestaan etupäässä mikrotasolle, asiakasrajapinnassa tehtävään moniammatilliseen yhteistyöhön ja sen edistämiseen. Todellisuudessa sekä verkostomaista toimintaa että palveluintegraatiota tapahtuu niin horisontaalisesti kuin vertikaalisestikin, palvelutuotannon eri tasoilla ammattilaisten, asiantuntijoiden, esihenkilöiden ja johdon vuoropuhelussa organisaatioiden sisällä ja välillä (mm. Kodner 2009; Kodner & Spreuwenberg 2002). Ja kuten kuvioon 2 on muotoiltu, ovat verkostot ja

palveluintegraatio osa samaa, organisaatioiden välisen yhteistyön kokonaisuutta, jonka johtaminen on tämän tutkimuksen keskiössä.

Seuraavissa luvuissa 2.2. ja 2.3. syvennyttään tarkemmin verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation teoreettiseen tarkasteluun.

2.2 Verkostomainen yhteistyö

2.2.1 Verkostot hallinnan muotona

Kuntajohtaminen ja päätöksenteko tapahtuvat suurelta osin vuorovaikutusprosesseissa erilaisilla rajapinnoilla, joiden muodostamaa kokonaisuutta voidaan kutsua kunnan hallintasuhteiksi. Julkishallinnon paradigmat jäsentävät monimutkaista hallinnon kokonaisuutta ja samalla ohjaavat käsityksiämme siitä, mitkä asiat johtamisessa ja päätöksenteossa kulloinkin koetaan keskeisiksi. Julkishallinnon paradigmojen voidaan tulkita korostavan tiettyjä hallintasuhteita ja ohjaavan siten huomion keskittymistä näihin asioihin kuntajohtamisessa ja päätöksenteossa. Yhteiskunnan muuttuessa myös hallintatavat muuttuvat. Julkishallinnon paradigmat ovatkin viime vuosikymmenien saatossa muuttuneet perinteisestä julkishallinnosta (*public administration*) uuteen julkisjohtamiseen (*new public management*) ja sittemmin uuteen julkishallintaan (*new public governance*). (Anttiroiko ym. 2007; Autioniemi 2021; Jäntti ym. 2023; ks. myös Haveri ym. 2013 ja Ikonen 2021.)

Hallinnan käsite on laajalti käytetty niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla ja sillä voidaan viitata niin muodollisiin kuin epämuodollisiinkin normeihin ja yhteisymmärrykseen. Hallinnan käsitteestä on vahvoja intuitiivisia mielikuvia eikä aina ole selvää viitataanko käsitteellä organisaatorakenteisiin, hallinnollisiin prosesseihin, johtamisjärjestelmään, kannustinjärjestelmään, toimintafilosofiaan tai näiden yhdistelmään. Käsitteenmäärittelyn monitahoisuudesta huolimatta hallinnalla yleensä viitataan keinoihin, joilla pyritään saavuttamaan kokonaan tai osittain itsenäisten yksilöiden tai organisaatioiden yhteinen suunta, kontrolli ja koordinaatio niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, joihin osapuolet tuovat yhdessä panoksensa. (Lynn ym. 2000.)

Anttiroiko ym. (2007) toteavat, että postmodernin aikakauden hallinta tapahtuu ennen kaikkea monitasoisten yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteiden kautta. Kuntien toimintatavat ovat muuttuneet yhä verkostomaisemmiksi, sopimuspohjaisemmiksi ja kehittämisorientoituneemmiksi. Perinteisen kontrolliajattelun, byrokraattisen hallinnon ja hierarkkisen hallintorakenteen sijaan kuntien toiminta pohjautuu enenevässä määrin eri sidosryhmien kanssa tehtävään laaja-alaiseen

yhteistyöhön. Airaksisen (2009, 31) mukaan hallinta onkin nähtävissä uusina koordinaatiokäytäntöinä ”joita toteutetaan verkostoissa, kumppanuussuhteissa ja keskusteluperustaisissa yhteistyömuodoissa pyrkimyksenä resurssien kokoaminen, avaintoimijoiden kapasiteetin hyödyntäminen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen”.

Vangen ym. (2013) erottaa toisistaan kollaboratiivisen hallinnan (*collaborative governance*) ja kollaboraatioiden hallinnan (*governing collaborations*). Edellinen liittyy hallintaan organisaatioiden välisten yhteistyömuotojen kautta ja jälkimmäisessä on kyse yhteistyön hallinnasta sinänsä. Kollaboratiivinen hallinta liittyy näin ollen kuvauksiin uusista hallintamalleista tai hallinnan muodoista. Organisaatiot linkittyvät yhteen tuottaakseen julkista arvoa, toteuttaakseen poliittiseen päätöksentekoon perustuvaa toimintaa tai johtavat julkisia ohjelmia tai varoja yhteistoiminnassa. Kollaboraatioiden hallinnalla puolestaan viitataan kollaboratiivisten kokonaisuuksien hallintaan itsessään. Tutkimuskirjallisuudessa painopiste on tällöin organisaatioiden välisten suhteiden hallinnassa ja johtamisessa, tavoitteena kollaboratiivinen etu, eli sellaisten tavoitteiden saavuttaminen joihin organisaatioilla yksin ei ole resursseja tai kyvykkyyttä. Hallinta on tällaisessa kontekstissa olennainen keino, jolla taataan tavoitteellisen yhteistoiminnan tehokkuus. (emt.)

Klijn & Koppenjan (2016, 11) käyttävät hallintaverkoston (*governance networks*) termiä kuvaamaan julkista päätöksentekoa, toimeenpanoa ja palvelutuotantoa, joka tapahtuu itsenäisten mutta keskinäisriippuvaisten julkisen sektorin, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden suhdeverkostoissa. Hallintaverkostoille tyypillistä on se, että ne ratkovat monimutkaisia ongelmia, joita yksittäinen toimija ei pysty ratkomaan vaan siihen tarvitaan useamman toimijan kollektiivisia toimenpiteitä. Verkoston toimijoilla on myös melko korkea keskinäisriippuvuus, sillä ongelmien ratkomiin tarvittavat resurssit ovat hajaantuneet useammalle toimijalle. Nämä keskinäisriippuvuudet aiheuttavat merkittävän strategisen kompleksisuuden ja ennustamattomuuden, kun verkoston osapuolten toiminta vaikuttaa muiden toimijoiden intresseihin ja strategioihin. Lisäksi verkostoissa tapahtuva vuorovaikutus on kompleksista, sillä toimijoiden autonomiasta johtuen jokaisella on omat käsityksensä ongelmista, niiden ratkaisusta ja tarvittavista strategioista. Tämä voi johtaa merkittäviin käsityseroihin, arvostiriitoihin ja eriäviin näkemyksiin ongelmanratkaisussa tarvittavista toimintatavoista ja palveluista. (Klijn & Koppenjan 2016; Klijn & Koppenjan 2013.)

Verkostot ovat nyky-yhteiskunnalle tyypillinen organisoitumismuoto ja organisaatioiden välisen kollaboraation hallintamekanismi (mm. Ospina & Saz-Carranza 2010). Verkostojen käsitteeseen viitataan usein niin arjen kommunikaatiotilanteissa kuin tieteellisissäkin tutkimuksissa, käsitteenmäärittelyn ollessa varsin hajanaista ja epätarkkaa (mm. Keast 2013; Provan ym. 2007). Vaikka verkostojen määrittely voi

vaihdella merkittävästi eri sektoreiden ja tieteenalojen välillä, yhteistä määritelmille on, että niissä viitataan toimijoiden välisiin suhteisiin, liittyen joko objektiivisesti mitattaviin resursseihin, taloudellisiin tai emotionaalisiin yhteyksiin. Verkostojen määritelmässä korostuvat myös organisaatioiden välisen erikoistumisen elementit, keskinäiset intressit tai maine transaktioiden näkökulmasta. Yhteisinä nimittäjinä verkostoja koskevassa käsitteenmäärittelyssä ovat myös sosiaaliseen vuorovaikutukseen ja luottamukseen liittyvät teemat. (Ansell 2008; Keast 2014; Provan ym. 2007.)

Sosiaalisia verkostoja koskevan analyysin voidaan katsoa juontavan juurensa jo antiikin Kreikkaan (mm. Borgatti & Ofem 2011; Rutherford 2007), mutta lähteneen kehittymään 1900-luvulla sosiometriasta kohti nykymuotoista verkostoparadigmaa. Verkostoparadigman vahvuus on siinä, että sen avulla voidaan tarkastella hyvin monenlaisia sosiaalisia ilmiöitä. Verkostoparadigmaa onkin hyödynnetty viime vuosikymmeninä useilla tieteenaloilla ja sitä voidaan soveltaa niin yksilöiden, tiimien kuin organisaatioidenkin välisten suhteiden tarkasteluun, eri tutkimusmenetelmiä hyödyntäen. (Borgatti & Ofem 2011.)

Tiivistetysti määritellen verkostot ovat ryhmä tavoitteellisia, toisistaan riippuvaisia toimijoita, jotka toimivat yhdessä tuottaakseen konkreettisen tai abstraktin kollektiivisen tuotoksen, jota osapuolet eivät yksin kykenisi tuottamaan (mm. Agranoff 2006; Keast 2013; Klijn & Koppenjan 2016; Vangen & Huxham 2003). Julkisen sektorin näkökulmasta verkostot voidaan määritellä useista organisaatioista muodostuviksi keskinäisriippuvaisiksi rakenteiksi, jotka ovat tasavertaisia eivätkä sisällä alistussuhteita tai hierarkioita, ja jotka kokoavat yhteen toimijoita palvelutuotannon järjestämisen tai siihen liittyvien toimintapolitiikkojen tiimoilta (mm. Airaksinen 2009; Keast 2013; Voets 2013).

Keast ym. (2004) korostavat eroa verkostoitumisen ja verkostojen välillä. Verkostoituminen on yleinen termi, jolla kuvataan ihmisten välisiä muodollisia tai epämuodollisia yhteyksiä, joita muodostuu tapaamisissa kasvokkain tai teknologian välityksellä. Verkostoitumisen kautta edistetään tavoitteita muodostamalla kontakteja avainhenkilöihin. Verkostot puolestaan syntyvät, kun yhteydet samoja tavoitteita ajavien organisaatioiden tai yksilöiden välillä muodostuvat muodollisemmiksi ja pysyvämmiksi.

Vaikka verkostojen katsotaan olevan keino vastata yhteiskunnassa syntyviin yhä moninaisempiin tarpeisiin, verkostot eivät kuitenkaan ratkaise kaikkia ongelmia, eivätkä ole ainoa tai suinkaan yksinkertaisin organisaatioiden välisen yhteistyön muoto. Ne ovat kuitenkin tärkeitä työkaluja resurssien jakamiselle, ongelmien tarkastelulle ja tiedon luomiselle. Verkostot avaavat uusia mahdollisuuksia, joita organisaatiot yksin tai pienissä ryhmittymissä eivät yksinään voi saavuttaa. (mm. Agranoff 2006.)

Myös Provan & Kenis (2008) katsovat verkostoyhteistyön etujen olevan merkittäviä niin julkiselle kuin yksityiselle sektorille, koska verkostot mahdollistavat lisääntyneen oppimisen, resurssien tehokkaamman käytön, paremman kapasiteetin suunnitella ja toimia kompleksisten ongelmien ratkaisemiseksi, paremman kilpailukyvyyn sekä paremmat palvelut asiakkaille. Verkostojen voidaan katsoa täydentävän julkishallinnon perinteisten organisoitumistapojen keinovalikoimaa ja tarjoavat ketterän tavan ratkaista kompleksisia ja hallinnonalat ylittäviä haasteita, jotka edellyttävät laajaa yhteistyötä ja moninäkökulmaisuuutta (Valtioneuvoston kanslia 2019). Goldsmith & Eggers (2005) toteavat, että julkishallinnon organisaatioiden rooli suorassa palvelutuotannossa on vähentynyt, mutta rooli julkisen arvon tuottajana eri verkostoissa lisääntynyt. Perinteisten organisaatioiden tilalle on tullut dynaamisemat, myös uutta teknologiaa hyödyntävät verkostot, jotka muuntuvat kulloisenkin tarpeen ja tilanteen mukaan. Agranoff (2013) toteaa verkostojen olevan notkeamman rakenteen nopeasti kehittyviin ja muuttuviin haasteisiin kuin byrokraattiset organisaatiot hierarkkisine rakenteineen ja standardisoituneine prosesseineen. Verkostojen kautta voidaan tehdä julkista arvonluontia ja verkostot voivat stimuloida ja tukea demokraattista dialogia, aktiivista julkista osallistumista ja kansalaisten osallisuutta.

Mandell (2013) erottaa kaksi pääsuuntausta verkostojen käsitteenmuodostuksessa. Toisessa suuntauksessa ovat organisaatioiden väliset (*interorganisational*) verkostot, jotka koostuvat suhteellisen itsenäisistä organisaatioista, jotka ovat mukana yhteistyössä lähinnä edistääkseen omia tavoitteitaan. Esimerkkinä tämäntyyppisestä käsitteenmäärittelystä on Anttiroikon ym. (2007, 177) määritelmä verkostoista löyhinä yhteenliittyminä, joihin toimijat liittyvät vastavuoroisuuden periaatteella edistääkseen omia tarkoituksiperiään. Myös Haveri & Pehk (2008) ovat määritelleet verkoston ryhmäksi yhdessä työskenteleviä henkilöitä, jotka tulevat organisaatioista, joiden tavoitteena on edistää omia tavoitteitaan vapaaehtoisen yhteistyön keinoin. Mandellin (2013) mukaan tämänkaltaisessa verkostotoiminnassa resurssien tasapainottaminen johtaa sopimus pohjaisiin järjestelyihin kuten alliansseihin, kumppanuuksiin ja yhteisyrittäisiin. Järjestelyt ovat useimmiten joko yhteistyöhön tai koordinaatioon perustuvia, eivätkä ne johda syvempään kollaboraatioon.

Toinen pääsuuntaus verkostojen käsitteenmäärittelyssä ovat verkostot, joiden hallinta perustuu jäsenten välisiin suhteisiin, luottamukseen ja vastavuoroisuuteen. Verkostot ovat luonteeltaan transformatiivisia (*transformational*); ne muotoutuvat yhteistoiminnassa ja luovat uudenlaista toimintaa. (Mandell 2013.) Esimerkkinä tämänkaltaisesta käsitteenmäärittelystä on Elstonin ym. (2018) näkemys siitä, että hallinta verkostojen kautta merkitsee toimijoiden välistä vapaaehtoista yhteistyötä, joka perustuu osapuolten väliseen yhteiseen ymmärrykseen, arvoihin ja strategioihin. Verkostojen kautta tapahtuvassa operationaalisessa yhteistyössä organisaatiot

suunnittelevat ja arvioivat palveluja yhdessä, ratkaisten ilmeneviä ongelmia dialogissa ja kompromisseja tehden.

Agranoff (2013) toteaa verkostoissa toimivien byrokraattisten organisaatioiden muuttavan muotoaan kolmella eri tavalla. Niistä on tullut enenevässä määrin organisoituneita työskentelemään sekä oman organisaationsa ulkopuolella että sisäpuolella. Organisaatiot eivät myöskään toimi enää vain passiivisessa roolissa verkoston päätöksenteossa ja työskentelyssä vaan toimivat aktiivisessa vuorovaikutuksessa kumppaneidensa kanssa. Kolmanneksi organisaatioiden edustajat työskentelevät myös palvelutuotannon tasolla olevissa verkostoissa, osallistuen ja ohjaten jo varhaisessa vaiheessa palvelutuotannon edistämistä ja toteuttamista. Yhteistyö ja vaikuttaminen on näin ollen sekä horisontaalista että vertikaalista, sekä ylhäältä alaspäin että alhaalta ylöspäin suuntautuvaa toimintaa. (emt.) Tästä voidaan katsoa olevan kyse myös sivistysjohtajien työssä: toisaalta toimitaan oman ja eri organisaatioiden kollegojen kanssa horisontaalisissa verkostoissa, toisaalta ohjataan oman toimialan palvelutuotantoa vertikaalisessa vuoropuhelussa.

Edellä mainittu kehitys ohjaa julkisen sektorin organisaatioita ja niiden kumppaneita kehittymään entistä proaktiivisemmiksi verkostojen rakentajiksi. Jotta julkisen sektorin toimijat voisivat olla syvemmin verkostoyhteistyössä mukana, se edellyttää byrokraattisten rakenteiden avaamista ja joustavoittamista. Yhteistyön tekemisen kautta organisaatiot muovautuvat vastaamaan paremmin verkostotyöskentelyn haasteita ja rajojen ylittäminen nousee keskeiseksi toimintatavaksi. (Agranoff 2013.) Tulee kuitenkin tunnistaa ne rajoitteet, joita poliittinen päätöksenteko asettaa byrokraattisten organisaatioiden toiminnalle (Williamson 2010). Viranhaltijoiden, asian tuntijoiden ja ammattilaisten päätösvalta rajoittuu operatiiviseen toimintaan, kun taas julkisorganisaatioiden rakenteista ja resursseista päättävät poliittiset päätöksentekijät.

Rajojen ylittäjillä (*boundary spanners*) on todettu olevan tärkeä rooli hallintaverkostojen tuloksellisuudessa ja luottamuksen rakentamisessa. Koska monet julkissektorin kohtaamat ongelmat edellyttävät juridisten organisaatorajojen tai toimijoiden välisten siilojen ylittämistä, rajat ylittävällä vuorovaikutuksella on entistä suurempi merkitys. Rajojen ylittäjillä on keskeinen rooli hallintaverkostoissa, koska he ovat organisaatioiden jäseniä, jotka kykenevät linkittämään edustamansa organisaation ympäristöön. He luovat suhteita toisiin organisaatioihin, auttavat tiedonkulussa eri organisaatioiden välillä ja hankkivat resursseja verkoston tavoitteiden edistämiseksi. He myös rakentavat luottamusta toimijoiden kesken ja auttavat parantamaan koordinaatiota päätöksenteon ja toimeenpanon välillä. (van Meerkerk & Edelenbos 2018.)

Mandellin (2013) mukaan hallinnan teoria on syntynyt selittämään muutosta hierarkkisesta ja organisaatioiden välisestä stabiilimmasta vuorovaikutuksesta kohti

malleja, joilla on vahva alhaalta ylös -näkökulma ja horisontaalinen orientaatio. Useimmat tutkijat eivät hänen mukaansa kuitenkaan tee eroa perinteisten organisaatioiden välisten ja transformatiivisten verkostojen välillä ja niiden perustavanlaatuisiin eroihin muodossa, toiminnassa ja teorioissa. Seuraavassa alaluvussa kuvataan tarkemmin kollaboratiivisia verkostoja (mm. Agranoff 2006; Keast & Mandell 2013a; Rethemeyer & Hatmaker 2007), joiden voidaan katsoa edustavan Mandellin (2013) kuvaamia transformatiivisia verkostoja.

2.2.2 Kohti kollaboratiivisia verkostoja

Viimeisten vuosikymmenten aikana on yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin toimintaympäristöissä tapahtunut monia muutoksia, jotka ovat kasvattaneet kollaboratiivisen julkisjohtamisen osuutta. Julkisen sektorin toimintaympäristössä ilmenevät haasteet eivät ole yksittäisten organisaatioiden ratkaistavissa vaan edellyttävät uusia lähestymistapoja ja yhteistyömuotoja. Myös tehokkuusvaatimukset ohjaavat julkisen sektorin toimijoita etsimään uusia kustannustehokkaita palvelutuotannon tapoja ja sopimusperusteista yhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa. Kehittyvä teknologia omalta osaltaan edistää toimijoiden välistä tiedonkulkua ja palvelujen yhteensovittamista. Myös kansalaiset etsivät uusia keinoja osallistua julkisen sektorin toimintaan, mikä voi johtaa uusiin ja erilaisiin yhteistyön muotoihin ongelmanratkaisussa ja päätöksenteossa. (O'Leary & Vijn 2012.)

Rethemeyer & Hatmaker (2007) erottavat toisistaan politiikkaverkostot (*policy networks*) ja kollaboratiiviset verkostot (*collaborative networks*). Kollaboratiiviset verkostot liittyvät julkiseen palvelutuotantoon ja ovat julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteenliittymiä, jotka yhteistoiminnassa tuottavat julkisia hyödykkeitä, palveluita tai arvonluontia. Kollaboratiivisia verkostoja tarvitaan, kun julkisen sektorin toimijat eivät yksin pysty tuottamaan tarvittavaa hyödykettä tai palvelua tai kun yksityinen sektori ei pysty tai halua tarjota niitä riittävässä määrin. Yhteistoimintaa rahoitetaan useimmiten julkisin varoin, mutta myös vapaaehtoisvoimin tai muiden intressiryhmien tuella. Poliitiikkaverkostot puolestaan koostuvat toimijoista, jotka haluavat vaikuttaa siihen tapaan millä kyseinen hyödyke tai palvelu tuotetaan, vaikka ne eivät itse olisikaan osallisina tuotantoprosessissa.

Mandellin ym. (2016) verkostotyyppölogian elementtejä ovat yhteistyöverkostot (*cooperative networks*), koordinaatioverkostot (*coordinative networks*) ja kollaboratiiviset verkostot (*collaborative networks*). Yhteistyöverkostoissa tiedon ja asiantunte muksen vaihdanta on satunnaisempaa, yhteistyö riskittömämpää ja vähemmän sitoutumista edellyttävää kuin koordinaatioverkostoissa, joissa toimintaa jo suunnitellaan ja kehitetään yhdessä, mutta toiminta on kuitenkin organisaatiokeskeistä. Kollaboratiiviset verkostot ovat tiiviitä ja organisaatioiden välinen keskinäisriippuvuus on

suurta. Kollaboraation on tutkimuskirjallisuudessa todettu eroavan yhteistyön ja koordinaation käsitteistä siinä, että jälkimmäiset eivät ole olemukseltaan dynaamisia tai evolutionäärisiä samalla tavalla kuin kollaboraatio, joka on dynaaminen ja uusiutuva prosessi staattisten olosuhteiden sijaan (O’Leary & Vij 2012). Keast & Mandell (2014) toteavat kollaboraation olevan oma erillinen yhteistyön muotonsa, jolle on ominaista tiiviit ja vastavuoroiset suhteet ja vaihdanta, korkea koheesion aste ja joka edellyttää uusia tapoja käyttäytyä, työskennellä ja johtaa.

Agranoff (2006) määrittelee kollaboraation työskentelyksi yhdessä muiden kanssa, yleensä jonkin ongelman ratkaisemiseksi tai aktivismin harjoittamiseksi. Toiminta voi olla satunnaista tai säännöllistä ja se voi tapahtua muodollisten organisaatioiden sisällä, välillä tai niiden ulkopuolella. Auschra (2018) toteaa, että kaikkia organisaatioiden välisiä suhteita ei voida määritellä kollaboraatioksi, vaan kaikki riippuu siitä, kyetäänkö yhteistyön kollaboratiivinen luonne synnyttämään ja säilyttämään. Vangen & Huxham (2003) toteavat puolestaan, että organisaatioiden välisellä yhteistyöllä voidaan saavuttaa etuja, mutta kollaboratiivisen yhteistyön kompleksinen ja dynaaminen luonne edellyttää toimijoilta merkittäviä panostuksia luottamuksen vaalimiseksi ja tulosten saavuttamiseksi.

Keastin & Mandellin (2013a) mukaan kollaboratiiviselle verkostolle tunnusomaista on se, että verkoston tehtävänä ei ole ongelmanratkaisu itsessään vaan verkoston jäsenten välisten strategisten synergioiden synnyttäminen, jotka lopulta johtavat innovatiivisten ratkaisujen löytämiseen. Yhteistoiminnassa ei näin ole kyse yksittäisten tehtävien suorittamisesta vaan pikemminkin uusien toimintatapojen löytämisestä ja kehittämisestä yhteistoiminnassa, mikä johtaa lopulta myös toivottuun lopputulokseen. Kollaboratiivisten verkostojen painopisteessä on organisaation omien resursien tai rajojen suojelemisen sijaan organisatoristen esteiden madaltaminen vahvistamalla luottamuksellisia suhteita ja ymmärtämällä, että jokainen verkoston jäsen on vain yksi osa uudessa kokonaisuudessa (Mandell ym. 2016). Kollaboratiivisten verkostojen ydin ei siis niinkään ole yhteisymmärryksen saavuttaminen jäsenten kesken sinänsä, vaan mieluummin sen tunnistaminen, että on tarve sitoutua muuttamaan prosesseja kokonaisuudessaan (Keast & Mandell 2013a).

Keast & Mandell (2013a, 34) määrittelevätkin kollaboratiiviset verkostot tavanomaisista, autonomisista organisaatioista ja löyhistä tai jopa keskenään kilpailevista verkostojen muodostuvista verkostoista poikkeaviksi kompleksisemmiksi, vastavuoroisista keskinäisriippuvuuksista ja läheisistä, tiiviistä suhteista muodostuviksi rakenteiksi, joiden jäsenet ovat osallisina systeemisissä muutoksissa. Kollaboratiivisia verkostoja muodostetaan ratkomaan monimutkaisia ongelmia, joista yksittäiset organisaatiot tai ryhmittymät eivät kykenisi suoriutumaan. Verkoston osapuolet

tunnistavat, että perinteinen yhteistyö tai toimintojen koordinointi eivät ole riittäviä keinoja ongelmien ratkaisemiseksi.

Kaikkien verkostojen voidaan ajatella pyrkivän saavuttamaan tavoitteitaan työskentelemällä yhteistyössä muiden kanssa. Tämä ei kuitenkaan ole kollaboratiivisten verkostojen ydin, vaan keskeistä on se, että kollaboratiiviset verkostot keskittyvät muuttamaan verkostoon osallistuvien ihmisten totuttuja toimintatapoja heidän omissa organisaatioissaan. Muutos edellyttää luottamusta muihin verkoston jäseniin sekä sitoutumista toimintatapojen muutokseen niin verkoston jäsenten keskinäisessä yhteistyössä kuin kunkin verkoston jäsenen oman organisaation sisällä. Kyse ei siis niinkään ole siitä, kuinka työskennellä tehokkaammin muiden kanssa, vaan kuinka rakentaa uudentyyppisiä suhteita verkoston jäsenten välille kyetäkseen muuttamaan heidän totuttuja toimintatapojaan. (Keast & Mandell 2013a.)

Koska toiminta verkostoissa ei perustu hierarkkisiin käskysuhteisiin, verkostomainen yhteistyö edellyttää johtajalta erilaisia asioita kuin perinteisten byrokraattisten organisaatioiden johtaminen. Voidaan myös ajatella, että verkostojen johtaminen on sitä haastavampaa, mitä tuloksellisempaa ja vaikuttavampaa verkostojen toiminnan odotetaan olevan. Luvussa 2.4. tarkastellaan lähemmin verkostojen johtamista ja verkostomaisen yhteistyön haasteita. Sitä ennen tarkastelu kohdistetaan kuitenkin organisaatioiden välisen yhteistyön toisen ulottuvuuden, moniammatillisen yhteistyön palveluintegraation tarkasteluun.

2.3 Moniammatillisen yhteistyön palveluintegraatio

2.3.1 Monitahoinen integraatio

Integraation käsitteestä esiintyy tutkimuskirjallisuudessa monenlaisia määritelmiä ja tarkasteltavasta ilmiökentästä ja näkökulmasta riippuen integraatiolla voidaan tarkoittaa hyvin monenlaisia tai monitasoisia asioita (Joronen ym. 2018; Taskinen & Hujala 2020). Termi integraatio juontaa juurensa latinasta ja viittaa erillisten osien liittämiseen yhdeksi kokonaisuudeksi. Organisaatioiden näkökulmasta kyse on eriytyneiden, mutta toisiaan täydentävien roolien yhteistyöstä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Integraatio on ikään kuin liima, joka sitoo kokonaisuuden yhteen. (Kodner & Spreeuwenberg 2002.)

Integraation vastakohtana mainitaan useissa tutkimuksissa differentiaatio eli eriytyminen. Erikoistuminen on tuonut organisaatioille tehokkuushyötyjä, mutta johtanut myös toimintojen siiloutumiseen ja sitä kautta palvelujen pirstoutumiseen, mikä on haaste asiakaslähtöisille palveluprosesseille (mm. Axelsson & Bihari Axelsson 2006;

Lawrence & Lorsch 1967; Mattila ym. 2021). Maksniemen (2023) mukaan erikoistuminen on kaventanut ammattilaisten toiminta-alueita, mikä puolestaan on syventänyt rajoja eri ammattikuntien välillä ja vastaavasti synnyttänyt tarpeen omien asiantuntija-alueiden ylittämiseen haastavissa asiakastilanteissa. Palveluintegraatiolla tähdätäänkin sujuviin ja asiakaslähtöisiin palveluketjuihin omiin tehtäviinsä erikoistuneiden palveluntuottajien yhteistyössä (Willumsen ym. 2012).

Asiakaslähtöisyys ja osallisuus ovat keskeisiä elementtejä palveluintegraatiota koskevissa tarkasteluissa. Virtanen ym. (2017) mukaan palveluintegraatiossa keskeistä on asiakaslähtöinen toimintamalli, jossa palvelujen käyttäjät nähdään toiminnan resursseina ja heidät otetaan aktiivisesti mukaan palvelujen suunnitteluun, toimeenpanoon ja tuloksellisuuden arviointiin. Kivinen ym. (2020) toteavat, että kansalaisten ja asiakkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen ovat osa olemassa olevaa lainsäädäntöä ja demokratiaan perustuvaa kansalaislähtöisyyttä. Palvelujen ja organisaatioiden tasolla osallisuudessa korostuu asiakkaiden rooli palvelujen käyttäjinä ja vaikuttajina palvelujen kehittämisessä ja arvioinnissa yhdessä muiden toimijoiden kanssa.

Esimerkkinä asiakaslähtöisyydestä on lasten, nuorten ja perheiden palvelujen integraatiota tarkastelleen Perälän ym. (2011, 21) määritelmä: *”yhteensovittamisella eli integraatiolla tarkoitetaan niitä palveluja antavien tahojen toimenpiteitä, joilla yhteisistä tavoitteista, menettelyistä, palveluista ja vastuista sovitaan lapsen ja perheen palvelukokonaisuudessa perhelähtöisesti.”*

Palveluintegraatio on nähty hyödylliseksi keinoksi edistää asiakaslähtöisempiä, tehokkaampia ja tuloksellisempia palveluja varsinkin sosiaali- ja terveyssektorilla ja aihealueesta on julkaistu paljon kansainvälisiä ja kansallisia tutkimuksia (mm. Ahgren & Axelsson 2005; Axelsson & Bihari Axelsson 2006; Auschra 2018; D’Amour ym. 2005 ja 2008; Heyeres ym. 2016; Hujala & Taskinen 2020; Joronen ym. 2018; Kodner 2009; Leutz 1999; Virtanen ym. 2017; Vähätalo & Kallio 2019; Willumsen ym. 2012; Zitting ym. 2019).

Terveydenhuollon palveluintegraatioon tarkastelunsa kohdistanut Leutz (1999) on määritellyt palveluintegraation pyrkimykseksi luoda toimiva yhteys terveyspalveluiden ja muiden ihmisiin kohdistuvien palvelujen välille laadukkaampien ja tehokkaampien palvelujen aikaansaamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota tutkineiden Taskisen & Hujalan (2020, 49) mukaan integraatiossa on puolestaan kyse erilaisista toimista ja ratkaisuista, joiden avulla pyritään yhdentämään tai eheyttämään hyvinvointipalvelujen rakenteita ja toimintoja. Minkman (2020) laajentaa palveluintegraation tarkastelunsa eläviin yhteisöihin ja terveelliseen ja onnelliseen elämään. Perinteisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden lisäksi tarvitaan integrointia muun muassa opetuksen, asumisen, työn tai vapaa-ajan sektoreiden välillä.

Integraatiota voidaan tarkastella vertikaalisena, palvelujärjestelmän eri tasoilla toimivien palvelujen integrointina, tai horisontaalisena integraationa, joka viittaa saman tason palvelujen yhtenäistämiseen saumattomaksi palvelukokonaisuudeksi (mm. Kodner 2009; Mattila ym. 2021; Taskinen & Hujala 2020; Zitting ym. 2019). Virtasen ym. (2017, 6) mukaan palveluintegraatiolla tarkoitetaan yleisellä tasolla yhteinäistä palvelukokonaisuutta, joka voi toteutua joko vertikaalisesti palvelutoiminnan, julkisen politiikan ja hallinnon eri tasoilla, tai horisontaalisesti yhdistettäessä eri professioita tai organisaatioiden välisiä palveluja toimivaksi kokonaisuudeksi asiakkaan tarpeiden mukaisesti.

Tutkimuskirjallisuudessa on tarkasteltu myös makro-, meso- ja mikrotasoilla tapahtuvaa integraatiota. Makro- eli järjestelmätason integraatiolla tarkoitetaan poliittiseen päätöksentekoon ja lainsäädäntöön perustuvaa rakenteiden yhdistämistä koko palvelujärjestelmän tasolla. Meso- eli organisaatiotason integraatio viittaa eri toimialojen hallinnolliseen yhdistämiseen tai organisaatioiden sisäiseen tai väliseen yhteistyöhön. Mikro- eli kliinisen tason integraatiolla viitataan yhteistyöhön asiakasprosessien tasolla eli ammattilaisten keskinäiseen sekä asiakkaiden ja ammattilaisten väliseen vuorovaikutukseen. (mm. Auschra 2018; Taskinen & Hujala 2020; Zitting ym. 2019.) Terveysthuollon integraatiota tarkastelleet Kodner ja Spreeuwenberg (2002) näkevät integraation organisaatioiden toiminnan eri tasot kattavana johdonmukaisena kokonaisuutena, jonka tarkoitus on edistää yhteistyötä eri sektoreiden sisällä ja välillä, pyrkimyksenä palveluiden laadun ja tehokkuuden paraneminen. He erottavat toisistaan talouden ja hallinnon, organisaation, palvelutuotannon sekä kliinisen tason integraation.

Integraation monitahoisuutta kuvaa myös se, että sitä voidaan tarkastella niin abstraktin toimintakulttuurin kuin käytännön asiakasprosessienkin näkökulmasta. Normatiivinen integraatio tarkoittaa yhteisesti jaetun viitekehyksen luomista yhteisten arvojen, visioiden ja päämäärän kautta. Systemisessä integraatiossa on puolestaan kyse koko palvelujärjestelmää koskevasta horisontaalisesta ja/tai vertikaalisesta yhdyntymisestä. Funktionaalisessa integraatiossa tukitoimintoja kuten johtaminen, tietojärjestelmät ja rahoitus pyritään yhdenmukaistamaan, jotta ne mahdollistaisivat ja tukisivat koordinoitua toimintaa ja päätöksentekoa. Organisaatiotason integraatio liittyy organisaatioiden väliseen tai sisäiseen yhteistyöhön, ja professionaalinen integraatio liittyy eri ammattiryhmien ja ammattilaisten väliseen yhteistyöhön. Asiakastasolla tapahtuva kliininen integraatio merkitsee pyrkimystä sujuvaan, asiakaslähtöiseen yhteistyöhön niin ammattilaisten välillä kuin asiakkaidenkin kanssa. (Kodner 2009; Mattila ym. 2021; Paananen ym. 2023; Taskinen & Hujala 2020.)

Integraation monitahoisuus tarkoittaa, että sen toteutumisen arvioinnissa tulee huomioida useita eri ulottuvuuksia. Ja kuten verkostomaisen yhteistyön, myös palvelu-

integraation kohdalla on tutkimuskirjallisuudessa kuvattu yhteistyön tiiviyyttä erilaisin luokituksin. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan lähemmin palveluintegraation toteutumisen asteita pinnallisemmasta yhteistyöstä kohti syvää integraatiota.

2.3.2 Kohti syvää integraatiota

Aivan kuten verkostomaisesta yhteistyöstäkin, myös palveluintegraatiosta haetaan ratkaisua yhä moninaisempiin ja kompleksisempiin ongelmiin, joita organisaatiot eivät yksin kykene ratkaisemaan. Siinä missä verkostomaisessa yhteistyössä pyritään kollaboratiivisesti ratkomaan yhteiskunnan pirullisia ongelmia, on palveluintegraatiossa kyse palveluprosessien parantamisesta ja asiakkaan auttamisesta (ks. mm. Auschra 2018; D'Amour ym. 2005; van Duijn ym. 2018).

D'Amour ym. (2008) jaottelee integraation asteet potentiaaliseen tai latenttiin vaiheeseen, kehittyvään yhteistyöhön ja aktiiviseen kollaboraatioon. Yhteistyön potentiaalisessa tai latentissa vaiheessa toimijoilta puuttuvat yhteiset tavoitteet ja organisaatiot ajavat ensisijaisesti omia intressejään. Toimijoiden välinen vuorovaikutus puuttuu, joten osapuolet eivät tunne toisiaan ja luottamus on vähäistä. Myös yhteistyötä ja innovointia tukevat kohtaamiset, rakenteet ja mekanismit puuttuvat eikä yhteisistä toimintatavoista tai säännöistä ole sovittu. Tiedonkeruun ja -vaihdon mahdollistavaa tietoinfrastruktuuria ei ole, ja johtaminen on hierarkkista ja keskitettyä. Yhteistyön tiivistyessä toimijoiden välille syntyy joitakin tavoitteita ja yhteistyötä tukevia mekanismeja, joiden kautta vuorovaikutus lisääntyy ja luottamus alkaa muotoutua. Yhteistyötä ohjaavat kuitenkin vielä ammatilliset tai organisaatioiden omat intressit ja johdon tuki yhteistyölle on satunnaista ja pirstaloitunutta. Yhteistyön syventyessä aktiiviseksi kollaboraatioksi osapuolet ovat sopineet yhteisistä tavoitteista, toimintatavoista ja säännöistä, toiminta on asiakaslähtöistä ja sille on luotu vuorovaikutusta ja tiedon kulkua, oppimista ja innovointia tukevat rakenteet, mekanismit ja infrastruktuuri. Johtaminen on jaettava ja perustuu yhteiseen näkemykseen.

Palveluintegraation kolmiportainen jaottelu on myös Leutzilla (1999), joka jakaa integraation vaiheet linkittymiseen, koordinaatioon ja täyteen integraatioon. Linkittymisen vaiheessa ammatilliset ovat tietoisia toistensa olemassaolosta, mutta kullakin on omat erilliset tehtävänsä ja tavoitteensa, hallinnolliset rajansa ja resurssinsa. Yhteydenpito ja tiedonvaihto on tapauskohtaista ja pistemäistä. Linkittymistä voidaan verrata byrokraattisten organisaatioiden kuten kuntien perinteiseen toimintatapaan, jossa eri toimialat työskentelevät rinnakkain suorittaen kukin omaa perustehtäväänsä (Perälä ym. 2011). Koordinaatiovaiheessa yhteistyötä ja tiedonkulkua tukevia rakenteita ja mekanismeja on jo olemassa, mutta ne ovat organisaatioiden varsinaisesta toiminnasta irrallisia elementtejä ja ne on kohdennettu ratkaisemaan poikkeustilanteita ja organisaatioiden välisiä epäjatkuvuuskohtia. Täyden integraation

vaiheessa organisaatiot luovat uusia kokoonpanoja tai yksiköitä, joilla on oma hallintonsa, tietoinfrastruktuurinsa ja resurssinsa. Uudet rakenteet mahdollistavat toimijoille yhteisen tietopohjan ja resurssien joustavan allokoinnin yksiköiden itsensä parhaaksi katsomalla tavalla.

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on useita muitakin luokituksia, jotka kuvaavat integraation eri asteita. Pinnallisimmillaan integraatio on erillisten organisaatioiden rinnakkaiselo, jossa tiedonvaihto on satunnaista ja yhteistyötä tehdään lähinnä konsultatiivisesti. Integraation ollessa hieman tiiviimpää yhteistyötä tehdään tapauskohtaisesti ja toimijat ovat jo paremmin tietoisia toistensa työstä. Integraation koordinaatiovaiheessa organisaatioilla voi olla jo yhteisesti suunniteltua, koordinoitua ja johdettua toimintaa. Yhteistyön syvetessä kollaboratiiviseen vaiheeseen organisaatioilla on yhteisiä tavoitteita ja sitoumuksia sekä rakenteita tavoitteiden saavuttamiseksi. Integraation syvin taso tarkoittaa organisaatioiden yhdistymistä ja kokonaan uuden identiteetin muodostamista. (Joronen ym. 2018.)

Sekä verkostomainen yhteistyö että palveluintegraatio edellyttävät toimintatapojen muutosta pois perinteisistä hierarkkisista ja organisaatiokeskeisistä toimintatavoista. Tämä edellyttää aktiivista johtamista niin organisaatiotasolla kuin palveluprosessienkin johtamisen näkökulmasta. Totutuista toimintatavoista poisoppiminen ja uusien toimintatapojen omaksuminen on haastavaa, oli kyse sitten yksittäisen henkilön tai ryhmän työskentelystä, saattikka sitten koko organisaation läpäisevästä toimintakulttuurin muutoksesta. Seuraavassa luvussa kohdistetaan katse organisaatioiden välisen verkostomaisen sekä moniammatillisen yhteistyön johtamiseen ja niiden haasteisiin.

2.4 Rajat ylittävän yhteistyön johtaminen

Verkostomaisessa yhteistyössä ja palveluintegraatiossa on pohjimmiltaan kyse samasta ilmiöstä, rajoja ylittävästä yhteistyöstä. Verkostojen johtamisessa ja palveluintegraation johtamisessa voidaankin näin ollen katsoa olevan kyse myös samoista lainalaisuuksista. Tämä on käsitteellisesti haastavaa, sillä aivan kuten verkostoja ja palveluintegraatiota koskeva käsitteenmäärittely on osin hajanaista, jäsentymätöntä ja päällekkäistä, sama koskee verkostojen ja palveluintegraation johtamista koskevaa tarkastelua. Koska verkostojen ja palveluintegraation tarkastelu sijoittuvat tässä tutkimuksessa organisatorisen yhteistyön eri tarkastelutasoille (ks. Kuvio 2) ja niissä on omia ominaispiirteitään, on perusteltua tarkastella myös niiden johtamista omissa alaluvuissaan. Sitä ennen tarkastellaan kuitenkin lyhyesti rajat ylittävän yhteistyön johtamista yleisellä tasolla.

Ospinan ym. (2020) mukaan rajat ylittävään, jaettuun johtajuuteen perustuvan johtajuuden tutkimusta on tehty lukuisista eri näkökulmista käsin, jotka voidaan koota yhteisen sateenvarjon, kollektiivisen johtajuuden (*collective leadership*) alle. Nämä eri johtajuustutkimuksen näkökulmat ovat jaoteltavissa toisaalta sen mukaan, missä johtajuuden lokuksen katsotaan sijaitsevan, ja toisaalta sen mukaan, miten kollektiivisuuden käsite johtajuustutkimuksissa määritellään. *Johtajuuden lokuksen* näkökulmasta johtajuutta on tarkasteltu joko ryhmän jäsenten välisten suhteiden tai laajemmin, eri systeemien välisen dynamiikan kautta. Toinen kollektiivisen johtajuustutkimuksen luokittelutapa on se, millä tavoin itse *kollektiivisuuden käsite* tutkimuksissa ilmenee: onko sitä tarkasteltu ”tyyppinä” vai ”linssinä”. Kyse on ontologisesta ja epistemologisesta valinnasta, jossa kollektiivinen johtajuus nähdään joko yhtenä johtamistyylinä omine ominaispiirteineen muiden joukossa, tai sitten linssinä, joka tarjoaa uuden tavan ymmärtää ja tutkia johtajuuden olemusta. Edellä mainittujen näkökulmien pohjalta Ospina ym. (emt.) ovat jakaneet kollektiivisen johtajuustutkimuksen nelikentäksi (Taulukko 1),

Taulukko 1. Kollektiiviseen johtajuuteen kohdistuvien tutkimussuuntausten luokittelua (Ospina ym. 2020, 443)

		View of collectivity	
		Collective leadership as type	Collective leadership as lens
Locus of leadership	Leadership residing in the group	<i>Cell 1: 'Collective' refers to plural forms of leadership and leadership resides in interpersonal relationships</i> Dual/co-leadership Shared leadership Social network leadership Team leadership	<i>Cell 3: 'Collective' refers to a theoretical lens, and leadership resides in interpersonal relationships</i> Practice theory studies (including leadership-as-practice) Relational leadership
	Leadership residing in the system	<i>Cell 2: 'Collective' refers to plural forms of leadership and leadership resides in systemic dynamics</i> Multiteam systems leadership Distributed leadership Network leadership Collective leadership practices Complexity leadership	<i>Cell 4: 'Collective' refers to a theoretical lens and leadership resides in systemic dynamics</i> Collective constructionist leadership Discursive/communicative leadership (some) Critical leadership studies

Taulukosta 1 voidaan havaita, että Ospina ym. (2020) ovat sijoittaneet verkostojohdattamien tutkimuksen soluun kaksi, ilmentäen sen tarkastelevan kollektiivista johtajuutta yhtenä johtamisen muotona, jota tapahtuu systeemien välisessä dynaamisessa vuorovaikutuksessa. Palveluintegraation johtamista koskevan tutkimuksen voidaan ajatella puolestaan sopivan soluun yksi, kohdistuen ryhmän sisällä ilmenevien suhteiden ja jaetun johtamisen tarkasteluun.

Parkkinen (2024) on puolestaan tarkastellut yhdistävän johtamisen (*integrative leadership*) käsitteen toimivuutta rajat ylittävän johtamisen eri näkökulmien kokoavana käsitteenä. Hän toteaa rajat ylittävää johtamista tarkastellun lukuisin käsittein, muun muassa katalyyttisen, kollaboratiivisen, kollektiivisen, fasilitoivan ja jaetun johtajuuden kautta, kuin myös verkostojohdattamisen tai integroivan johtamisen näkökulmasta. Parkkinen (emt.) toteaa, ettei yhdistävä johtaminen ole saavuttanut yleisesti tunnustettua asemaa rajat ylittävän johtajuustutkimuksen kokoavana käsitteenä, mutta sen sijaan kollaboratiivinen johtaminen on saavuttanut suosiota akateemisen yhteisön käytössä.

Sekä verkostojohdattamisessa että palveluintegraation edistämässä on kyse rajat ylittävstä johtajuudesta, jolla tavoitellaan tavanomaista syvempää yhteistyötä toimijoiden välillä sekä kumppanuuksien kautta saatavia synergiaetuja. Seuraavaksi näitä rajat ylittävän yhteistyön johtamismuotoja tarkastellaan omissa alaluvuissaan.

2.4.1 Verkostojen johtaminen

Verkostot muotoutuvat autonomisista organisaatioista ja ovat siten olennaisilta osiltaan yhteistoiminnallisia kokonaisuuksia. Koska verkostot eivät ole juridisia toimijoita, lainsäädäntö ei ohjaa niiden hallintaa samalla tavalla kuin organisaatioita. Kuitenkin tavoitehakuilla organisaatioiden välisillä verkostoilla, joilla on erillinen identiteetti, jonkinlainen hallinnan muoto on tarpeen, jotta voidaan varmistaa osallistujien sitoutuminen toimintaan ja että verkoston resurssit saadaan hyödynnettyä tehokkaasti. (Agranoff 2006; Provan & Kenis 2008; Silvia & McGuire 2010.) Provan ym. (2007) tunnistaa sekä epämuodolliset että muodolliset verkostojen kontrollimekanismit. Verkostoon kuuluvien organisaatioiden välisiä suhteita voidaan pitää yllä joko epämuodollisesti, verkoston rakenteen sekä vastavuoroisuutta ja luottamusta korostavien normien kautta, tai muodollisesti erilaisten sopimusten, sääntöjen ja säännösten avulla.

Provanin & Kenisin (2008) mukaan verkostojen johtamisen toisessa ääripäässä on täysin keskitetty hallinta, joka voi tapahtua yksittäisen organisaation toimesta ja

vuorovaikutus on enimmäkseen yhdensuuntaista. Toisessa ääripäässä on jaettu hallinta, joka tapahtuu verkostoon osallistuvien organisaatioiden kesken ja vuorovaikutus on monensuuntaista ja tiheää. Verkostojen johtamista koskevassa tutkimuskirjallisuudessa viitataan kahdenlaiseen strategiaan: löyhät kytkökset ja tiivis integraatio. Löyhät kytkökset sopivat verkostoihin, joissa intensiivistä johtamista ei tarvita vaan toimijoilla on suurempi autonomia, eikä toimijoiden välillä ole tiivistä kommunikaatiota tai koordinaatiota. Tiivis integraatio puolestaan perustuu säännölliselle kommunikaatiolle ja yhteistoiminnalle. (mm. Vähätalo 2016; Vähätalo & Kallio 2019.)

Koska verkostojen jäsenyys perustuu vapaaehtoisuuteen, autoritaarinen tai hierarkkinen johtamistapa ei ole niin tuloksellista kuin se, että verkoston jäsenet sitoutetaan yhteisiin tavoitteisiin ja heidän välilleen rakennetaan vahva luottamus (Lee ym. 2012). Tutkimuskirjallisuudessa todetaan monasti, ettei ole olemassa yksittäistä verkoston johtajaa, vaan verkostossa toimii useampia aktiivisia jäseniä, jotka suorittavat eri rooleja ja jotka voivat toimia samanaikaisesti. Johtajuuden verkostossa katsotaan olevan yksittäisen toimijan aikaansaannosten sijaan kollektiivinen saavutus. (McGuire & Agranoff 2013; Rethemeyer & Hatmaker 2007.) Tästä huolimatta useimmat verkostot tarvitsevat yhden tai useamman henkilön, jotka saavat asioita aikaiseksi. Vaikka auktoriteetti onkin jakautunut verkostossa, jonkun pitää silti auttaa kokoamaan verkoston visio, seuraamaan tavoitteiden saavuttamista, hoitaa kontakteja avainpartnereihin ja omata myös jonkinlaista vaikutusvaltaa resursseihin. (McGuire & Agranoff 2013.) Varsinkin kollaboratiiviset verkostot edellyttävät johtajuutta, joka edistää tuloksellista vuorovaikutusta ja ohjaa toimijoita tehokkaaseen ongelmanratkaisuun. Joissakin yhteyksissä yhtä tahoja edustava toimija, jolta edellytetään tuloksia ja yhdessä jaettua ratkaisua ongelmaan, voi ottaa johtavan roolin. Näin käy erityisesti julkisjohtamisen verkostoissa, joissa julkisten palvelujen tuottaminen on julkisjohtajan harteilla. (Silvia & McGuire 2010.)

Thomson ym. (2009) toteavat verkoston johtamisen olevan kompleksista, johtuen paitsi verkoston jäsenyyden vapaaehtoisuudesta, myös koska perinteiset organisaatioiden koordinaatiomekanismit kuten hierarkiat, standardisointi ja rutiinit puuttuvat. Jonkun pitää kuitenkin koordinoita kommunikaatiota, organisoida ja jakaa informaatiota ja muistuttaa verkoston jäseniä yhteisesti sovitusta pelisäännöistä. Yksi keskeisimmistä johtamistehtävistä on tasapainottaa verkostossa syntyviä jännitteitä organisaatioiden omien ja verkoston yhteisten tavoitteiden välillä.

Ospina & Saz-Carranza (2010) mukaan verkostoissa toimivan organisaation johtaminen edellyttää tiettyjä strategioita. Miten toimitaan yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa, luodaan kollaboraatiolle tarvittavat rakenteet, miten houkutellaan ja tuetaan potentiaalisia kumppanuuksia, rakennetaan ja säilytetään luottamusta ja varmistetaan verkostolle tarvittava tuki ja resurssit. Verkoston toimijoiden erilaisuus ja

moninaisuus aiheuttavat sen, että yhteiset prosessit ovat kompleksisia ja vaikeasti johdettavissa. Kompleksisuus edellyttää perinteisistä ohjaustavoista ja johtamisstrategioista poikkeavia lähestymistapoja. Painopiste on monimuotoisissa ja moninaisissa vuorovaikutusprosesseissa julkisen ja yksityisen sektorin sekä kolmannen ja neljännen sektorin toimijoiden muodostamissa verkostoissa. (Klijn & Koppenjan 2016.)

Verkostomaisessa yhteistyössä on läsnä organisaatioiden tasapainoilu yhteistyön ja autonomian välillä (mm. Guo & Acar 2005). Useammasta toimijasta koostuvan kokonaisuuden johtaminen tuloksetta on haastavaa ja edellyttää tavoiteorientaatiota, yhteistä luottamusta ja toimintakulttuurin rakentamista sekä johtajuuden kehittämistä (Agranoff 2013). Kilpailevista intresseistä johtuvat ristiriidat eri systeemien välillä lisäävät verkostojohtamisen roolin haastavuutta. Johtajien tuleekin tiedostaa verkostossa ilmenevät erilaiset intressit ja resurssiriippuvuudet ja kyetä sopeuttamaan johtamisensa näihin olosuhteisiin. (Rethemeyer & Hatmaker 2007.) Verkostojohtajat ovat toimijoita, jotka pyrkivät saavuttamaan verkoston tavoitteet tietojen toimien kautta. Heidän roolinsa poikkeaa muista verkoston jäsenistä siinä, että he suuntaavat ponnistelunsa verkoston yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen, kun taas muut verkoston jäsenet voivat keskittyä saavuttaakseen omansa tai organisaationsa tavoitteet. (Voets 2013.) Kuitenkin myös verkoston jäsenenä toimivien organisaatioiden tulee hallita peliä, jossa jaetaan resursseja ja osallistutaan yhteiseen arvonluontiin (Ospina & Saz-Carranza 2010).

Kuten edellä on todettu, verkostojen johtaminen poikkeaa perinteiseen hierarkkiseen asemaan ja määräysvaltaan perustuvasta johtamisroolista eri tavoin. Johtamistehtävän luonne muotoutuu sitä mukaa, kuinka tiiviistä yhteistyöstä verkostossa on kyse ja minkälaisia tuloksia tai vaikutuksia verkostotoiminnalta odotetaan. Voidaankin ajatella, että verkostojohtajan rooli on sitä haastavampi, mitä kollaboratiivisemmasta verkostosta on kyse. Keast & Mandell (2013a) toteavat kollaboraation olevan oma erillinen yhteistyön muotonsa, jolle on ominaista tiiviit ja vastavuoroiset suhteet ja vaihdanta, korkea koheesion aste ja joka edellyttää uusia tapoja käyttäytyä, työkennellä ja johtaa.

Agranoff & McGuire (2003, 4) määrittelevät kollaboratiivisen johtamisen prosessiksi, jossa edistetään useamman organisaation keskinäistä yhteistoimintaa sellaisten ongelmien ratkaisemiseksi, joita yksittäiset organisaatiot eivät kykene yksin tai helposti ratkomaan. Verkostojen johtamisen prosessi voidaan jakaa neljään päätehtävään: verkoston johtaja aktivoi verkoston jäsenyyteen potentiaalisia toimijoita (*activation*), rajaa ja määrittelee ongelmia, asioita ja toimintavaihtoehtoja (*framing*), mobilisoi resursseja, tietoa ja toimintoja (*mobilizing*) sekä muuttaa olemassa olevia rakenteita tai normeja palvelemaan uutta kokonaisuutta (*synthesizing*). (McGuire ym. 2011;

Rethemeyer & Hatmaker 2007.) Fernandez ym. (2010) toteavat, että julkisen sektorin verkostoissa tapahtuva arvонуonti edellyttää kollaboratiivista johtamista. Se koostuu erilaisista organisaatioiden välisistä toimenpiteistä, kuten toimintapolitiikan ja prioriteettien luomisesta, resurssien mobilisoinnista, yhteistyön ja yhteensovittamisen tukemisesta, konfliktien ratkaisemisesta ja luottamuksen rakentamisesta sekä suorituksen mittaamisesta.

Myös Vangen & Huxham (2013) perustavat kollaboratiivisen edun teorian edellä mainittujen elementtien varaan. Yhteistyölle tulisi luoda rakenteet, jossa verkoston jäsenet voivat toimia yhteisönä ja jossa heillä on aktiivinen toimijuus. Verkoston jäsenten kannustaminen, osallistaminen ja aktivointi toimintaan edellyttää johtajalta ihmissuhdetaitoja ja kärsivällisyyttä. Verkoston johtamiseen tarvitaan kuitenkin myös suoraviivaisempaa otetta, ohjailua ja politikointia, jotta verkoston toimintaan saataisiin aktivoitua yhteistyötä parhaiten hyödyttävät tahot, verkostossa tehtäisiin oikeita asioita ja jotta asioita saataisiin aikaiseksi. Johtajalla on näin ollen paitsi yhteistyötä tukeva rooli, myös suoraviivaisempi johtamistehtävä. Tuloksellinen johtaminen edellyttää kykyä toimia molemmista johtamisen perspektiiveistä käsin usein samanaikaisestikin ja taitoa roolien joustavaan vaihtamiseen.

Kommunikaatio ja vuorovaikutus ovat keskeisessä roolissa kollaboratiivisten verkostojen johtamisessa. Kommunikaatiolla tarkoitetaan sekä tiedonvaihtoa että tietotaidon jakamista organisaatioiden välillä. Vastavuoroisen kommunikaation kautta luodaan ja ylläpidetään osapuolten välisiä suhteita sekä lisätään yhteistä ymmärrystä ja luottamusta. (Ramayah ym. 2011.) Vangen & Huxham (2013) katsovat kollaboratiivisten verkostojen johtamisen olevan yhteistyötä inspiroivaa ja ruokkivaa, kommunikaatioon perustuvaan toimintaa, jolla verkoston toimintaa ohjataan haluttuun suuntaan. Myös Klijn & Koppenjan (2016, 11) määrittelevät verkostojohdamisen tietoisiksi strategioiksi, joilla pyritään tukemaan ja ohjaamaan verkostossa tapahtuvaa vuorovaikutusta ja muuttamaan verkoston ominaisuuksia, verkostossa tapahtuvan kollaboraation edistämiseksi.

Tehokkaat kommunikointistrategiat auttavat johtoa ylläpitämään avointa vuoropuhelua osapuolten kesken. Kollaboraatio edellyttää kumppaneiden yhteistä dialogia ja palautekanavaa, jotta kaikki olisivat asianmukaisesti informoituja. Avoin tiedonjako ja kokemukset edesauttavat yhteistä ongelmanratkaisua, mikä auttaa vähentämään verkostotoiminnan kompleksisuutta. Puutteet kommunikaatiossa signaloivat, ettei kumppanuutta arvosteta korkealle, mikä voi johtaa verkoston yhteistyön heikentymiseen ja mahdolliseen kariutumiseen. (VanVactor 2012.) Mandell ym. (2016) painottavat tehokkaan kommunikaation lisäksi verkostoissa käytetyn kielen merkitystä ja toteavat, että kielellä on tärkeä rooli paitsi yhteisen vision ja tavoitteiden määrittämisessä ja niihin sitoutumisessa, myös kollektiivisen identiteetin muovaamisessa.

Kuten jo aiemmin tässä tutkimuksessa on todettu, luottamuksen rooli organisaatioiden välisessä yhteistyössä nousee tutkimuskirjallisuudessa vahvasti esiin (mm. Ramayah ym. 2011; Vangen & Huxham 2003 ja 2013; Van de Ven & Ring 2006; Zaheer & Harris 2005). Luottamus voidaan määritellä varmuudeksi toisen osapuolen luotettavuudesta ja rehellisyydestä. Organisaatioiden välisessä yhteistyössä se tarkoittaa uskoa siihen, että toinen osapuoli toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, joilla on myönteisiä vaikutuksia eikä tee odottamattomia toimia, joilla voisi olla negatiivisia seurauksia. (Morgan & Hunt 1994.) Vangen & Huxham (2003; 2013) kuvailevat luottamuksen rakentamista sykliseksi prosessiksi, joka syntyy osapuolten odotusten ja riskinoton kautta, vahvistuen vähitellen yhteistyölle kohdistettujen odotusten täytyessä. Luottamuksen rakentamisessa yhteistyökumppaneiden tunnistaminen, tavoitteiden moninaisuus ja kompleksisuus, yhteistyön riskit ja haavoittuvuus, kollaboratiivisten rakenteiden kompleksisuus ja dynaamisuus sekä osapuolten välillä vallitsevat valtasuhteet asettavat johtamiselle jatkuvia haasteita.

Mandell ym. (2016) toteavat, että yhteistyöhön ja koordinaatioon perustuvissa verkostoissa organisaatiot keskittyvät säilyttämään itsenäisyytensä ja osallistuvat yhteistyöhön, mikäli se hyödyttää omaa organisaatiota. Kollaboratiivisissa verkostoissa tähdätään puolestaan vaikuttaviin toimenpiteisiin systeemisen muutoksen kautta. Verkosto toimii tällöin itsessään johtamisen työkaluna ja yksittäisten organisaatioiden ohjaamisen tai koordinoimisen sijaan fokus on koko verkoston sitoutumisessa toimimaan uudella tavalla. Sitoutuminen liittyy läheisesti luottamuksen tunteeseen ja on olennainen tekijä pitkäkestoisen ja tuloksellisen yhteistyön toteutumisessa. Sitoutumisessa on kyse toimijoiden tekemistä uhrauksista toisten hyväksi, jotta yhteistyö säilyisi kestävä. (Ramayah ym. 2011; Morgan & Hunt 1994.)

Keast & Mandell (2013a) toteavat, että vaikka erilaisissa verkostojohtamisen lähestymistavoissa tiedostetaankin ero yksittäisen organisaation johtamisen ja useammasta organisaatiosta muodostuvan verkoston johtamisen välillä, johtamismalleissa yleensä aliarvioidaan tarve strategiaan liitoksiin ja toimijoiden välisiin suhteisiin kollaboratiivisen hyödyn aikaansaamiseksi. Kollaboratiivisissa verkostoissa jäsenten pitää luoda itsensä uudelleen ja rakentaa uusi kollektiivinen kokonaisuus, mikä on välttämätöntä systeemiselle muutokselle. Kollaboratiivisten verkostojen johtajien tehtävä ei siis ainoastaan ole synnyttää ja tukea verkostossa toimivien välisiä suhteita, vaan heidän pitää myös aktiivisesti johtaa näitä sosiaalisia resursseja, jotta julkista arvonluomista tapahtuisi. Johtamisen painopiste on suhteissa eikä tehtävien suorittamisessa; luottamuksen rakentamisessa, joka auttaa osallistujia löytämään uusia tapoja työskennellä yhdessä. Ei siis pyritä kehittämään strategioita, joilla ratkaistaan organisaatioiden tehtäviin liittyviä ongelmia sinällään, vaan suhdepääomien hyödyntäminen innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen. Kyse ei ole pelkästä resurssiriippuvuudesta, vaan myös sitoutumisesta muuttamaan organisaatioiden nykyisiä

toimintatapoja. Keast & Mandell (emt.) viittaavat tämäntyyppiseen sidonnaisuuteen termillä vastavuoroinen keskinäisriippuvuus (*reciprocal interdependence*).

Koska kollaboratiiviset verkostot perustuvat vastavuoroiisiin suhteisiin, johtamisen fokus suuntautuu vuorovaikutukseen ja dynaamisiin prosesseihin, joita tarvitaan sellaisten suhteiden luomiseen, joilla kyetään rikkomaan olemassaolevia ajatusmalleja ja toimintatapoja ja luomaan uusia suhteita. Kollaboratiivisten verkostojen johtajan tulisikin toimia prosessien katalysoijana (*process catalyst*), joka mahdollistaa vahvojen suhteiden rakentamisen ja sitoutumisen yhteisiin tavoitteisiin sekä prosessien muuttamiseen. Tällainen johtajuus edellyttää johtajalta kykyä luoda suhteita, rakentaa siltoja erilaisten kulttuurien välille ja luoda turvallista maaperää jakaa ajatuksia, resursseja ja valtaa verkoston jäsenten kesken. Kollaboratiivisten verkostojen johtamisessa on kyse paitsi erilaisia resursseja omaavien toimijoiden kokoamisesta yhteen, myös näiden strategisten suhteiden hyödyntämisestä ja luotujen synergioiden muuntamisesta pääomaksi (*strategic leveraging*). Tämä merkitsee uudentyypistä sitoutumista, saamista osallistujat kuuntelemaan toisiaan ja tunnistamaan toistensa arvo. Kyse on luottamuksen rakentamisen lisäksi kyvystä muuttaa nämä suhteet resurssiksi tulevia ponnisteluja varten. Kollaboratiivisissa verkostoissa vallitsevien suhteiden kapitalisointi on kriittinen menestystekijä. Tarvitaan tekniikoita, joiden avulla verkostosta saadaan hyötyjä sen sijaan että pyrittäisiin vain manipuloimaan, koordinoimaan tai muutoin toimimaan yksittäisten organisaatioiden näkökulmasta. (Keast & Mandell 2013a.)

Keast & Mandell (2014) katsovat kolmen elementin – organisatorisen, systeemien ja prosessien sekä yksilöllisten kompetenssien – olevan toisiinsa kytköksissä ja toimivan perustana tuloksellisille kollaboratiivisille käytännöille. He nimittävät edellä mainittuja näkökulmia kollaboraation *transformatiivisiksi elementeiksi*, joiden tulee toteutua samanaikaisesti, jotta kollaboraatiosta saataisiin haluttuja tuloksia. Myös Parkkinen (2024) on tarkastellut kollaboratiivisen verkostojen johtamisen keskeisiä elementtejä ja todennut, että kollaboratiivisten verkostojen johtamisen kulmakivenä on osallistujien, prosessien ja käytäntöjen sekä rakenteiden saattaminen keskinäiseen vuoropuheluun siten, että julkinen arvonluonti mahdollistuu.

Kollaboratiivisilla systeemeillä ei yleensä ole erikseen määriteltyä johtajaa, vaan niillä on todennäköisesti useampia johtajia riippuen käsillä olevasta tehtävästä. Johtajuus voidaankin määritellä erilaisissa suhdeverkostoissa ilmenevänä, jaettuna ilmiönä, jossa on osallisena useampia joko muodollisesti nimitettyjä tai epämuodollisemmin johtajuusrooliin astuneita henkilöitä (Ospina ym. 2020, viitaten White ym. 2016, 280).

Kollaboratiivisia systeemejä perustetaan, jotta voitaisiin hyödyntää verkoston jäsenten omaamia resursseja ja kykyä. Verkoston jäsenen tärkeä metataito onkin tietää,

milloin hän itse tai joku muu on sopiva johtajan rooliin. Kollaboratiivisissa verkostoissa toimivan johtajan tulee hyväksyä, että toisinaan on tilanteita, joissa hän toimii parhaiten salliessaan tai rohkaistessaan muita johtamaan. Tuloksellinen johtajuus merkitsee sen ymmärtämistä, milloin ja miten johtaa ja milloin vetäytyä rivijäsenen rooliin. (Connelly ym. 2014.) Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan tarkemmin verkostomaisen yhteistyön johtamishaasteita.

2.4.2 Verkostomaisen yhteistyön johtamishaasteet

Organisaatioiden välisen yhteistyön edistäminen on noussut yhä merkittävämpään asemaan myös julkisissa palveluissa, jossa vähenevät resurssit ja yhä lisääntyvät sekä monimutkaistuvat asiakastarpeet muodostavat suuren haasteen oikea-aikaisten, tehokkaiden ja vaikuttavien palveluiden aikaansaamiselle. Organisaatioiden välisen yhteistyön avulla katsotaan saavutettavan kustannussäästöjä ja kyetään hyödyntämään osapuolten erilaisia vahvuuksia (mm. Agranoff 2006; Keast & Mandell 2013a; Provan & Kenis 2008). Ratkottavat ongelmat ovat kuitenkin kompleksisia eivätkä ne ole ratkaistavissa perinteisen yhteistyön keinoin, vaan organisaatioilta edellytetään syvällisempää paradigman muutosta kilpailun logiikasta kohti kollaboratiivista logiikkaa (D'Amour ym. 2005). Tuloksellisen ja vaikuttavan yhteistyön edellyttämien muutosten toteuttaminen on haastavaa etenkin julkisella sektorilla, jonka byrokraattinen luonne hidastaa muutosvauhtia. Muutoksen aikaansaaminen on yleensäkin paljon monimutkaisempi ja ennustamattomampi asia kuin muutoksen suunnittelu. (van der Voet 2016.)

Johtajilla on keskeinen rooli muutoksen aikaansaamisessa. Johtajien tulee kyetä perustelemaan tarve muutokselle, luoda strategia muutoksen toteuttamiseksi, kerätä tarvittavat sisäiset ja ulkoiset tukijoukot muutoksen taakse ja vakuuttaa muutoksen vastustajat, varmistaa muutoksen edellyttämät resurssit ja lopuksi institutionalisoida muutos eli vakiinnuttaa uudet toimintatavat osaksi arjen käytäntöjä. (Armenakis & Harris 2002; Fernandez & Rainey 2006; Kotter 2017.) Muutosjohtajuus on yksi kriittisimmistä julkisen sektorin johtajien rooleista, sillä heidän tulee kyetä johtamaan palvelutuotantoa yhtä tehokkaammin ja tuloksellisemmin sekä samalla laittamaan käytäntöön päättäjien linjaamia uudistuksia. (Fernandez ym. 2010.)

Vangen ym. (2015) toteaa, että kollaboraatio voi olla erittäin monimutkainen ja kompleksinen prosessi. Monitahoisessa kollaboratiivisessa kontekstissa navigointi on olennainen osa julkisen sektorin johtajien ja esihenkilöiden työtä. Kollaboraatioiden hallinta on erittäin resurssi-intensiivistä ja vaatii jatkuvaa energiaa, sitoutumista ja taitoa.

Erilaiset organisaatiomuodot ja organisaatorakenteet, erilaiset yhteistyörakenteet ja olosuhteet muodostavat haasteen organisaatioiden väliselle ja moniammatillisen yhteistyön johtamiselle. Johtajat toimivat multiprofessionaalisisessa multitoimijaisessa ympäristössä ja heidän tulee kyetä saavuttamaan multisektoraalinen muutos. (Wil-lumsen 2006.) Karam ym. (2018) toteaa, että organisaatioiden välisen yhteistyön edistäminen ja ammattilaisten yhteenkuuluvuuden tunteen saavuttaminen on haas-tava tehtävä tilanteessa, jossa organisaatioiden toimintakulttuurit, maantieteellinen etäisyys, prosessien moninaisuus ja tietojärjestelmät sekä muodolliset kommuni-kointikanavat eroavat toisistaan. Ospinan & Saz-Carranzan (2010) mukaan myös ta-voitteiden asettaminen ja tulosten arviointi aiheuttavat jännitteitä, sillä verkoston jä-senillä voi olla toisistaan poikkeavia näkemyksiä siitä, miten menestystä tulisi mitata.

Rajoja ylittävää toimintaa edistää lähi- ja keskijohdon fasilitoiva johtamistyyli (*facili-tative management*), joka hyväksyy toimintaympäristön kompleksisuuden yrittä-mättä rajoittaa sitä ja keskittyy epämuodollisten suhteiden rakentamiseen ja etsii kei-noja voimaannuttaa toimijoita yhteistyöhön sekä edistää rajojen ylittämistä. Ylim-män johdon epäsuora tuki keskijohdon fasilitoivalle johtamistyyllille on tärkeää, mikä tarkoittaa suorien johtamistoimien sijaan riittävän tilan ja tarvittaessa myös tuen an-tamista keskijohdolle. (van Meerkerk & Edelenbos 2018.)

Parhaassa tapauksessa yhteistyöhön osallistuvien organisaatioiden resurssit täyden-tävät toisiaan, mahdollistaen yhteisten tavoitteiden saavuttamisen. Yhteisistä tavoit-teista ja strategioista huolimatta yhteistyöhön sisältyy lukuisia jännitteitä, jotka juon-tavat juurensa osapuolten erilaisista strategioista, organisatorisista logiikoista ja kiinnostuksen kohteista sekä yhteistyölle asetetuista tavoitteista. Jännitteiden kanssa toimiminen edellyttää johtamistoimenpiteitä ja rajat ylittäviä toimintakäytänteitä niin yksittäisten organisaatioiden sisällä kuin verkostoon osallistuvien organisaatioi-den välilläkin. (Virta & Malmelin 2022.) Organisaatioiden välinen yhteistyö voikin olla paitsi tuloksellista ja vaikuttavaa, myös haastavaa ja kompleksista, jopa jännit-teistä tai paradoksaalista (mm. Vangen & Huxham 2013). Organisaatioiden yhä ver-kostomaisempi toimintatapa haastaa perinteiset hierarkkiset ja selkeärajaiset orga-nisaatiot, sillä verkostojen rajat voivat olla hyvinkin epäselviä ja hämähäisiä (mm. Bat-tilana ym. 2018; Vangen & Huxham 2003). Organisaatioiden väliset yhteenliittymät ovat luontaisesti myös epävakaita, vaikka ne olisivat kuinka hyvin koottuja tai joh-dettuja, sillä organisatorinen dynamiikka muuttaa muotoaan yhteistyön muotoutu-essa (Majchrzak ym. 2015; van de Ven & Poole 1995). Myös organisaatioiden nopeasti muuttuva toimintaympäristö voi synnyttää vastakkainasetteluja ja jännitteitä yhteis-työkumppaneiden välille (Putnam ym. 2016). Smith & Lewis (2011) toteavat organi-soitumisen nostavan esiin moninaisia jännitteitä koskien suhtautumista yhteistyön ja kontrollin, yksilön ja yhteisön, joustavuuden ja tehokkuuden, innovoinnin ja pysy-vyyden sekä voittojen ja sosiaalisen vastuullisuuden kysymyksiin.

Vangen & Huxham (2013) nostavat esiin kolme toisiinsa kietoutunutta jännitettä, jotka liittyvät monimuotoisuuden tukemiseen kollaboratiivisen edun aikaansaamiseksi. Jotta yhteistyöstä saataisiin toivottuja hyötyjä, organisaatiot joutuvat tasapainoilemaan joustavuuden ja säilyttämisen, autonomian ja tulostavastuullisuuden sekä monimuotoisuuden ja yksinkertaistamisen välillä. Organisaatioiden tulisi kyetä joustavasti muuttamaan rakenteitaan ja prosessejaan sen sijaan, että ne pitäytyvät vanhoissa kaavoissaan suojellen oman organisaationsa tarpeita. Organisaatioiden tulisi myös antaa verkostoissa toimiville yksilöille valtaa ja autonomiaa sopeuttaen organisaation toimintaa kollaboraation vaatimalla tavalla, sen sijaan että yksilöillä ei ole valtuuksia kuin oman organisaationsa etujen ajamiseen. Lisäksi johtamisella tulisi vahvistaa kulttuurista moninaisuutta ja kompleksisuutta sen sijaan, että kulttuurisen monimuotoisuuden roolia kavennetaan ja yksinkertaistetaan.

Johtamisen roolia korostavat myös Virta & Malmelin (2022) todetessaan, että turbulenti toimintaympäristö haastaa organisaatioiden suoriutumista ja kestävyyttä, johtaen organisatorisiin jännitteisiin, jotka edellyttävät johtamistoimenpiteitä. Myös Smith ym. (2017) toteavat, että kenties koskaan aikaisemmin ei johtajilla ole ollut näin suurta tarvetta ymmärtää esiin nousevien jännitteiden laajuutta ja oppia, miten niihin vastataan yhä monimuotoisemmin ja integroivammin tavoin. Tutkimuskirjallisuudessa on nostettu esiin dialektisuus organisaatioiden välisten jännitteiden käsittelyssä, mikä tarkoittaa jännitteiden tunnistamista ja vastakkaisten näkemysten hyväksymistä rakentavassa vuoropuhelussa (mm. Hyyryläinen ym. 2022; Putnam ym. 2016).

Ospina & Saz-Carranza (2010, 409) tarkastelevat kollaboratiivisen yhteistyön johtamisparadoksia. Verkostoyhteistyössä kollaboratiivinen etu perustuu jäsenorganisaatioiden kykyyn tuoda omat erilaiset resurssinsa verkoston käyttöön. Toisaalta verkoston jäsenten erilaisuus ja monimuotoisuus, joka juontaa juurensa kunkin oman taustaorganisaation tehtävästä, haastaa verkoston jäsenten kykyä toimia kollaboratiivisesti. Ospina & Saz-Carranza (emt.) erottavatkin toisistaan verkostajohtajien sisäisen ja ulospäin suuntautuvan johtamistyön. Sisäinen johtamistyö pitää sisällään toimenpiteet verkoston rakentamiseksi, tukemiseksi ja säilyttämiseksi sekä verkoston jäsenistä koostuvan yhteisön rakentamisen. Ulospäin suuntautuva johtamistyö sisältää tavoitteelliset toimet verkoston tavoitteiden saavuttamiseksi, joko riippumatta verkoston jäsenistä tai heidän avullaan. Yrittäessään saada asioita aikaiseksi johtajat kohtaavat jännitteitä ja paradokseja koskien verkostossa tapahtuvaa kollaboraatiota ja verkoston ulkopuolella tapahtuvaa vaikuttamistyötä muiden toimijoiden suuntaan. Verkoston sisäinen ja ulospäin suuntautuva johtamistyö ja käytännöt ovat kytköksissä toisiinsa. Verkoston jäsenten sitoutuminen ja keskinäinen luottamus vaikuttaa verkoston ulospäin suuntautuvan työn tuloksellisuuteen. Samalla tavalla ulkoisen verkostotoiminnan paradoksaalisuuden, kuten konfrontaation ja

dialogin, tunnistaminen voi joko vahvistaa tai heikentää verkoston sisäistä yhtenäisyyttä. (emt.)

Nykäsen (2017) mukaan julkisen sektorin johtamistehtävä muodostaa jo itsessään paradoksin. Julkisjohtajan tehtävä on toisaalta hierarkkisen ja byrokraattisen organisaation johtaminen, mutta toisaalta hänen pitää toimia enemmän sosiaalisesti orientoituneiden organisaatioiden kanssa yhteistyössä. Tulisikin löytää sopiva osallisuuden aste ja sopivat roolit, jotta verkostoissa toimiminen onnistuisi.

Edellä on tarkasteltu organisaatioiden välisen yhteistyön johtamista organisaatiotasolla, verkostojen näkökulmasta. Seuraavaksi johtamisen tarkastelu kohdistetaan palveluprosessien ja organisaation mikrotasolla tapahtuvan yhteistyön, palveluintegraation johtamiseen ja esteisiin.

2.4.3 Palveluintegraation johtaminen

Zittingin ym. (2019) mukaan johtamisella on merkittävä rooli henkilöstön sitouttamisessa yhteistyöhön ja palveluintegraation onnistumisessa asiakasrajapinnalle asti. Toimiva asiakaslähtöinen palveluintegraatio riippuu olennaisesti asiakasrajapinnassa olevan henkilöstön rutiineista ja asenteista, työntekijöiden keskinäisistä suhteista ja tiimityöskentelyn toimivuudesta.

Jotta palveluintegraatiosta tulisi vakiintunut toimintamalli organisaation sisällä ja organisaatioiden välillä, se edellyttää paitsi ammattilaisten välistä professionaalista ja asiakasrajapinnassa tapahtuvaa kliinistä integraatiota, myös organisaatiotasolla tapahtuvaa ja systeemistä integraatiota. Vallitsevan organisaatiokulttuurin perusteissa pysyvyyteen, muodollisiin rakenteisiin ja ylhäältä alas -johtamiskulttuuriin, koetaan asiakaslähtöiset ja tiimien itseohjautuvuuteen perustuvat toimintatavat haasteena johtamiselle, seurannalle ja arvioinnille. Täyden integraation saavuttaminen edellyttää siirtymistä hierarkkisesta organisaatiokulttuurista enemmän alhaalta ylös -vaikuttamisketjuihin ja työntekijöiden ja tiimien osallisuuden lisäämistä toimintojen suunnittelussa ja tulosten arvioinnissa. (Amunarriz & Alcalde-Heras 2020.)

Zittingin ym. (2019) mukaan integraation sisäistäminen ja integraatiota edistävä yhteistyö edellyttää johdonmukaista ja integraatiota tukevaa johtajuutta kaikilta johtotasoilta. Integraation toteutuminen organisaation toiminnassa ja palveluissa ei ole vain ylimmän johdon asia, vaan se edellyttää sekä alhaalta-ylös ulottuvia, integraatiota edistäviä toimintamalleja, eri tasoilla työskentelevän henkilöstön sitoutumista ja osaamista ja integraatiota tukevan johtamisen yhdenmukaisuutta organisaation kaikilla tasoilla. Integraation edistäminen sekä monialaisen ja moniammatillisen työyhteisön johtaminen edellyttää myös, että yhteisön toimijat tunnistavat

työyhteisönsä kokonaisuuden sekä osaavat arvostaa ja kunnioittaa toisten ammattiryhmien työtä ja osaamista. Johtajan on kyettävä omasta professiotaustastaan riippumatta johtamaan moniammatillisen työyhteisön kokonaisuutta siten, että palvelut vastaavat niille asetettuja tavoitteita, eivätkä asiakkaat joudu koordinoimaan eri ammattilaisten työtä. (Zitting ym. 2019.)

Asiakaslähtöisten ja sujuvien palveluprosessien aikaansaamiseksi on haettu ratkaisua eri toimijoiden rakenteellisesta integraatiosta, yhdistämisestä saman hallinnollisen sateenvarjon alle. Toisena vaihtoehtona on nähty autonomisista toimijoista koostuvien kollaboratiivisten rakenteiden tai prosessien kehittäminen. (Packard ym. 2012). Myös Zittingin ym. (2019) mukaan pelkät hallinnolliset uudistukset eivät riitä integraation edistämiseksi, vaan johtamisella ja erityisesti lähi- ja keskijohdolla on keskeinen merkitys integraatiota koskevien suunnitelmien toteuttamisessa ja henkilöstön sitouttamisessa uuteen toimintatapaan. Johdon tehtävänä on organisaation strategisten tavoitteiden muutospyrkimysten toimeenpaneminen ja vieminen käytännön toimintaan, mikä edellyttää esihenkilöiltä uudenlaista osaamista.

Kuten verkostojen johtamisessa muutoinkin, on kommunikaatiolla keskeinen rooli myös palveluintegraation onnistumisessa. Se mahdollistaa yhteisen keskustelun arvoista ja tavoitteista sekä ymmärryksen muodostumisen eri osapuolten tehtävistä ja rooleista, mikä on pohjana keskinäiselle luottamukselle ja arvostukselle. Luottamus ja keskinäinen kunnioitus ovat puolestaan avainasemassa, kun pyritään tasoittamaan eri ammattikuntien välisiä valtasuhteita. (Karam ym. 2018.)

Palvelujen yhteensovittaminen edellyttää työntekijöiden monialaisen yhteistyön lisäksi sitä, että organisaation eri tasoilla toimivat johtajat toimivat yhteensovittavalla orientaatiolla. Erilaiset rajat ylittävä yhteistyö on merkittävä muutos organisaatioiden perinteiseen johtamistoimintaan ja tuo johtajille lisäpainetta, kun oman organisaation tai yksikön johtamisen lisäksi heillä on vastuu eri toimialojen tai organisaatioiden välisestä monialaisesta yhteistyöstä. (mm. Hujala ym. 2020; Willumsen ym. 2012; Mattila & Kallio 2021.) Työntekijöiden yhteistyön tukemisen lisäksi johtajien tulee myös itse opetella työskentelemään yhteistyössä muiden johtajien kanssa. Johtamisen keskiössä tulee olla vaikuttavien palvelujen asiakaslähtöinen tarjoaminen eli palvelujen yhteensovittaminen asiakkaan kannalta mielekkäällä tavalla; yhteistyö ei sinällään ole itseisarvo. (Hujala ym. 2020.)

Hujalan ym. (2020) mukaan organisaatioiden työntekijöiden yhteistyötä on tutkittu paljon ja monista näkökulmista, mutta johtajien valmiutta keskinäiseen yhteistyöhön on tutkittu vähemmän, vaikka se saattaa olla vähintäänkin yhtä kriittinen tekijä integraation onnistumiselle. Integroituissa organisaatioissa olisi myös hyvä olla epävirallisia kohtaamis- ja tapaamismahdollisuuksia eri toimialoja ja professioita edustaville johtajille. Eri asia on, miten hyvin tällaiset mahdollisuudet onnistuvat

käytännössä johtajien lisääntyvän työmäärän ja monien tehtävien keskellä. (Zitting ym. 2019.)

Seuraavassa aluvuossa tarkastellaan tarkemmin toimivan palveluintegraation esteitä.

2.4.4 Palveluintegraation esteet

Palvelujen yhteensovittaminen on haastavaa yksittäisen organisaation sisällä eri toimialojen ja ammattikuntien edustajien kesken, mutta se on vieläkin vaativampaa eri palvelusektoreita edustavien organisaatioiden välisessä yhteistyössä. Kaikki organisaatiot ovat jossakin määrin omia hierarkkisia ja erillisistä osista koostuvia rakenteita, joiden tulisi täydentää toisiaan saavuttaakseen yhteiset tavoitteet. Yhteensovittaminen on kuitenkin sitä haastavampaa, mitä kompleksisemmista, hajautetummista ja erikoistuneemmista organisaatioista on kyse. (mm. Auschra 2018; van Duijn ym. 2018; Karam ym. 2018; Kodner & Spreeuwenberg 2002.)

Auschra (2018) on tutkinut terveydenhuollon palveluintegraation esteitä, hyödyntäen Kodnerin ja Spreeuwenbergin (2002) integraation tasoja koskevaa luokitusta. Kuten integraation tasotkin, myös esteet ovat jaettavissa hallinnon ja sääntelyn, rahoituksen, organisaatioiden välisen ja organisatorisen, palvelutuotannon ja kliinisen tason esteisiin. *Hallinnon ja sääntelyn* esteet juontavat juurensa erilaisista palveluiden järjestämistavoista sekä yhteistyötä hidastavista tai haittaavista historiallisista kehityskuluista ja säädöksistä. *Rahoitukseen* liittyvät esteet tarkoittavat organisaation vähäisiä taloudellisia tai aikaresursseja panostaa yhteistyöhön ja yhteisiin kehittämishankkeisiin. *Organisaatioiden välisen integraation esteitä* ovat johtajuuden ja koordinaation puute, pula toimijoista, epätasaiset valtasuhteet tai konfliktit, erilaiset odotukset ja tavoitteet sekä erot organisoitumisessa kuten erilaiset päätöksentekojärjestelmät, rakenteet ja aikaikkunat. *Organisatorisiin esteisiin* lukeutuvat jännitteet organisaation omien ja verkoston yhteisten tavoitteiden ja edun välillä, mikä voi olla myös haaste organisaatioiden autonomian tunteelle. Myös organisaatioiden erilaiset toimintakulttuurit ja institutionaaliset logiikat sekä aikaisemmat kokemukset yhteistyöstä voivat hankaloittaa yhteistyötä. *Palvelutuotannon* esteitä ovat tietojärjestelmien erilaisuus, josta seuraa ongelmat yhteiskäytössä ja tiedonkulussa, professioiden väliset kulttuuri- ja valtaerot sekä luottamuksen puute, vähäinen vuorovaikutus ja tiedonkulku, yhteisen ymmärryksen puuttuminen ja muutosvastarinta. *Kliinisiin, käytännön tason esteisiin* asiakasrajapinnassa lukeutuvat ongelmat tiedonkulussa, jotka voivat liittyä esimerkiksi yksilönsuojaa koskeviin rajoituksiin tai puuttuviin oikeuksiin asiakasjärjestelmissä. Puutteellinen tiedonvaihto voi johtaa virheisiin ja väärinkäsityksiin ja jopa vaarantaa asiakkaiden tai työntekijöiden turvallisuuden.

Integraation esteet voidaan luokitella myös rakenteellisiin ja normatiivisiin esteisiin. Integraation *rakenteelliset esteet* liittyvät organisaatioiden välisiin hallinnollisiin rajoihin, erilaisiin normeihin ja säännöksiin, eriytyneisiin taloudellisiin resursseihin ja rahoitusvirtoihin sekä tietojärjestelmiin (mm. Axelsson & Bihari Axelsson 2006). Juutisen ym. (2023, 6) mukaan integroitujen palvelujärjestelmien suurimpia haasteita on luoda rakenteet, jotka päällekkäisistä ja rinnakkaisista palveluista sekä useista palvelujen tuottamistavoista huolimatta mahdollistavat asiakaslähtöisen, laadukkaan ja tehokkaan toiminnan. Erot palvelutuotannon periaatteissa, resurssien käytössä, poliittisessa päätöksenteossa ja valtasuhteissa tekevät palvelujärjestelmätason hallinnan monimutkaiseksi. Myös sosioekonomiset, kulttuuriset ja verkostoitumisperiaatteiden erilaisuudet tai aiemmat huonot yhteistyökokemukset voivat vaikeuttaa palvelujen yhteensovittamista. (emt.) Päätöksenteon, johtamisen ja taloudellisten resurssien ollessa organisaatiokohtaiset, on riskinä, että yhteistyön osapuolet kohdentavat energiansa ja resurssinsa eri tavoitteisiin. Organisaatioiden aikataulut ja aikahorisontit eivät välttämättä myöskään noudata samaa logiikkaa. (Auschra 2018.)

Informaatiostruktuurin kehittymättömyys muodostaa merkittävän rakenteellisen esteen palveluintegraatiolle. Laajassa ja kompleksisessa verkostossa toimivassa organisaatiossa tiedolla johtaminen edellyttää edistyksellisiä tiedon keräämisen, jalostamisen ja hyödyntämisen käytäntöjä. (Salovaara ym. 2023.) Myös asiakasrajapinnassa tapahtuvien palveluketjujen saumattomuus edellyttää kehittyntä informaatiostruktuuria. Mikäli ammattilaisilla ei ole ajantasaista ja yhtenäistä tietoa asiakkaan tarpeista ja tilanteesta, voi palveluissa syntyä katkoksia tai katveja sekä päällekkäisiä tai tarpeettomia toimintoja. (Axelsson & Bihari Axelsson 2006; Vakkala & Syväjärvi 2020; Zitting y. 2019.)

Osa integraation rakenteellisista esteistä kuten työvoiman käyttöön liittyvät haasteet, vääränlaiset rahoituskannustimet ja ongelmat tiedon jakamisessa edellyttävät kansallista päätöksentekoa, joten niitä koskevat ongelmat ratkeavat hitaasti (Juutinen ym. 2023). Organisaatiotasolla integraation rakenteellisia esteitä voidaan vähentää yhteisillä sopimuksilla ja yhteistyötä tukevilla mekanismeilla kuten perustamalla eri organisaatioiden edustajista koostuvia ohjausryhmiä ja asiantuntijatiimejä, joille annetaan vastuuta toiminnasta ja resursseista (mm. Willumsen ym. 2012; Mattila & Kallio 2025).

Integraation *normatiivisilla esteillä* puolestaan viitataan eroihin eri professioiden ja organisaatioiden tavoitteissa, arvoissa ja toimintakulttuurissa sekä sitoutumisessa yhteistyöhön (mm. Axelsson & Bihari Axelsson 2006; Kodner & Spreeuwenberg 2002; Mattila & Kallio 2025). Palveluintegraation normatiivisten esteiden voidaan katsoa juontavan juurensa eri alojen toisistaan poikkeavaan koulutustaustaan ja tietoperustaan sekä erilaisiin alakohtaisiin käsitteisiin, työskentelytapoihin,

tavoitteisiin ja toimintavaltuuksiin (Maksniemi ym. 2023). Esimerkkinä normatiivisista esteistä ovat eri ammattikuntien väliset jännitteet. Jännitteiden taustalla voivat vaikuttaa ammattiryhmien keskinäiset valtasuhteet sekä eri professioista juontuvat näkemuserot käsiteltävänä olevien ongelmien ratkaisutavoista. (Huq ym. 2017.)

Palveluintegraation normatiivisia esteitä voidaan häivyttää selkeällä ja johdonmukaisella päätöksenteolla, luomalla yhteistä ymmärrystä palvelusysteemin kokonaisuudesta ja asiakkaiden tarpeista sekä toimijoiden yhteisellä tavoitteenasettelulla. Myös parempi ymmärrys eri toimijoiden työstä ja rooleista lisää ammattilaisten keskinäistä arvostusta ja luottamusta. Yhteisesti sovitut toimintatavat ja toiminnan reflektointi sekä laaja-alainen kommunikointi edistävät myös eri organisaatioista tulevien toimijoiden yhteistyötä. (mm. Hietapakka ym. 2020; Juutinen ym. 2023; Kaihlanen ym. 2019; Maksniemi ym. 2023; Mattila & Kallio 2025; Sinervo & Keskimäki 2019; Zitting ym. 2019.)

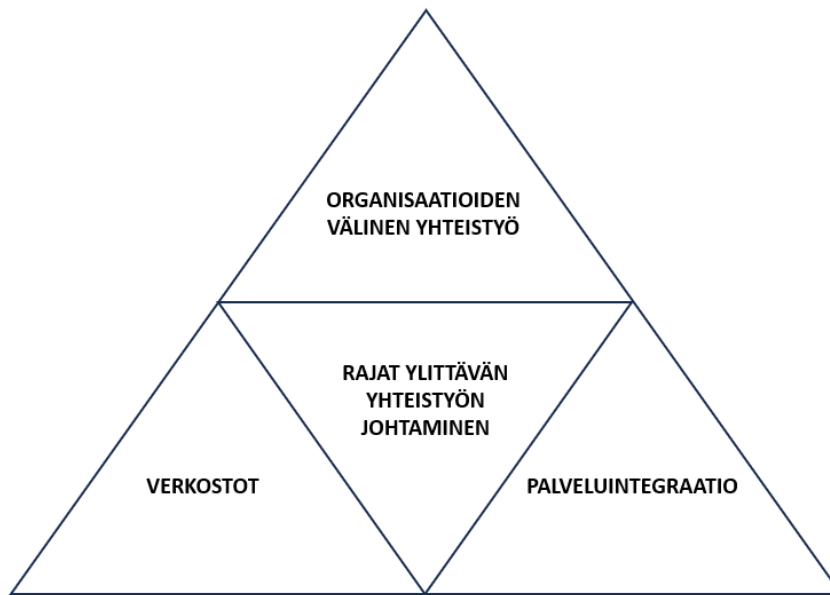
Yhteistyön ja palveluintegraation esteitä voidaan rakentaa aktiivisesti ja tarkoituksellisesti niiden yksilöiden tai organisaatioiden toimesta, jotka haluavat säilyttää valitsevan olotilan ja hidastaa organisatorista muutosta (*active, agency-driven barriers*). Yhteistyölle voi olla myös passiivisia esteitä, johtuen aikojen saatossa tehdyistä rakenteellisista tai institutionaalisista järjestelyistä, esimerkiksi valtioiden väliset rajat sekä eri ammattikuntien väliset identiteettierot (*passive, structural barriers*). Eri analyysitasoille asettuvat yhteistyön ja integraation esteet ovat yhteydessä ja vaikuttavat toisiinsa. Makrotasolla asetetut säädökset voivat aiheuttaa konflikteja organisaatioiden välille, mikä puolestaan voi heikentää eri ammattilaisten yhteistyöhalukkuutta palveluprosesseissa. (Auschra 2018.)

Auschra (2018) toteaa, että yhteistyön esteet vaikuttavat toisiinsa riippumatta siitä perustuvatko ne aktiiviseen toimijuuteen vai passiivisiin, rakenteellisiin tekijöihin. Passiiviset tekijät kuten ammattikuntien välille syntyneet vahvat identiteettierot voivat ruokkia aktiivista muutosvastarintaa. Toisaalta yhteistyön passiivisia esteitä voidaan myös vahvistaa aktiivisen ja tarkoituksellisen toiminnan kautta. Yhteistyön esteiden tarkastelun tekee vieläkin monimutkaisemmaksi sosiaalisen toiminnan kontekstisidonnaisuus; kulloiseenkin yhteistyösuhteeseen vaikuttavat tilannekohtaiset tekijät kuten yhteistyön vapaaehtoisuus tai pakollisuus tai toimijoiden aikaisemmat kokemukset organisaatioiden välisestä yhteistyöstä.

Organisaatioiden ja ammattilaisten ohjaaminen kohti tiiviimpää yhteistyötä ja syvempää integraatiota edellyttää aktiivista johtamista. Johtajien tulee paitsi varmistaa yhteistyötä tukevat rakenteet, prosessit ja resurssit, myös antaa tarvittavaa tukea yhteistyön edistämiseksi. Heidän tulee myös itse panostaa yhteistyöhön muiden johtajien kanssa. (Hujala ym. 2020; Mattila & Kallio 2025; Willumsen ym. 2012.)

2.5 Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu organisaatioiden välisestä yhteistyöstä, kohdistuen tarkemmin verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation tarkasteluun. Viitekehyksen keskiössä on rajat ylittävän yhteistyön johtaminen, jonka kautta organisaatioiden välistä verkostotoimintaa ja palveluintegraatiota tarkastellaan. Teoreettisen viitekehyksen eri elementit on kuvattu kuviossa 3.



Kuvio 3. Teoreettisen viitekehyksen elementit ja niiden yhtymäkohdat

Yhteistyö on markkinoiden ja hierarkioiden välimaastoon sijoittuva organisaatioiden välisten suhteiden hallintamekanismi. *Organisaatioiden välinen yhteistyö* kohdistuu kahden tai useamman organisaation keskinäiseen yhteistyöhön, sulkematta pois ammattikuntien välistä ja organisaatioiden sisäistä yhteistyötä. (mm. Auschra 2018; Ouchi 1980; Thompson ym. 1991; Williamson 2010.) Tutkimuskirjallisuudessa yleisesti tarkasteltuja organisaatioiden välisen yhteistyön elementtejä ovat autonomisuus, keskinäisriippuvuus, vastavuoroisuus, prosessinomaisuus, dynaamisuus ja kompleksisuus. Organisaatioiden välisessä yhteistyössä osapuolet ovat itsenäisiä toimijoita, jotka tarvitsevat toisiaan saavuttaakseen tavoitteensa. Organisaatiot ovat valmiita luopumaan osasta autonomiaansa saadakseen hyötyjä, joita ne yksin toimissaan eivät saavuttaisi. Yhteistyö on dynaaminen prosessi, jossa toimijat neuvottelevat yhteisistä säännöistä ja rakenteista koskien yhteistyön luonnetta ja toimintatapoja. Yhteistyön kompleksisuus liittyy toisaalta yhteisesti ratkottavien ongelmien monimutkaisuuteen, myös yhteistyön kompleksiseen luonteeseen itsessään. (mm. Agranoff 2006; Keast & Mandell 2014; Thomson ym. 2009.)

Verkostot ovat organisaatioiden välisen yhteistyön muoto, jonka katsotaan olevan keino vastata yhteiskunnassa syntyviin yhä moninaisempiin palvelutarpeisiin, joihin pelkästään yhdellä toimijalla ei ole toimivaltaa, osaamista tai taloudellisia resursseja. Verkostojen katsotaan täydentävän julkishallinnon perinteisten organisoitumistapojen keinovalikoimaa ja tarjoavan byrokraattisia ja hierarkkisia organisaatioita ketterämmän tavan vastata muuttuviin haasteisiin (Agranoff 2006 ja 2013; Valtioneuvoston kanslia 2019). Verkostojen määritelmässä korostuvat toimijoiden väliset suhteet, erikoistuminen, yhteiset intressit ja transaktiot sekä sosiaaliseen vuorovaikutukseen ja luottamukseen liittyvät teemat (Ansell 2008; Keast 2013; Provan ym. 2007). Verkostojen käsitteenmuodostuksessa voidaan erottaa kaksi pääsuuntausta: toinen on suhteellisen itsenäisistä ja omia tavoitteitaan ajavista organisaatioista muodostuva organisaatioiden välinen yhteistyö, toinen pääsuuntaus on verkoston jäsenten väliin tiheisiin suhteisiin, luottamukseen ja vastavuoroisuuteen perustuva transformatiivinen yhteistyö (Mandell 2013). Verkostomaisen yhteistyön tiiviyyttä voidaankin tarkastella jatkumona, jonka toisessa ääripäässä on satunnainen yhteistyö, puolivälissä jo tiiviimpiä suhteita edellyttävä koordinaatio ja toisessa ääripäässä vahvaa sitoutumista ja muutosvalmiutta edellyttävä kollaboratiivinen yhteistyö. Kollaboraatiivisessa on kyse strategisten synergioiden synnyttämisestä, uusien toimintatapojen kehittämisestä yhteiskunnan monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseksi. (mm. Keast & Mandell 2013a; Senge ym. 2007; Vangen & Huxham 2003.)

Palveluintegraatiolla tarkoitetaan eri ammattialojen edustajien asiakaslähtöistä työskentelyä, jolla tähdätään palveluprosessien ja palveluiden laadun sekä tuloksellisuuden parantamiseen (mm. Karam ym. 2018; Perälä ym. 2011). Integraatiolla tähdätään sujuviin ja asiakaslähtöisiin palveluketjuihin omiin tehtäviinsä erikoistuneiden palveluntuottajien yhteistyössä (Willumsen ym. 2012). Aivan kuten verkostomaisen yhteistyön, myös palveluintegraation kohdalla on tutkimuskirjallisuudessa kuvattu yhteistyön tiiviyyttä erilaisin luokituksin. Palveluintegraation toteutumista kuvaava asteikko voi ulottua täydellisestä erillään olostai tapauskohtaisesta yhteistyöstä kohti palveluiden tiiviimpää koordinoitua, edeten siitä syvään integraatioon tai organisaatioiden täydelliseen yhdentymiseen. (mm. D'Amour ym. 2008; van Duijn ym. 2018; Joronen ym. 2018; Leutz 1999; Mattila ym. 2021; Taskinen & Hujala 2020.) Koska palveluintegraatio on erittäin monitahoinen ilmiö, sen toteutumiseen vaikuttavat useat eri tekijät liittyen niin konkreettisiin rakenteisiin, prosesseihin ja resursseihin kuin normeihin, arvoihin ja asenteisiin. Syvän integraation tiellä onkin sekä rakenteellisia että normatiivisia esteitä (mm. Auschra 2018; Axellsson & Bihari Axellsson 2006).

Organisaatioiden välinen yhteistyö edellyttää *johtamista*, jotta yhteistyölle asetetut tavoitteet saavutettaisiin. Tutkimuksen tarkastelun kohteena oleva, vapaaehtoisuuteen perustuva ja rajat ylittävä yhteistyö edellyttää toisenlaista johtajuutta kuin

perinteinen, hierarkkisiin suhteisiin perustuva johtaminen (mm. Lee ym. 2012). Johtajuuden tarkoituksena on ryhmien ja organisaatioiden yhteen saattaminen yli hallintorajojen, tavoitteena ratkaisujen hakeminen ja julkisen arvon luominen voimavaroja yhdistämällä (Parkkinen ym. 2022). Vaikka johtajuus verkostoissa on jaettua, tarvitaan myös yhden tai useamman verkoston jäsenen tietoista johtamistyötä, jotta yhteistyöhön saadaan mobilisoitua sopivat toimijat, sitoutettua heidät yhteisiin tavoitteisiin, luotua yhteistyölle tarvittavat rakenteet ja prosessit, varmistettua verkoston toiminnalle riittävä tuki ja resurssit, ruokittua ryhmän jäsenten keskinäistä vuorovaikutusta ja luottamuksen rakentumista sekä seurattua toiminnan tuloksellisuutta (mm. McGuire ym. 2011; McGuire & Agranoff 2013; Ospina & Saz-Carranza 2010; Rethemeyer & Hatmaker 2007).

Useampaa palvelusektoria ja organisaatiota edustavien verkostojen ja moniammatillisten ryhmien yhteistyön edistäminen on haastava tehtävä. Kyseessä on kompleksinen ja heterogeeninen, useammalle hallinnolliselle tasolle ulottuva kokonaisuus, jonka johtaminen edellyttää sekä strategista että operationaalista johtamista. Organisaatiohierarkiassa ylemmän tason johtajilla on asemansa vuoksi uskottavuutta toimia kollaboraatiota edistävässä strategisessa roolissa niin organisaation sisällä kuin organisaatiosta ulospäin. Lähiesihenkilöt ja keskijohto ovat tärkeässä roolissa varmistamassa omalta osaltaan, että yhteistyön esteet madaltuvat. Johdolla ja esihenkilöillä on mahdollisuus vaikuttaa erityisesti yhteistyön prosessuaalisiin tekijöihin, joita ovat yhteiset tavoitteet, asiakaskeskeisyys ja luottamus, yhteistyötä ja vuorovaikutusta tukevat mekanismit ja infrastruktuuri sekä yhteistyötä tukeva johtajuus. Operationaalisella johdolla on kuitenkin vähemmän vaikutusmahdollisuuksia organisaation saamiin resursseihin tai rakenteellisiin tekijöihin, joihin johdolla ei itsellään ole päätösvaltaa. (D'Amour ym. 2008.)

Tutkimuksen tarkastelu kohdistuu organisaatioiden välisen yhteistyön meso- ja mikrotasolla tapahtuvaan verkostomaiseen yhteistyöhön ja moniammatillisen yhteistyön palveluintegraatioon. Tutkimuksen keskiössä olevaa rajat ylittävän yhteistyön johtamista tarkastellaan sekä organisaatiosta ulospäin suuntautuvan, verkostoissa tapahtuvan johtamistyön kautta, että organisaation sisällä tapahtuvana johtamistehtävänä.

Kuten luvussa 1 on selostettu, väitöskirjakokonaisuus koostuu synteosisosasta ja kolmesta osatutkimuksesta, jotka kohdistuvat teoreettisen viitekehyksen eri näkökulmiin. Osatutkimus 1 kohdistuu verkostojen ja verkostajohtamisen rooliin kunnallisessa palvelutuotannossa ja osatutkimukset 2 ja 3 tarkastelevat palveluintegraation luonnetta, johtamista ja esteitä sivistys- ja sote-palveluiden yhdyspinoilla. Seuraavaksi, luvussa 3, esitellään näiden osatutkimusten toteutusta ja keskeisimpiä tuloksia.

3 OSATUTKIMUSTEN TOTEUTTAMINEN JA KESKEISET TULOKSET

Tässä luvussa esitellään väitöskirjaan sisältyvien osatutkimusten toteutusta ja keskeisimpiä tuloksia. Ensimmäisessä alaluvussa esitellään osatutkimusten tiivistelmät. Toisessa alaluvussa kuvataan tutkimuksen taustalla olevat metodologiset valinnat ja tieteenfilosofiset lähtökohdat sekä hyödynnetyt tutkimusmenetelmät ja aineistot, ja kolmannessa alaluvussa tarkastellaan osatutkimusten tuloksia ja kontribuutiota tutkimuskokonaisuuden kannalta.

3.1 Osatutkimusten tiivistelmät

Osatutkimukset koostuvat kolmesta vertaisarvioidusta artikkelista, jotka on kirjoitettu yhteistyössä muiden kirjoittajien kanssa. Kaksi ensimmäistä artikkelia on julkaistu suomalaisessa tieteellisessä aikakausjulkaisussa ja kolmas artikkeli julkaistiin kansainvälisessä tieteellisessä kokoomateoksessa.

3.1.1 Osatutkimus 1: Kohti verkostomaista julkishallintoa. Sivistystoimen johtaminen tulevaisuuden kunnassa.

Ensimmäisessä tutkimusartikkelissa tarkasteltiin kunnallisen sivistystoimen roolia ja sivistysjohtajien muuttuvaa työtä tulevaisuuden kunnassa, jolla tarkoitettiin valmisteilla olleen sote- ja maakuntauudistuksen jälkeistä maailmaa. Artikkeli julkaistiin keväällä 2018, pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella (2015–2019), jolloin sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu oli Suomessa pitkällä. Uudistus kuitenkin lykääntyi ja sittemmin kaatui keväällä 2019. Sote-uudistusta viettiin jälleen eteenpäin pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella (2019–2023). Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksesta hyväksyttiin lopulta eduskunnassa kesäkuussa 2021.

Artikkelissa esitetään, että toteutuessaan sote-uudistus muuttaisi kunnan roolia merkittävästi, poistaen siltä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun ja jättäen peruskunnan merkittävimmiksi tehtäviksi elinvoiman kasvattamisen ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen. Sivistyspalveluiden rooli kunnan palvelutuotannossa sekä suhteellinen osuus kunnan budjetista tulisi olennaisesti kasvamaan uudistuksen myötä. Tämä tarkoittaisi sivistysjohtamisen kasvavaa merkitystä kunnan strategisten tavoitteiden saavuttamiselle.

Artikkelin painopiste on verkostajohtamisessa. Kuntien toiminnan katsotaan enenevässä määrin tapahtuvan verkostoissa, jotka eivät sisällä hierarkkisia valta- tai

omistussuhteita ja joita yhdistää yhteinen tavoite. Verkostot perustuvat luottamukseen ja vastavuoroisuuteen sekä toimijoiden kokemaan hyötyyn, joten ne edellyttävät siirtymistä perinteisestä hierarkkisesta, auktoriteettiin nojaavasta johtamisesta vuorovaikutteisempaan toiminnan ohjaamiseen. Verkostojen johtamisen ja hallinnan käsitteiden rinnalle on nostettu kumppanuus, jolla nähdään olevan keskeinen rooli yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemisessa. Yhteistyön, koordinaation ja kumppanuuden voidaan katsoa muodostavan jatkumon, jossa toimijoiden väliset suhteet vaihtelevat hyvin riippumattomasta ja lyhytkestoisesta yhteistyöstä projektisidonnaiseksi koordinaatioksi ja edelleen vahvaa sitoutumista edellyttäväksi, pitkäkestoiseksi kumppanuudeksi.

Osatutkimuksen tarkoituksena oli pyrkiä ymmärtämään sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia kunnalliseen sivistystoimeen ja sivistysjohtajien työhön erityisesti verkostojohtamisen näkökulmasta. Tutkimuskysymykset olivat seuraavat:

- i. Miten sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa sivistystoimen rooliin kunnassa?
- ii. Minkälaisissa verkostoissa sivistysjohtajat toimivat tulevaisuuden kunnassa?

Tutkimus toteutettiin kuntien sivistysjohtajiin ja kunta-alan muihin asiantuntijoihin kohdistettuina teemahaastatteluina. Haastatteluja toteutettiin yhteensä 10, joista kuusi kohdistui sivistysjohtajiin ja neljä muihin asiantuntijoihin.

Vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseen esitettiin, että sivistystoimen roolin nähtiin tulevaisuuden kunnassa olevan merkittävä paitsi hyvinvoinnin, myös elinvoiman edistämisen kannalta. Muutoksen katsottiin haastavan kunnan perinteiset toimintamallit ja edellyttävän yhä moninaisempaa verkostomaista yhteistyötä suhteessa kunnan sisäisiin ja ulkoisiin toimijoihin. Sivistysjohtajien roolin verkostojen koordinoijina katsottiin lisääntyvän, kun korjaavien sote-palvelujen sijaan kunnat panostavat enenevässä määrin ennaltaehkäiseviin, varhaisen puuttumisen toimintamalleihin.

Toisen tutkimuskysymyksen osalta todettiin, että verkostoissa toimiminen oli jo nykyisellään sivistysjohtajien arkipäivää. Kunnat toteuttavat palvelutuotantoaan erilaisissa verkostoissa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä. Tarve organisaatioiden väliselle verkostomaiselle yhteistyölle tulee entisestään kasvamaan sote-uudistuksen myötä, kun taloudelliset resurssit ja osaaminen hajaantuvat useampaan organisaatioon. Yhteistyö verkostoissa muistutti kuitenkin vielä perinteistä verkostotoimintaa, joka perustuu kunkin organisaation omien tavoitteiden ajamiseen. Verkoston tehtävänä on tiedon jakaminen ja olemassa olevien suhteiden ja valtarakenteiden ylläpitäminen. Kuntien verkostomaisen toimintatavan katsottiin kuitenkin olevan murroksessa ja sivistysjohtajien keskeisten verkostojen muuttavan muotoaan

kohti syvempää kumppanuutta, jolloin verkostotoiminnan fokus on yhteisistä intresseistä syntyvissä asiantuntija- ja toimintaverkostoissa. Verkostojen tehtävänä on tällöin yksittäisten organisaatioiden tavoitteiden ajamisen sijaan yhteinen etu ja uusien ratkaisujen tuottaminen yhteisiksi koettuihin ongelmiin tai tavoitteisiin.

Perinteisessä verkostoyhteistyössä johtajan rooli on perinteisempi, suhteita ylläpitävä ryhmän koollekutsujan tai asioiden valmistelijan rooli. Johtaja toimii tällöin keulakuvana, jolla on muodolliseen asemaan perustuvaa valtaa ja jolta edellytetään kykyä edestä johtamiseen ja vastuun ottamiseen. Yhteistyön muotoutuessa syvemmäksi kumppanuudeksi johtajuus muuttuu perinteisestä hierarkkisesta johtamisesta neuvottelevaan työskentelyotteeseen ja vuorovaikutukseen perustuvaan vaikutusvaltaan. Verkostojohtajasta tulee aktiivinen prosessin ohjaaja, jolta edellytetään kykyä vastuun jakamiseen ja verkoston jäsenten osallistamiseen ja sitouttamiseen yhteiseen ongelmanratkaisuun ja toimintakulttuurin muutokseen.

Tutkimuksessa koottiin perinteisen ja muotoutumassa olevan verkostotoiminnan ominaispiirteitä taulukkoon, josta ohessa mukaeltu versio (taulukko 2).

Taulukko 2. Perinteinen ja muotoutumassa oleva verkostotoiminta kuntien sivistyspalveluissa (mukaellen Mattila & Kallio 2018)

	Perinteinen verkostotoiminta	Muotoutumassa oleva verkostotoiminta
Verkoston tehtävä ja toiminnan fokus	<ul style="list-style-type: none"> • Kuntajohtoiset sisäiset verkostot sekä formaalit ulkoiset asiantuntijaverkostot • Tiedon jakaminen • Olemassa olevien suhteiden ja valtarakenteiden ylläpitäminen • Oman organisaation tavoitteiden ajaminen • Verkoston jäsenyys itsessään tärkeää 	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteisistä intresseistä syntyneet sisäiset ja ulkoiset asiantuntija- ja toimintaverkostot • Ongelmien ratkaiseminen • Uusien toimintamallien luominen • Yhteiset tavoitteet toiminnan keskiössä • Kaikki osapuolet hyötyvät yhteistyöstä • Uusien ratkaisujen tuottaminen yhteisiksi koettuihin ongelmiin tai tavoitteisiin
Johtajan rooli ja edellytykset johtamiselle	<ul style="list-style-type: none"> • Koollekutsuja, valmistelija • Hierarkkinen johtajuus • Edestä johtaminen, kyky vastuun ottamiseen • Muodolliseen asemaan perustuva valta 	<ul style="list-style-type: none"> • Prosessin ohjaaja, aktiivinen toimija • Jaettu johtajuus • Kyky sitouttaminen ja vastuun jakamiseen • Vuorovaikutukseen perustuva vaikutusvalta

Taulukon 2 mukaisesti kuntien verkostoimaisen yhteistyön ja verkostojohtajan roolit ovat yksinkertaistaen pelkistettävissä kahteen eri toimintatapaan. Toisaalta on perinteinen muodollisempi verkostotoiminta, joka perustuu organisaatiokeskeisyyteen ja vallitsevan olotilan säilyttämiseen ja jossa johtajalla on formaalisempi koollekutsujan ja keskustelun vetäjän rooli. Toisaalta on muotoutumassa oleva verkostotoiminta, jonka fokus on yhteisissä intresseissä ja ratkaisujen etsimisessä ja jossa johtaja toimii aktiivisesti prosessin ohjaajana ja toimintaan sitouttajana.

Teoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna, peilattuna verkostomaisen yhteistyön asteisiin (vrt. Keast & Mandell 2013b) tutkimuksen kohteena olevien kuntien nykyiset käytännöt ilmensivät enemmän perinteisempää ja formaaleihin rooleihin perustuvaa yhteistyötä ja koordinaatiota kuin kumppanuutta. Haastateltavien näkemykset tulevaisuuden kunnasta ja verkostojohtamisesta heijastivat kuitenkin jo selvästi uudenlaista, kumppanuuteen perustuvaa toimintatapaa, jossa palvelutuotanto tapahtuu yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä, kuntalaisia osallistaen ja keskinäiseen dialogiin kannustaen.

Taulukossa 2 esitetty kahtiajako on yksinkertaistettu kuva maailmasta eikä sillä pyritä väittämään, että uudenlainen verkostotoiminta korvaisi kokonaisuudessaan perinteisen tavan toimia, sillä verkostomainen toiminta on luonteeltaan erittäin monimuotoista ja tapauskohtaista kuten siihen sisältyvät johtamisroolitkin. Tutkimuksen tulosten perusteella on kuitenkin odotettavissa, että sote-uudistus vauhdittaisi uudenlaisen verkostomaisen toiminnan kehittymistä ja yleistymistä kuntasektorilla.

Mitä tulee tutkimuksen luotettavuuteen, pieneen kohdejoukkoon kohdistuva laadullinen tutkimus ei ole klassisen tilastotieteen näkökulmasta yleistettävissä. Tutkimuksen tarkoituksena olikin enemmän kerätä tutkittavasta ilmiöstä syvällistä tietoa, joka mahdollistaa analyttisen tai teoreettisen yleistämisen.

3.1.2 Osatutkimus 2: Sivistyksen ja soten yhteistyö kunnissa – askeleita kohti syvempää palveluintegraatiota

Toisessa artikkelissa tutkimuksen kohteena olivat sivistyspalveluiden sekä sosiaali- ja terveystieteiden integraatio. Tutkimuksen taustalla olivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistavan uudistuspyrkimykset Suomessa, jotka olivat edenneet pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella (2019–2023). Tutkimuksessa todettiin palveluintegraation olevan yhden keskeisimmistä haasteista hyvinvointiyhteiskunnassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita on Suomessa jo pitkään ohjattu kohti palveluintegraatiota, ja sote-palvelujen integraatioon kohdistuva tutkimus on ollut kattavaa ja monitasoista niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Sivistystoimeen ulottuvaa palveluintegraation tutkimusta on sen sijaan tehty vähemmän ja se on

painottunut enimmäkseen mikrotasolle, moniammatillisen yhteistyön tarkasteluun asiakasrajapinnassa.

Osatutkimuksen tavoitteena oli kerätä tietoa sivistyspalveluiden ja sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteistyön nykytilanteesta Suomessa sekä lisätä ymmärrystä integraatiosta itsessään. Tutkimuksella pyrittiin kehittämään integraation syvyyden arviointiin sellainen viitekehys, joka sopisi nimenomaisesti sivistys-, sosiaali- ja terveystoimen yhteisen palveluintegraation kontekstiin. Tutkimuksen näkökulma oli lasten, nuorten ja perheiden palveluissa.

Tutkimuskysymykset olivat seuraavat:

1. Mistä eri ulottuvuuksista käsin integraation syvyyttä voidaan arvioida?
2. Miten syvää sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen palveluintegraatio kunnissa on, integraation eri ulottuvuuksilla tarkasteltuna?

Tutkimuksen teoriaosassa kehitettiin tutkimuskirjallisuudessa esiintyneistä luokituksista viitekehys integraation luonteen ja erityisesti sen syvyyden arviointiin integraation eri ulottuvuuksilla (tavoitteet ja orientaatio, yhteenkuuluvuus, yhteistyötä tukevat mekanismit, ohjaus ja johtajuus, formaalisuus, vastuut ja resurssit). Integraation syvyydellä viitattiin toimijoiden välisen yhteistyön tiivyyteen, joka voi vaihdella vähäisestä tai pinnallisesta integraatiosta aina syvään integraatioon. Rakennettu viitekehys on moniulotteisempi ja -tasoisempi kuin aiemmat integraatiota koskevat luokitukset. Suhteessa muihin luokituksiin se mahdollistaa aiempaa kokonaisvaltaiseman integraation tilaa koskevan kokonaiskuvan luomisen, mikä on tärkeää erityisesti muutoksen johtamisessa. Viitekehysten heikkoutena voidaan pitää integraation syvyyden arviointiin liittyvien tulkintojen subjektiivisuutta. Voidaan kuitenkin todeta, että useimpien monimutkaisten sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ilmiöiden arviointi on subjektiivista, sillä objektiivista, saati absoluuttista mittapuuta niiden arvioimiseen ei ole.

Kehitettyssä viitekehyksessä integraation pinnallisemman vaiheen muodostaa *tapauskohmainen yhteistyö*, jossa toimintaa ohjaavat kunkin toimijan omat intressit, toimijoiden välillä ei ole yhteisiä strategioita, tavoitteita tai luottamusta eikä yhteistyötä tukevia toimintamalleja tai tietojärjestelmiä ole. Kullakin toimijalla on omat vastuunsa ja resurssinsa ja kustannusten jako on tarkkaan ennalta määritelty. Yhteistyön syvetessä *koordinaatiovaiheeseen* yhteisiä strategioita on luotu, mutta tavoitteet ovat tapauskohtaisia ja luottamus on muotoutumassa. Toimintaa ohjaavat ammatilliset tai organisaatiolähtöiset tavoitteet. Joitakin yhteistyötä tukevia mekanismeja ja rakenteita on luotu ja prosesseja kehitetty. Ryhmän ohjaaminen ja johtajuus ovat kehittymättömiä eikä vastuuta tai resursseja olla jaettu, mutta kustannusten jakamisesta

voidaan sopia tapauskohtaisesti. Yhteistä tietoinfrastruktuuria on lähdetty rakentamaan, mutta se on vielä kehittymätön tai sitä käytetään epätarkoituksenmukaisesti. *Syvän integraation* vaiheessa toimijoilla on yhteinen tahtotila ja strategiset tavoitteet on viety käytäntöön. Keskinäinen luottamus ja asiakaskeskeinen orientaatio mahdollistavat sujuvan tiedonkulun. Monialaisen yhteistyön tueksi on luotu yhteiset toimintamallit, pelisäännöt ja tietoinfrastruktuuri. Toimintaa ohjaa vahva ja aktiivinen ryhmä ja johtajuus on jaettua. Yksiköllä on vastuu ja itsenäinen päätösvalta resursien allokoinnista palvelutuotannon järjestämisessä ja kehittämisessä.

Tutkimuksen empiirisen osion muodosti kyselytutkimus, joka kohdistettiin kuntien sivistys- ja hyvinvointitoimialojen johtajille tai vastaaville viranhaltijoille sekä niille sosiaali- ja terveyssektorin ylimmille viranhaltijoille, joiden työnantaja oli kuntaorganisaatio. Kaikkiin Manner-Suomen kuntiin lähetettyyn kyselyyn saatiin yhteensä 106 vastausta, vastausprosentin ollessa 24 %. Tutkimuksen vastausprosentti oli alhainen, mutta vastaajajoukko edusti yhteensä 92 mannersuomalaista kuntaa eli 31 prosenttia Manner-Suomen silloisista 295 kunnasta. Tutkimusaineiston rajallisuuden vuoksi tutkimustuloksista ei kuitenkaan voi tehdä koko kuntakenttää koskevia johtopäätöksiä.

Tutkimuksen tulokset ilmensivät yhteistä tahtotilaa lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseksi, joka konkretisoitui yhteisinä strategisina tavoitteina ja poikkihallinnollisten ohjaavien ryhmien perustamisena. Toimijat kokivat myös keskinäisen luottamuksen olevan vahvaa ja yhteistyön tiivistä. Vaikka nämä seikat heijastivatkin lisääntyntä vuoropuhelua lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin liittyvissä asioissa, vain harvassa kyselyyn vastanneessa kunnassa oli kuitenkin uudistettu organisaatorakenteita poistaen perinteisiä toimialarajoja ja allokoitu resursseja asiakaslähtöisemmin. Myös tiedonvaihdon mahdollistava infrastruktuuri oli vielä kehittymätöntä, mikä heijastui tiedonkulun ongelmina. Tutkimukseen osallistuneissa kunnissa ilmeni myös haasteita poikkihallinnollisten ryhmien sitoutumisessa yhteistyöhön ja kyvyssä jalkauttaa strategisia tavoitteita toimintaan. Joitakin uusia asiakaslähtöisiä toimintamalleja oli kuitenkin otettu käyttöön ja joissakin kunnissa oli lähdetty kehittämään palveluprosesseja enemmän lapsi- ja perhelähtöisiksi.

Empiirisiä tutkimustuloksia peilattiin tutkimuksen teoriaosassa kehitettyyn viitekehukseen ja arvioitiin, miten syvää integraation astetta tulokset ilmentävät integraation eri ulottuvuuksilla. Sivistystoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen välisen integraation arvioitiin olevan syvintä yhteisten tavoitteiden ja keskinäisen luottamuksen osalta. Integraation arvioitiin edenneen yhteistyötä tukevien mekanismien sekä ohjauksen ja johtajuuden ulottuvuuksilla koordinaatiovaihteeseen. Myös toiminnan orientaation sekä pelisääntöjen ja sopimusten näkökulmasta tilanteen arvioitiin

ilmentävän koordinaatiovaihetta. Pinnallisinta integraation katsottiin olevan tiedonvaihdon ja tietoinfrastruktuurin sekä vastuiden ja resurssien osalta.

Tutkimuksen empiiriset tulokset ilmensivät yhteisen lapsi- ja perhelähtöisen näkemysmuodostumista ja syventynyttä toimialojen välistä integraatiota tutkimukseen osallistuneissa kunnissa. Yhteistyössä oli kuitenkin vielä suuria haasteita johdettujen perinteisistä toimialarajoista. Horisontaalisen integraation rinnalla katsottiin tarvittavan enemmän myös vertikaalista integraatiota, perinteisten toimialarakenteiden purkamista ja yhdistämistä uudella tavalla, jotta jäykät päätöksenteko-, informaatio- ja budjettisiilot saataisiin purettua. Tutkimuksen johtopäätöksissä arvioitiin tulevan sote-uudistuksen heikentävän entisestään mahdollisuutta sivistys-, sosiaali- ja terveyspalveluiden vertikaaliseen integraatioon, kun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lakisääteiset tehtävät jakaantuvat kahdelle eri hallinnon tasolle, hyvinvointialueille ja kunnille. Tutkimuksessa kuitenkin todettiin, että yksin rakenteelliset muutokset eivät sinällään takaa toimintakulttuurin muutosta vaan johdonmukainen esimiestyö ja johtaminen sekä erilaiset poikkihallinnolliset, hyvinvointityötä ohjaavat ryhmät ja yhteistä vuoropuhelua edistävät mekanismit ja käytännöt edesauttavat syvempää integraatiota tulevien hyvinvointialueiden ja kuntien välillä.

3.1.3 Osatutkimus 3: Towards the best public administration in the world: case of health and social services reform in Finland from the perspective of children's and families' services

Kolmannessa artikkelissa tarkasteltiin suomalaisen julkishallinnon kehittämishaasteita julkisen palvelutuotannon ja palveluiden johtamisen näkökulmasta. Suomalainen julkinen hallinto on ollut kansainvälisissä vertailuissa edelläkävijä, mutta kompleksiset ja globaalit haasteet kuten ilmastokriisi, ikääntyminen ja väestön maantieteellinen keskittyminen, digitalisaatio ja globalisaatio haastavat nykyisen hyvinvointiyhteiskunnan rakenteita ja toimintaa. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen (2019–2023) tavoitteena oli maailman paras julkinen hallinto, jonka keskiössä oli julkishallinnon vuorovaikutteisuuden kehittäminen ja poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistaminen sekä palvelujen laadun, sujuvuuden ja saatavuuden parantuminen.

Teoreettisen tarkastelun keinoin toteutetun artikkelin tavoitteena oli selvittää vuoden 2023 alusta voimaan tulleen sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen tuomia haasteita julkiselle palvelutuotannolle ja sen johtamiselle. Uudistuksen myötä kuntien tehtäväksi jäivät kasvatuksen ja opetuksen, kulttuurin ja vapaa-ajan palveluiden tuotanto sekä kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen, kun taas sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyivät hyvinvointialueiden vastuulle. Näin ollen kuntalaisten hyvinvointiin liittyvät tehtävät jakautuivat Suomessa useammalle hallinnolliselle tasolle, eri organisaatioille ja professionille, joita ohjaavat eri lainsäädäntö, poliittinen päätöksenteko,

tehtävät ja roolit. Tutkimusartikkeli kohdistui lasten, nuorten ja perheiden palveluihin, jotka ovat sivistys-, sosiaali- ja terveystalveluiden yhteisessä rajapinnassa ja edellyttävät monialaista yhteistyötä kuntien ja hyvinvointialueiden välillä.

Artikkelissa todettiin, että suurin osa palveluintegraation haasteista muodostuu yleensä yhteistyön rakenteellisista esteistä liittyen hallinnollisiin rajoihin, lakeihin ja sääntöihin, budjetteihin ja rahavirtoihin sekä erillisiin informaatiojärjestelmiin ja ohjelmistoihin. Rakenteellisten esteiden lisäksi on tunnistettavissa normatiivisia esteitä, jotka liittyvät erilaisiin ammatillisiin ja organisatorisiin kulttuureihin, arvoihin ja kiinnostuksen kohteisiin sekä sitoutumiseen.

Tutkimuksen johtopäätöksissä esitettiin, että sote-uudistus tulee toisaalta vähentämään palveluintegraation *rakenteellisia esteitä* yhdistämällä sosiaali- ja terveystalvelut samaan organisaatioon, jolla on yhteinen johto ja resurssit. Rakenteelliset esteet kuitenkin kasvavat lasten, nuorten ja perheiden palveluissa, joiden tuotanto hajaantuu eri organisaatioille ja hallinnon tasoille. Riskinä on organisaatioiden keskittyminen ja resursointi eri tavoitteisiin. Erilliset rakenteet voivat myös estää tai hidastaa organisaatioiden välistä yhteistyötä seurauksena erilaisista päätöksentekorakenteista ja aikatauluista. Tiedonkulun haasteet voivat myös lisääntyä entisestään sivistys- ja sote-palveluiden välillä, kun palveluja tuotetaan eri organisaatioissa. Haasteet tiedonkulussa voivat ilmetä päällekkäisenä työnä, vajavaisuuksina tai katkoksina palvelutuotannossa tai asiakkaisiin kohdistuvan palveluohjauksen tehottomuutena. Palveluintegraation rakenteellisten esteiden vähentäminen edellyttää usein poliittista päätöksentekoa, joten on olennaista, että organisaatioiden johto ja poliittiset päättäjät niin kunnissa kuin hyvinvointialueilla jakavat yhteiset tavoitteet ja ymmärryksen asiakkaiden tarpeista.

Artikkelissa todettiin, että palveluintegraation *normatiivisten esteiden* vähentäminen edellyttää yhteisiä arvoja, tavoitteita ja sitoutumista, eri toimijoiden roolien selkeyttämistä ja arvostamista sekä keskinäistä luottamusta ja vastuunjakoa. Organisaatiokulttuurin muuttaminen vuorovaikutteisemmaksi ja yhteistoiminnallisemmaksi edellyttää tavoitteellista ja johdonmukaista johtamista organisaation kaikilla tasoilla. Johdon roolina on varmistaa yhteistyötä ja vuorovaikutusta tukevat rakenteet, prosessit ja resurssit. Toimialojen välisen yhteistyön johtaminen edellyttää johtajilta myös aktiivista yhteistyötä niin organisaatioiden sisällä kuin niiden välillä. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistäminen ei rajaudu pelkästään kuntien ja hyvinvointialueiden palvelutuotantoon, vaan sitä toteutetaan moninaisissa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin verkostoissa. Johtamisen näkökulmasta verkostotoimijoiden keskinäisen yhteistyön edistäminen edellyttää muutosta perinteisestä, auktoriteettiin perustuvasta johtamisesta enemmän vastavuoroiseen ja vuorovaikutteeseen verkostojen ohjaamiseen.

Artikkelissa todettiin myös, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa on kyse systeemisestä muutoksesta, joka koskee myös lasten, nuorten ja perheiden palveluja. Sivistys-, sosiaali- ja terveystalveluiden integraatio muodostuu useasta tekijästä ja ulottuvuudesta, ja syvä integraatio edellyttää systeemistä muutosta yksittäisten erillisten toimenpiteiden sijaan. Sote-uudistukseen voidaan liittää myös kompleksisuusajattelu. Uudet tavat organisoida julkisia palveluja eri organisaatioissa ja hallinnon tasoilla voidaan nähdä kompleksisena verkostona tai ekosysteeminä, jossa on lukuisia toimijoita. Systeemin kompleksisuus ei synny ainoastaan verkoston toimijoiden runsaudesta vaan yhteistyön ja integraation syvyydestä, joka on edellytyksenä tehokkaille ja vaikuttaville palveluille. Lasten, nuorten ja perheiden palveluintegraatiossa sote-uudistuksen jälkeen on tunnistettavissa niin rakenteellisen, toiminnallisen, ohjauksellisen kuin ideologisenkin kompleksisuuden tunnusmerkit. Kompleksisuutta lisää se, että samat päätöksentekijät edustavat sekä kuntia että hyvinvointialueita ja että hyvinvointialueiden resurssit on jo sote-uudistuksen alussa todettu riittämättömiksi.

3.2 Tutkimuksen metodologiset valinnat ja tieteenfilosofiset lähtökohdat

Sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa metodilla viitataan tiettyihin tekniikoihin, tiedonkeruun välineisiin, joita tutkijat hyödyntävät työssään. Metodilla voidaan myös viitata niihin työkaluihin, joita käytetään aineiston analyysissä, tai joihinkin tutkimusprosessin osavaiheisiin. Metodologia on puolestaan tutkimusta käytettävistä metodeista ja niihin liittyvistä käytännöistä ja taustaoletuksista. (Bryman 2008.) Metodologisten valintojen voidaan katsoa heijastavan tutkijan näkemystä tutkimukseen liittyvistä periaatteista, teorioista ja arvoista (Mackenzie & Knipe 2006). Kyse on tutkimuksen ja tutkijan tieteenfilosofisista lähtökohdista: ontologisista olettamuksista koskien sosiaalisen todellisuuden luonnetta sekä epistemologisista kysymyksistä koskien sitä, mitä sosiaalisesta todellisuudesta voidaan tietää (Jäntti 2016; Kuusisto-Niemi 2016).

Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä esitellään usein dikotomisesti toistensa vastakohtina, määrällisinä ja laadullisina, kovina ja pehmeinä menetelminä. Siinä missä määrällinen analyysi perustuu tilastollisten säännönmukaisuuksien etsimiseen, laadullisen analyysin tavoitteena on ymmärtävä selittäminen (Alasuutari 2014). Menetelmien voidaan kuitenkin katsoa edustavan jatkumoa kahden tutkimuksellisen ääripään välillä ja olevan siten tutkimuksen tekemistä tulkitsevia ideaalimalleja, jotka eivät ole toistensa vastakohtia tai toisiaan poissulkevia. Niiden välillä on tunnistettavissa paitsi eroavaisuuksia myös yhteisiä periaatteita, kuten pyrkimys loogiseen todisteluun sekä objektiivisuuteen. (Alasuutari 2014, 32; Eskola &

Suoranta 1998, 10.) Kvantitatiiviset ja kvalitatiiviset menetelmät voivat parhaimmillaan toimia toisiaan täydentävinä tiedonkeruumenetelminä, mutta vaativat monipuolista osaamista ja voivat toisaalta johtaa potentiaalisesti hyödyllisen tiedon haaskaamiseen. (Mackenzie & Knipe 2006.)

Tässä tutkimuksessa kvantitatiivista ja kvalitatiivista tutkimusotetta on haluttu hyödyntää toisiaan täydentävinä tiedonkeruumenetelminä, jotka auttavat paitsi tutkittavia ilmiöitä koskevan ymmärryksen syventämisessä, myös ilmiöitä koskevan nykytilan hahmottamisessa. Taulukkoon 3 on koottuna väitöskirjan osatutkimusten tutkimusmenetelmät, tarkastelun kohteet ja aineistot.

Taulukko 3. Osatutkimusten tutkimusmenetelmät, tarkastelun kohteet ja aineistot

Osa-tutkimus	Tutkimusmenetelmä	Tarkastelun kohde	Otoskoko/ haastatteluiden määrä/ muu aineisto
1	Teemahaastattelut	Sivistysjohtajien sekä kunta-alan asiantuntijoiden näkemykset sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista kunnalliseen sivistystoimeen ja sivistysjohtajien työhön erityisesti verkostojohtamisen näkökulmasta	- 10 haastattelua - kohderyhmänä sivistysjohtajat (6) sekä muut kunta-alan asiantuntijat (4)
2	Teoreettinen tarkastelu	Tutkimuskirjallisuudessa esiintyneet luokitukset palveluintegraation ulottuvuuksista ja syvyydestä	- Tutkimuskirjallisuus
	Kysely, jossa monivalintakysymyksiä, strukturoituja Likert-asteikollisia väittämiä ja avoimia kysymyksiä; analyysin painopiste strukturoiduissa kysymyksissä ja väittämissä	Manner-Suomen kuntien sivistys- ja sote- johtajien näkemykset palveluintegraation toteutumisesta lasten, nuorten ja perheiden palveluiden yhdyspinnoilla	- n = 437 - vastausprosentti 24 - vastaajia yht. 106
3	Teoreettinen tarkastelu	Tutkimuskirjallisuudessa esiintyvät näkemykset palveluintegraation esteistä	- Tutkimuskirjallisuus

Osatutkimus 1 toteutettiin kuntien sivistysjohtajiin ja kunta-alan muihin asiantuntijoihin kohdistettuina teemahaastatteluina. Perusteluna laadulliselle tutkimusmenetelmälle kvantitatiivisen kyselytutkimuksen sijaan oli tarkasteltavan tutkimusilmiön monitahoisuus ja mahdollisuus täsmentävien jatkokysymysten esittämiseen. Teemahaastatteluja tehtiin yhteensä 10, joista kuusi kohdistui pienten tai keskisuurten kuntien sivistysjohtajiin ja neljä tutkimus-, kehittämis- tai johtotehtävissä oleviin kunta-alan asiantuntijoihin. Aineiston analyysi eteni induktiivisesti yksittäistapausten kautta yleisempiin tulkintoihin. Aineistolähtöisen analyysin jälkeen empiirisiä tutkimustuloksia peilattiin suhteessa verkostojohtamisen teoreettisiin viitekehyksiin.

Osatutkimuksessa 2 kehitettiin teoreettisen tarkastelun keinoin tutkimuskirjallisuudessa esiintyneistä luokituksista viitekehys palveluintegraation luonteen ja erityisesti sen syvyyden arviointiin integraation eri ulottuvuuksilla. Kehitettyä luokitusta hyödynnettiin tutkimuksen empiirisen aineiston tulosten tarkastelussa. Osatutkimuksen empiirisen osion muodosti kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia elementtejä sisältävä kyselytutkimus, joka kohdistettiin kaikkiin Manner-Suomen kuntiin. Kohderyhmänä olivat kuntien sivistys- ja hyvinvointitoimialojen johtajat tai vastaavat viranhaltijat sekä ne sosiaali- ja terveyssektorin ylimmät viranhaltijat, joiden työnantaja oli kuntaorganisaatio. Tutkimusaineisto koottiin kyselylomakkeella, joka lähetettiin alkukesästä 2019 suorana sähköpostilinkkinä kaikkiaan 437 henkilölle. Kyselyyn saatiin 106 vastausta, vastausprosentin ollessa 24 %. Vastausprosentin voidaan katsoa olleen alhaisen, mutta riittävän. Tutkimuksen vastaajajoukko edusti yhteensä 92 mannersuomalaista kuntaa eli 31 prosenttia Manner-Suomen silloisesta 295 kunnasta. Manner-Suomen kunnista 67 % oli alle 10 000 asukkaan kunta vuonna 2019. Tutkimusaineisto heijasteli melko pitkälti samaa jakaumaa: vastaajista 63 % edusti alle 10 000 asukkaan kunta. Kyselyyn tuli vastauksia kaikista Manner-Suomen maakunnista. Tutkimuksessa ei siis voida tältä osin katsoa olleen systemaattista katoa.

Voidaan pohtia, onko teoreettista päättelyä ja kvantitatiivista tutkimusotetta hyödynnettävissä osatutkimuksessa 2 tunnistettavissa myös monimenetelmällisyyden tunnusmerkkejä. Monimenetelmällisen tutkimuksen keskeisenä elementtinä pidetään sekä laadullisten että määrällisten aineistojen ja menetelmien yhdistämistä samassa tutkimuksessa. Monimenetelmällisyys soveltuu erityisesti moniulotteisten ilmiöiden tarkasteluun, kun keskenään erilaisia näkökulmia ja aineistoja yhdistetään systemaattisesti mutta luovasti keskenään. Monimenetelmällisyyttä perustellaankin tutkimuskirjallisuudessa usein ilmiöiden kompleksisella luonteella ja sen katsotaan tuottavan yksittäisiä lähestymistapoja kokonaisvaltaisemman, syvemmän ja laajemman ymmärryksen tutkimuskohteesta. (Seppänen-Järvelä ym. 2019; Åkerblad & Seppänen-Järvelä 2024.) Osatutkimuksessa 2 kehitettiin olemassa olevaa tutkimuskirjallisuutta hyödyntäen laajempi typologia integraation olemuksen hahmottamiseen, jota hyödynnettiin kyselylomakkeella kerätyn tiedon tulkitsemisessa koskien

integraation nykytilannetta kunnissa. Monimenetelmällisyydessä ei kuitenkaan ole kyse vain siitä, että erilaiset aineistot ovat tutkimuksessa läsnä rinnakkain, vaan niiden tulisi käydä suunnitelmallista ja aktiivista vuoropuhelua keskenään (Åkerblad & Seppänen-Järvelä 2024). Voidaankin todeta, että vaikka jokin monimenetelmällisyyden tunnusmerkki tässä tutkimuskokonaisuudessa toteutuisikin, rakentuu se pääosin kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimusotteen varaan pyrkimyksen ollessa enemmän ymmärtävä selittäminen kuin kausaalisuhteiden tunnistaminen.

Osatutkimus 3 toteutettiin tutkimuskirjallisuuteen nojautuvana teoreettisena tarkasteluna. Tarkastelun kohteena olivat tutkimuskirjallisuudessa esiintyneet näkemykset palveluintegraation esteistä. Niin kansainvälisessä kuin suomalaisessakin tutkimuskirjallisuudessa on tarkasteltu palveluintegraation toteutumista ja esteitä sekä niiden madaltamista runsaasti erityisesti sosiaali- ja terveystieteiden integraation näkökulmasta.

Kuten edellä todettiin, metodologisten valintojen voidaan katsoa heijastavan tutkijan tieteenfilosofisia näkemyksiä sosiaalisen todellisuuden luonteesta ja tiedon olemuksesta. Tutkimuksen tieteenfilosofisena lähtökohtana voidaan pitää sosiokonstruktivismia, ajatusta siitä, että ymmärryksemme maailmasta ja olemassaolostamme on ennemminkin inhimillisen ajattelun tuote ja riippuvainen sosiaalisesta ympäristöstämme kuin objektiivisesti määriteltävissä oleva ulkoinen todellisuus. Sosiokonstruktivismiin epistemologinen lähtökohta on relativismissa, jonka mukaan ei ole olemassa yhtä objektiivista tai lopullista totuutta vaan lukuisia perspektiivejä maailman ilmiöihin ja tapahtumiin. Kyse on rinnakkaisista tavoista ymmärtää maailmaa, ei niinkään siitä, että todellisuus olisi olemassa sellaisena kuin sen havainnoimme. Sen sijaan että pyrittäisiin etsimään objektiivista totuutta ja tosielämän luonnetta, sosiokonstruktivismi kannustaa tarkastelemaan kriittisesti itsestäänselvyyksinä pitamiämme asioita tai tapaamme ymmärtää maailmaa. (Amineh & Asl 2015; Burr 2015.)

Niiniluodon (2001, 9) mukaan *”noudattaessaan tutkimuksen metodologisia periaatteita ja pitäessään kiinni tutkimusetiikan säännöistä, tiede yhteisöllisenä toimintana auttaa meitä rakentamaan ja uusimaan julkisesti perusteltavaa, jatkuvasti kriittisesti arvioitavaa tiedon järjestelmää”*. Voidaankin pohtia, mikä on tämän väitöstutkimuksen rooli tiedon järjestelmän rakentamisessa. Teoreettisessa viitekehityksessä käsitellyn organisaatioiden välisen yhteistyön, verkostojen ja palveluintegraation tarkastelua voidaan pitää tämänhetkistä tutkimustietoa kuvailevana sisältönä. Osatutkimuksessa 1 täydennetään kuntajohtamista ja verkostajohtamista koskevaa tutkimuskirjallisuutta kohdistamalla katse harvemmin tarkasteltuun sivistystoimen johtamiseen kunnan ulkoisissa ja sisäisissä hallintasuhteissa. Osatutkimuksessa 2 kehitetään eteenpäin palveluintegraation luonnetta ja syvyyttä kuvaavaa viitekehystä, hyödyntäen sitä sen jälkeen sivistys- ja sote-palveluiden integraatiota koskevassa

empiirisessä tutkimuksessa. Osatutkimuksessa 3 paneudutaan puolestaan teoreettisen päättelyn avulla palveluintegraation esteisiin sote-uudistuksen jälkeisessä ajassa. Vaikka tutkimuksessa on pyritty moninäkökulmaisuuuteen ja kohdistamaan tarkastelu vähemmän tutkittuun sivistystoimen johtamiseen, väitöstutkimuksella voidaan ajatella olevan ensisijaisesti olemassa olevaa teoriaa kuvaileva kuin sitä täydentävä tehtävä. Tutkimuksen pyrkimys havainnollistaa verkostojohtamisen ja palveluintegraation ilmiöitä kuntien todellisuudessa rakentuu olemassa olevien teorioiden varaan, ei niitä uusintaen.

3.3 Yhteenveto osatutkimusten tuloksista

Ensimmäinen osatutkimus (artikkeli 1) tarkasteli kunnallisen sivistystoimen roolia sote-uudistuksen jälkeisessä kunnassa sekä sivistysjohtajien muuttuvaa roolia verkostojohtajina. Teoreettisen tarkastelun ja empiirisen tutkimuksen kautta etsittiin vastausta väitöskirjan ensimmäiseen alatutkimuskysymykseen koskien verkostojen roolia kunnan palvelutuotannossa ja miten johtajuus verkostoissa ilmenee.

Toinen osatutkimus (artikkeli 2) kohdistui kuntien sivistys- ja sote-palveluintegraation toteutumiseen lasten, nuorten ja perheiden palveluiden yhdyspinnoilla. Teoreettisen tarkastelun kautta rakennettiin integraation syvyyttä kuvaava viitekehys, jota sovellettiin integraation nykytilaa selvittävän empiirisen aineiston tulkinnassa. Osatutkimuksella pyrittiin vastaamaan väitöskirjan toiseen alatutkimuskysymykseen koskien palveluintegraation toteutumista kunnissa.

Kolmas osatutkimus (artikkeli 3) kohdistui sote-uudistuksen tuomiin haasteisiin julkiselle hallinnolle ja palveluintegraatiolle. Teoreettisen tarkastelun kautta etsittiin vastausta toiseen alatutkimuskysymykseen koskien johtamisen roolia palveluintegraation edistämisessä. Taulukkoon 4 on koottuna osatutkimusten keskeiset teemat ja osatutkimusten sisällöllinen yhteys väitöstutkimuksen kokonaisuuteen ja tutkimuskysymyksiin.

Taulukko 4. Osatutkimusten keskeiset teemat ja sisällöllinen yhteys väitöstutkimuksen kokonaisuuteen

Osatutkimus	Keskeiset teemat	Sisällöllinen yhteys tutkimuskokonaisuuteen ja -kysymyksiin
1. Kohti verkostomaista julkishallintoa. Sivistystoimen johtaminen tulevaisuuden kunnassa.	Sivistystoimen rooli kunnissa sote- ja maakunt uudistuksen jälkeen. Sivistysjohtajien muuttuva rooli verkostojohdajina.	Verkostot ja verkostojohdaminen <i>Vastaa tutkimuskysymyksen:</i> Mikä on verkostojen rooli kunnan palvelutuotannossa ja mitä johtajuus verkostoissa edellyttää?
2. Sivistyksen ja soten yhteistyö kunnissa – askeleita kohti syvempää palveluintegraatiota.	Kuntien sivistys-, sosiaali- ja terveystoimien palveluintegraation toteutuminen lasten, nuorten ja perheiden palveluiden yhdyspinnoilla.	Palveluintegraation ilmene-mismuodot <i>Vastaa tutkimuskysymyksen:</i> Miten palveluintegraatio kunnan lasten, nuorten ja perheiden palveluissa toteutuu?
3. Towards the best public administration in the world: case of health and social services reform in Finland from the perspective of children's and families' services.	Sote-uudistuksen tuomat haasteet julkiselle palvelutuotannolle ja palveluintegraatiolle. Johtamisen rooli palveluintegraation rakenteellisten ja normatiivisten esteiden madaltamisessa.	Palveluintegraation esteet ja palveluintegraation johtaminen <i>Vastaa tutkimuskysymyksen:</i> Miten johtamisella tuetaan palveluintegraation toteutumista?

Osatutkimusten tulosten perusteella voidaan todeta kuntien suuntautuvan entistä enemmän verkostomaiseen yhteistyöhön julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhdyspinnoilla. Verkostojen katsotaan olevan vastaus haasteisiin, joita syntyy kunta-laisten palvelutarpeiden kasvaessa ja kuntien resurssien vähetessä. Verkostomainen yhteistyö vaikutti tutkimukseen osallistuneissa kunnissa painottuvan enemmän keskinäisten suhteiden ylläpitoon ja tiedonvaihtoon tai projektiluonteiseen koordinaatioon kuin uusia innovatiivisia ratkaisuja tuottavaan kollaboraatioon. Kunnissa oli kuitenkin jo otettu askelia kohti tiiviimpää yhteistyötä ja kuntien verkostojen

katsottiin muuttavan muotoaan resurssien vähetessä ja palvelutarpeiden kasvaessa. Verkostomainen yhteistyö edellyttää siirtymistä hierarkkisesta johtamisesta kohti jaettua johtajuutta, joka edellyttää hyviä vuorovaikutus- ja neuvottelutaitoja.

Kunnat toteuttavat palvelutoimintaansa paitsi verkostoissa, myös moniammatillisena yhteistyönä. Sivistys-, sosiaali- ja terveystalouden yhteensovittaminen eli palveluintegraatio tähtää asiakaslähtöisiin ja saumattomiin palveluprosesseihin eri alojen ammattilaisten yhteistyössä. Palveluintegraation syvyyttä voidaan arvioida eri ulottuvuuksien kautta. Osatutkimusten tulosten perusteella sivistyksen ja soten yhteinen palveluintegraatio tarkastelun kohteena olleissa kunnissa oli edennyt integraation eri ulottuvuuksissa vaihtelevasti. Syvimmillään integraatio näyttäytyi yhteisenä tahtotilana ja kokemuksena keskinäisestä luottamuksesta. Pinnallisimmillaan integraatio oli yhteisten rakenteiden, resurssien ja tietoinfrastruktuurin osalta. Integraatio oli monilta osin kuitenkin edennyt jo koordinaatiovaiheeseen, jossa yhteistyötä johdettiin ja ohjattiin ja myös yhteistyötä tukevia mekanismeja ja pelisääntöjä oli syntynyt.

Palveluintegraatiolla voidaan katsoa olevan sekä rakenteellisia että normatiivisia esteitä. Rakenteelliset esteet liittyvät organisaatioiden välisiin hallinnollisiin rajoihin, toimintaa ohjaaviin lakeihin ja sääntöihin, eriytyneisiin budjetti- ja rahavirtoihin sekä erillisiin tietojärjestelmiin. Normatiiviset esteet liittyvät puolestaan erilaisiin ammatillisiin ja organisatorisiin kulttuureihin, arvioihin ja kiinnostuksen kohteisiin, jotka hidastavat yhteisen ymmärryksen ja luottamuksen syntymistä. Rakenteellisia esteitä voidaan madaltaa yhteisin sopimuksin ja poliittisella päätöksenteolla. Normatiivisten esteiden madaltaminen edellyttää puolestaan aktiivista johtamista, jolla edistetään osapuolten keskinäistä vuorovaikutusta ja muutetaan organisaatiokulttuuria yhteistoiminnallisempaan suuntaan.

Osatutkimusten tulokset ovat samansuuntaisia aiemman tutkimuskirjallisuuden kanssa siinä, että yhteistyössä on kyse erittäin moniulotteisesta ilmiöstä. Viitaten Keastin & Mandellin (2014) jaotteluun verkostomaisen kollaboraation transformatiivisista elementeistä, edellytyksenä tulokselliselle organisaatioiden väliselle yhteistyölle on niin organisatorisiin, systeemeihin ja prosesseihin kuin henkilökohtaisiin ominaisuuksiinkin liittyvien edellytysten täyttyminen. Vastaavasti syvän palveluintegraation saavuttamiseen tarvitaan edistysaskelia niin yhteisten tavoitteiden ja yhteenkuuluvuuden, yhteistyötä tukevien mekanismien ja pelisääntöjen kuin ohjauksen, johtajuuden, vastuiden ja resurssienkin näkökulmasta (Mattila ym. 2021). Tämä tarkoittaa sitä, ettei verkostomaisen yhteistyön tai palveluintegraation olemassaoloa tai tilaa tule määritellä dikotomisesti vaan niiden toteutumisen arvioinnissa tulisi huomioida useampia rinnakkaisia tekijöitä ja ulottuvuuksia. Yhteistyön tiivyyteen ja palveluintegraation syvyyteen vaikuttavat tekijät ja eri ulottuvuudet tulisi tiedostaa, kun organisaatioiden välistä yhteistyötä edistetään johtamisen ja esihenkilötyön keinoin.

4 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli vastata kysymykseen siitä, *mitä organisaatioiden välinen yhteistyö kuntien sivistyspalveluissa tarkoittaa ja mitä se merkitsee johtamisen kannalta*. Tämä päätutkimuskysymys jaettiin kahteen alatutkimuskysymykseen: *mikä on verkostojen rooli kunnan palvelutuotannossa ja mitä johtajuus verkostoissa edellyttää sekä miten palveluintegraatio kunnan lasten, nuorten ja perheiden palveluissa toteutuu ja miten johtamisella tuetaan palveluintegraation toteutumista*.

Kuntien sivistyspalveluiden verkostomaista yhteistyötä ja palveluintegraatiota koskeviin alatutkimuskysymyksiin haettiin vastauksia väitöskirjaan sisältyvien osatutkimusten kautta. Alatutkimuskysymysten vastauksia sekä väitöskirjan syvennettyä teoriaosaa hyödyntämällä on puolestaan koottu vastaus tutkimuksen päätutkimuskysymykseen koskien organisaatioiden välistä yhteistyötä ja sen johtamista kuntien sivistyspalveluissa.

Tässä luvussa vastataan esitettyihin tutkimuskysymyksiin siten, että ensin vastataan varsinaiseen päätutkimuskysymykseen, jonka jälkeen esitellään vastaus kahteen alatutkimuskysymykseen. Luvun lopussa tarkastellaan lyhyesti sivistys- ja sote-palveluiden yhteistyötä hyvinvointialueuudistuksen näkökulmasta.

4.1 Organisaatioiden välinen yhteistyö ja sen johtaminen kuntien sivistyspalveluissa

Tutkimuksen päätutkimuskysymys kuului, *mitä organisaatioiden välinen yhteistyö kuntien sivistyspalveluissa tarkoittaa ja mitä se merkitsee johtamisen kannalta*. Tässä tutkimuksessa organisaatioiden välistä yhteistyötä on tarkasteltu kuntien sivistyspalveluissa tapahtuvan verkostomaisen yhteistyön sekä sivistys- ja sote-palveluiden integraation kautta.

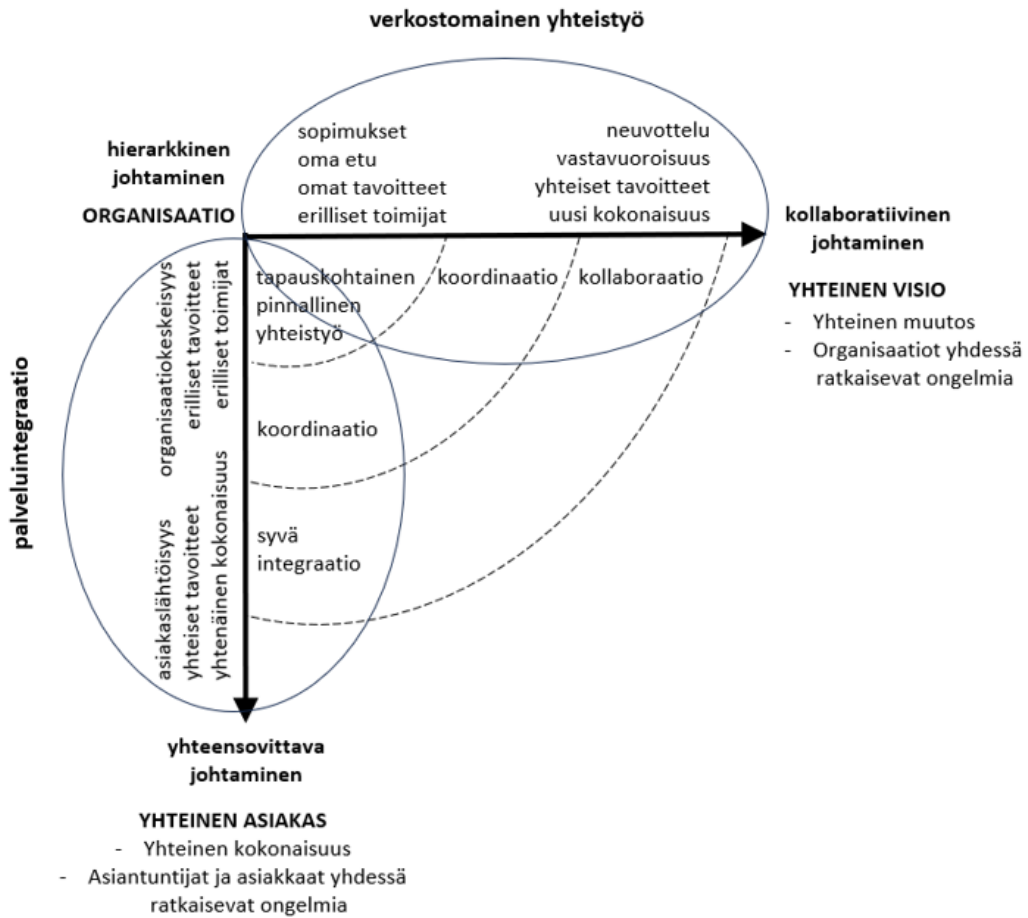
Toimintaympäristön monimutkaistuessa ja resurssien niukentuessa niin yksityiset toimijat kuin julkisyhteisötkin ovat siirtyneet enenevässä määrin organisaatio- ja ammattirajat ylittävään yhteistyöhön, jonka avulla pyritään ratkaisemaan ongelmia tai vastaamaan palvelutarpeisiin joihin toimijat yksinään eivät kykenisi vastaamaan. Kuntien hallintasuhteissa tapahtuneen paradigman muutoksen myötä myös sivistyspalvelut toimivat monenlaisissa sektori- ja organisaatorajat ylittävissä verkostoissa, joihin osallistuu kunnan omien toimijoiden lisäksi hyvinvointialueen, eri viranomais- tahojen, yritysten ja kolmannen sekä neljännen sektorin toimijoita. Rajat ylittävällä yhteistyöllä on mahdollisuus saavuttaa etuja verrattuna yksin toimimiseen, mutta yhteistyössä toimiminen ja sen johtaminen on myös haastavaa ja monimutkaista.

Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että kollaboratiivisten verkostojen merkitys tulee kuntien sivistyspalveluissa kasvamaan, kun toimintaympäristön haasteet lisääntyvät ja resurssit vähenevät. Myöskään asiakkaiden kasvavia ja moninaistuvia tarpeita ei ratkaista yksittäisten palveluntuottajien ponnisteluin vaan tarvitaan tiiviimpää palveluintegraatiota. Verkostomaisen yhteistyön ytimessä ei ole yksittäisen organisaation omien tavoitteiden tai edun ajaminen, vaan uusien ratkaisujen tuottaminen tai toimintamallien käyttöönotto yhteisiksi koettuihin ongelmiin tai tavoitteisiin siten, että kaikki osapuolet kokevat hyötyvänsä yhteistyöstä. Samoin moniammatillisessa yhteistyössä toteutettava palveluintegraatio edellyttää organisaatiokeskeisyydestä luopumista ja asiakkaan asettamista keskiöön sekä palveluketjun erillisten palasten sijaan yhtenäisen palvelukokonaisuuden luomista.

Päätös yhteistyön tekemisestä on tärkeää, mutta sen lisäksi tarvitaan toimenpiteitä, jossa osapuolet joustavat omista eduistaan ja sitoutuvat muuttamaan omia toimintatapojaan, jotta yhteisiksi koettuja ongelmia saataisiin ratkaistua ja yhteisesti sovittuja tavoitteita saavutettua. Yhteisenä nimittäjänä organisaatioiden välisen yhteistyön toteutumisessa voidaan pitää muutosta. Mitä pinnallisempaa yhteistyö on, sitä pienempiä muutosaskelia toimijoilta edellytetään verrattuna tiiviiseen, kollaboratiiviseen ja integroituun yhteistyöhön sitoutumiseen. Tällä on puolestaan suora yhteys siihen johtamistehtävään, joka verkostojen ja palveluintegraation johtajilla on.

Kuvioon 4 on kiteytetty kuntien sivistyspalveluissa tapahtuvan verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation johtamisen kaksinaisuus. Kuviolla havainnollistetaan sitä, että sivistystoimen johtaminen kunnan lasten, nuorten ja perheiden palveluissa edellyttää samanaikaisesti sekä aktiivista verkostoyhteistyötä omasta organisaatiosta ulospäin että palveluintegraatiota tukevan toimintakulttuurin luomista oman organisaation sisällä.

Kuvio 4 havainnollistaa myös, että niin verkostomaisessa yhteistyössä kuin palveluintegraatiossakin on kyse asteittaisesta muutoksesta kohti tiiviimpää ja vastavuoroisempaa yhteistyötä, mikä edellyttää siirtymistä organisaatiokeskeisyydestä kohti yhteisiä tavoitteita. Kollaboratiivisessa verkostotoiminnassa se tarkoittaa kuntien oman edun ajamisen sijaan neuvottelevaa ja vastavuoroista toimintaa, jossa osapuolet ovat valmiita muuttamaan ja joustamaan yhteisen tavoitteen hyväksi. Palveluintegraation osalta se tarkoittaa asiakkaan tarpeista lähtevien yhtenäisten palvelukokonaisuuksien muodostamista organisaatioiden erillisten tavoitteiden ja toimijoiden sijaan.



Kuvio 4. Verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation edistäminen kuntien sivistyspalveluissa

Kuten kuvioon 4 merkityillä katkoviivoilla on haluttu ilmentää, verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation asteet eivät ole staattisia vaan voivat vaihdella paljonkin riippuen siitä, mistä yhteistyön muodosta tai integraation ulottuvuudesta on kyse. Kuvio havainnollistaa myös, mitä muutos kunnan hallintasuhteissa kohti uutta julkishallintaa merkitsee sivistystoimialan johtamistehtävän kannalta. Johtamisessa ei voida keskittyä vain oman organisaation tavoitteiden ja edun ajamiseen vaan se on verkostoissa tapahtuvaa vastavuoroista, neuvottelevaa ja dynaamista toimintaa kohti yhteisesti sovittuja tavoitteita. Samanaikaisesti johtajien ja esihenkilöiden tulee edistää yhä syvempää palveluintegraatiota, jossa erillisistä toimijoista muodostuu yhtenäinen palvelukokonaisuus, jonka keskiössä ovat asiakkaat ja heidän tarpeensa. Kuvioon 4 on kiteytettyä se systeemisen muutoksen johtamistehtävä, joka sivistysjohtajien työhön liittyy suhteessa rajat ylittävän yhteistyön johtamiseen.

4.2 Verkostojen rooli kunnan palvelutuotannossa ja verkostojen johtaminen

Tutkimuksen ensimmäinen alakysymys koski verkostojen roolia kunnan palvelutuotannossa ja mitä johtajuus verkostoissa edellyttää. Tutkimuksessa tarkasteltiin sitä, mikä on verkostojen rooli kuntien sivistyspalveluissa tutkimuksen tekohehkellä ja millaiseksi sen arvioitiin muotoutuvan soite-uudistuksen jälkeisessä kunnassa. Kuntien sivistyspalveluiden voidaan katsoa toimineen jo ennen soite-uudistusta lukuisissa verkostoissa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin rajapinnoilla. Julkishallinnon toimintaympäristön muuttuessa entistä kompleksisemmaksi kuntien toimintatavat ovat muuttuneet yhä verkostomaisemmiksi. Perinteisen hallinnon sijaan kuntien toiminta pohjautuu enenevässä määrin eri sidosryhmien kanssa tehtävään laaja-alaiseen yhteistyöhön. (mm. Airaksinen 2009; Anttiroiko ym. 2007; Haveri & Pehk 2008; Jäntti ym. 2023.) Verkostojen katsotaan olevan byrokraattisia organisaatioita notkeampia vastaamaan yhteiskunnassa syntyviin yhä moninaisimpiin tarpeisiin ja ongelmiin, joita yksittäiset toimijat eivät yksin kykene ratkaisemaan (mm. Agranoff 2013; Keast & Mandell 2013a).

Tutkimustulokset antoivat viitteitä siitä, että verkostomaisen yhteistyön tarve kasvaa entisestään soite-uudistuksen myötä, kun lakisääteisten tehtävien täyttämisen edellyttämä osaaminen ja roolit hajaantuvat aiempaa useammalle toimijalle. Myös niukenevat taloudelliset resurssit ohjaavat kuntia entistä tiiviimpään verkostomaiseen yhteistyöhön, kun kuntien rahoituspohja heikkenee ja asiakastarpeet kasvavat suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Näkemys on yhdenmukainen verkostoja koskevan tutkimuskirjallisuuden kanssa, jossa verkostojen katsotaan mahdollistavan lisääntyneen oppimisen ja resurssien tehokkaamman käytön verrattuna siihen, että organisaatiot toimisivat erillään (mm. Agranoff 2006; Provan & Kenis 2008).

Verkostomaista yhteistyötä voidaan tarkastella jatkumona, joka ulottuu perinteisestä yhteistyöstä löyhine sidoksineen hieman koordinoitumpaan toimintaan ja siitä edelleen tiiviisiin ja keskinäisriippuvaisiin kollaboratiivisiin suhteisiin (Keast & Mandell 2014; Mandell ym. 2016). Kuntien tapa toimia verkostoissa muistutti tutkimuksen tekohehkellä enemmän perinteistä, organisaatiokeskeistä yhteistyötä kuin dynaamista ja tiivistä kollaboraatiota. Verkostojen roolina katsottiin olevan pääasiassa tiedon jakamisen ja olemassa olevien suhteiden ylläpitämisen. Kuntien verkostomaisen toimintatavan katsottiin kuitenkin olevan murroksessa ja sivistysjohtajien keskeisten verkostojen muuttavan muotoaan. Verkostotoiminnan fokuksen nähtiin siirtyvän yhä enemmän kohti yhteistä ongelmanratkaisua ja verkoston resurssien hyödyntämistä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vaikka verkostot muodostuvat tasavertaisista kumppanuussuhteista, ne eivät kuitenkaan toimi ilman ohjausta tai aktiivista johtajuutta. (mm. McGuire & Agranoff 2013; Rethemeyer & Hatmaker 2007.) Verkoston johtajan tulee aktivoida yhteistyöhön potentiaalisia toimijoita, auttaa ryhmää tavoitteiden ja toimintavaihtoehtojen rajaamisessa, mobilisoida tarvittavia resursseja sekä muokata vallitsevia rakenteita ja normeja, jotta muutos mahdollistuisi (Agranoff & McGuire 2001; Rethemeyer & Hatmaker 2007). Perinteisen hierarkkisen ja muodolliseen asemaan perustuvan johtamisen sijaan verkostojohdajan tehtävä on sitouttaa verkoston jäsenet yhteisiin tavoitteisiin ja rakentaa heidän välilleen vahva luottamus. Tämä edellyttää tiivistä kanssakäymistä ja vastavuoroista kommunikaatiota, jonka kautta luodaan ja ylläpidetään keskinäisiä suhteita ja rakennetaan yhteistä ymmärrystä. (mm. Klijn & Koppenjan 2016; Lee ym. 2012; Ramayah ym. 2011; Vangen & Huxham 2013.)

Verkostojen johtaminen on haastavaa johtuen verkoston rakenteen kompleksisesta ja dynaamisesta luonteesta sekä verkostomaiselle yhteistyölle ominaisista jännitteistä. Organisaatiot joutuvat kamppailemaan autonomian ja omien tavoitteiden priorisoinnin sekä vastavuoroisuuden ja yhteisen tulosvastuullisuuden välillä (Vangen & Huxham 2013). Verkoston toimijoiden moninaisuus ja ratkottavien ongelmien haastavuus edellyttävät johtajalta perinteisistä ohjaustavoista ja johtamisstrategioista poikkeavia lähestymistapoja. Johtamisen painopisteen tulisi olla dialogissa ja monimuotoisissa vuorovaikutusprosesseissa, joiden avulla rakennetaan luottamusta ja viedään eteenpäin yhteistä ongelmanratkaisua. (mm. Klijn & Koppenjan 2016.) Julkisen sektorin johtajan rooli on paradoksaalinen, sillä hän toimii toisaalta hierarkkisessa ja byrokraattisessa organisaatiossa mutta toisaalta moninaisissa keskinäisriippuvaisissa verkostoissa (Nykänen 2017). Kollaboratiivinen ongelmanratkaisu edellyttää paitsi joustavaa ja dynaamista verkostoa, myös toimintakulttuurin muutosta kunkin verkostoon osallistuvan tahon omassa, mahdollisesti hitaastikin muuttuvassa organisaatiossa.

4.3 Palveluintegraation toteutuminen kunnan palveluissa ja palveluintegraation johtaminen

Tutkimuksen toinen alakysymys kuului, miten palveluintegraatio kunnan lasten, nuorten ja perheiden palveluissa toteutuu ja miten johtamisella tuetaan palveluintegraation toteutumista. Tutkimuksen tarkastelu kohdentui tältä osin moniammatillisen yhteistyön palveluintegraatioon ja sen johtamiseen kuntien sivistys- ja sote-palveluissa.

Tutkimuksen tulosten perusteella sivistyspalveluiden johtaminen tarkoittaa oman organisaation sisäisten johtamistehtävien ohella myös toimiala- ja sektorirajat

ylittävän palveluintegraation edistämistä erityisesti lasten, nuorten ja perheiden palveluissa. Palveluintegraatiossa on kyse eri organisaatioita ja sektoreita edustavien toimijoiden yhteistyöstä asiakaslähtöisten, sujuvien ja vaikuttavien palveluiden aikaansaamiseksi (mm. Antikainen ym. 2018; Axelsson & Bihari Axelsson 2006; Hujala & Taskinen 2020; Leutz 1999; Sinervo & Keskimäki 2019; Vähätalo 2019; Willumsen ym. 2012). Keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat tällöin sivistys- ja sote-palveluita järjestävien tahojen toimijat, eri viranomaistahojen edustajat sekä kolmannen ja neljännen sektorin toimijat (seurat, järjestöt, seurakunnat, aktiiviset kansalaiset).

Koska palveluintegraatio on monitahoinen ilmiö, sen toteutumista voidaan tarkastella useammasta ulottuvuudesta käsin. Näkökulmia yhdistämällä on mahdollista muodostaa typologioita, joiden avulla tehdä päätelmiä palveluintegraation toteutumisesta. (mm. Auschra 2018; D'Amour ym. 2005; Joronen ym. 2018; Kodner & Spreeuwenberg 2002; Leutz 1999; Mattila ym. 2021.) Tutkimukseen osallistuneiden kuntien sivistyspalveluiden sekä sosiaali- ja terveystieteiden yhteisen palveluintegraation voidaan katsoa vaihdelleen pinnallisesta, tapauskohtaisesta yhteistyöstä koordinaatioon ja edelleen syvään integraatioon riippuen siitä, mistä integraation ulottuvuudesta on kysymys. Pisimmälle integraatio oli edennyt yhteisen tahtotilan ja luottamuksen synnyttämisessä, kun taas pinnallisinta integraatio oli rakenteellisten uudistusten, resurssien uudelleen jakamisen tai tiedonvaihdon mahdollistavan infrastruktuurin osalta. Useat seikat osoittivat kuitenkin, että yhteisen tahtotilan lisäksi kunnissa oli otettu myös konkreettisia, toiminnallisia askelia palveluintegraation syventämiseksi. Sivistyksen ja soten yhteistyö oli edennyt tutkimukseen osallistuneissa kunnissa jo monilta osin pinnallisesta yhteistyöstä koordinaatiovaiheeseen. Tutkimusaineiston rajallisuuden vuoksi tutkimustuloksista ei kuitenkaan voi tehdä koko kuntakenttää koskevia johtopäätöksiä.

Palveluintegraatiota hidastavat sekä rakenteelliset että normatiiviset esteet (mm. Axelsson & Bihari Axelsson 2006; Hietapakka ym. 2020; Hujala ym. 2019; Kodner & Spreeuwenberg 2002; Zitting ym. 2019). Eri organisaatioiden välisiä rakenteellisia esteitä voidaan madaltaa yhteisillä sopimuksilla ja poikkihallinnollisilla rakenteilla. Ne voivat jossakin määrin mutta eivät kokonaan häivyttää eri organisaatioiden tai palvelusektoreiden välisiä raja-aitoja. Palveluintegraation normatiivisten esteiden vähentäminen edellyttää toimijoiden välisen luottamuksen rakentamista, roolien ymmärtämistä ja osaamisen arvostamista, yhteisistä tavoitteista sopimista ja vallan jakamista (mm. Orchard ym. 2005; Willumsen ym. 2012). Kommunikaatiolla on keskeinen merkitys palveluintegraation onnistumisessa, se mahdollistaa yhteisen ymmärryksen muodostumisen tavoitteista, tehtävistä ja rooleista sekä luottamuksen muodostumisen (Karam ym. 2018).

Syvän integraation saavuttaminen edellyttää organisaatioissa systeemistä muutosta, joka on sitä haastavampaa mitä kompleksisemmasta toimijoiden verkostosta on kysymys (mm. Best ym. 2012; Dentoni ym. 2018). Integraation toteutuminen edellyttää muutosta hierarkkisesta organisaatiokulttuurista alhaalta ylös -vaikuttamisketjuihin, työntekijöiden ja tiimien osallisuuden lisäämistä toimintojen suunnittelussa ja tulosten arvioinnissa sekä henkilöstön osaamista ja sitoutumista integraatiota edistäviin toimintamalleihin kaikilla organisaatiotasolla. Johtamisella on keskeinen merkitys integraatiota koskevien suunnitelmien toteuttamisessa ja henkilöstön sitouttamisessa uuteen toimintatapaan. Palveluintegraation edistäminen edellyttääkin aktiivista ja yhdenmukaista johtamista niin tiiminvetäjien, lähi- ja keskijohdon sekä johtavien asiantuntijoiden toimesta, sen sijaan että se olisi keskitetty yksittäisten henkilöiden käsiin organisaatiohierarkian ylimmällä tasolla. (Amunarriz & Alcalde-Heras 2020; Fernandez ym. 2010; Hujala ym. 2020; Zitting ym. 2019.)

Toimiva palveluintegraatio edellyttää paitsi oman organisaation aktiivista ohjaamista toimintakulttuurin muutokseen hallinnon eri tasoilla, myös eri palvelusektoreita ja organisaatioita edustavien johtajien yhteensovittavaa johtamista. Johtamisen keskiössä tulee olla vaikuttavien palveluiden asiakaslähtöinen tarjoaminen eli palveluiden yhteensovittaminen asiakkaan kannalta mielekkäällä tavalla – yhteistyö sinälään ei ole itseisarvo. (mm. Hujala ym. 2020; Willumsen ym. 2012.)

4.4 Yhteistyö sivistyksen ja soten yhdyspinnoilla

Autioniemen (2021, 1) mukaan julkinen johtaminen tapahtuu monimutkaisessa ja vaikeasti ennustettavassa ympäristössä, mikä hankaloittaa vastuullisen julkisen johtamisen tunnistamista ja toteutumista. Toteamuksen voidaan todeta pätevän myös tämän väitöstutkimuksen kohdalla, jonka tarkastelu on kohdistunut kuntien sivistystoimen verkostomaiseen yhteistyöhön ja sisote-palveluintegraatioon hyvinvointialueuudistuksen syntyhetkillä. Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty ennen uudistuksen voimaantuloa ja ilmentää näin ollen sitä, miltä verkostomainen yhteistyö kuntien sivistyspalveluissa sekä sivistyksen ja sosiaali- ja terveystoimen integraatio näyttäytyivät tutkimuksen informanteista kyseisenä ajankohtana. Tarkastelu on kohdistunut monimuotoiseen ilmiöön kuntien arjessa, joka liittyy paitsi maassa pitkään valmisteltuun laajaan hallinnonuudistukseen, myös heijastaa yleisempää ilmiötä kuntien hallintasuhteissa kohti yhtä verkostomaisempia toimintatapoja. Vuoden 2023 alusta toteutunut hyvinvointialueuudistus oli perustavanlaatuisen muutos, jossa palvelujärjestelmämuutoksen ohella tuotettiin kokonaan uusi hallinnontaso suomalaisen julkiseen hallintoon. Ennen uudistuksen voimaantuloa ei millään taholla ollut täydellistä käsitystä siitä, millaisiksi hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus tulisivat muodostumaan ja

mitä kerrannaisvaikutuksia uudistuksella olisi toimijoiden välisiin suhteisiin. (Paananen ym. 2024, 7.)

Tutkimus toteutettiin aikana, jolloin sosiaali- ja terveystalouden palvelurakenteen uudistamistyötä oli tehty jo pitkälti toistakymmentä vuotta, ja sen myötä eri puolilla Suomea oli toteutettu laajojakin rakenteellisia uudistuksia palveluiden uudelleenjärjestämiseksi. Myös palveluintegraatiota edistäviä toiminnallisia uudistuksia oli viety eteenpäin mm. valtakunnallisen LAPE-muutosohjelman myötä. Tutkimuksen tulokset antavatkin viitteitä siitä, että pitkään valmisteltu palvelurakennemuutos ja eri puolilla Suomea käynnistetyt toimenpiteet palveluiden yhteensovittamiseksi olivat muokanneet maaperää myös kunnissa kohti yhteistä tahtotilaa ja asiakaslähtöisempiä palveluprosesseja.

Hyvinvointialueuudistusta tarkastelleiden Paananen ym. (2024) mukaan hyvinvointialueiden ja kuntien välisen yhteistyön käynnistyminen vaikuttaa monin paikoin olleen hidasta, johtuen muun muassa uudistuksen tiiviistä aikataulusta ja hyvinvointialueilla käynnistettyjen toimintojen moninaisuudesta. Joillakin alueilla yhteistyön on kuitenkin kuvattu kehittyneen aiempaa parempaan suuntaan, ja kokemus yhteisistä tavoitteista on alkanut syntyä. Hyvinvointialueiden ja kuntien sekä muiden toimijoiden välisiä yhteistyömuotoja kuten verkostoja ja yhteistyöelimiä on luotu eri puolilla Suomea, osin jo olemassaolevien yhteistyörakenteiden pohjalta.

Tässä väitöstutkimuksessa arvioitiin, että tuleva sote-uudistus heikentäisi mahdollisuutta sivistys- ja sote-palveluiden vertikaaliseen integraatioon, kun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lakisääteiset tehtävät hajaantuvat eri hallinnon tasoja edustaviin organisaatioihin. Myös Paananen ym. (2024) toteavat, että hyvinvointialueiden perustamisen myötä eri hallinnontasojen välinen vertikaalinen yhteistyö korostuu ja yhteistyön tulisi perustua muuhunkin kuin hierarkiaan. Paananen ym. (emt.) mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä haastavat molempiin hallinnontasoihin kohdistuvat talouspaineet, joita erityisesti hyvinvointialueilla on yritetty ratkaista palveluverkkoa karsimalla. Kunnissa on koettu, etteivät yhteistyörakenteita ja palveluverkkoa koskevat valmistelu-, suunnittelu- ja päätöksentekoprosessit ole olleet avoimia vaan ne on koettu hallitsemattomina ja ennakoimattomina.

Kuten tässä väitöstutkimuksessa todetaan, tuloksekas rajat ylittävä yhteistyö edellyttää osapuolten välistä luottamusta ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin organisaatioiden oman edun ajamisen sijaan, mikä edellyttää jatkuvaa vuoropuhelua ja neuvottelua toimijoiden kesken. Asiakaslähtöisten ja sujuvien palveluprosessien onnistuminen edellyttää myös työnjaosta ja yhteisistä toimintatavoista sopimista. Paananen ym. (2024) mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvä vastuunjako kuntien ja hyvinvointialueiden kesken on hyvinvointialueuudistuksessa jäänyt epäselväksi, mikä johtaa epäonnistumiseen uudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa ja

mahdollistaa yhteiskunnallisen osaoptimoinnin. Voidaankin ajatella, etteivät palvelutuotannon keskiössä ole tällöin asiakkaat vaan organisaatioiden omat tavoitteet, mikä on vastakkainen niiden periaatteiden kanssa, jotka ovat edellytyksenä toimivalle ja tulokselliselle verkostoyhteistyölle ja palveluintegraatiolle.

5 TUTKIMUKSEN KONTRIBUUTIO, LUOTETTAVUUS JA JATKOTUTKIMUSMAHDOLLISUUDET

5.1 Tutkimuksen kontribuutio

Sorsan (2019) mukaan tieteellisen kontribuution lähtökohtana on edistää tiedettä systemaattisesti. Tieteelliset kontribuutiot voidaan hänen mukaansa karkeasti jaotella kahteen kategoriaan, tiedollisiin ja ajattelullisiin kontribuutioihin. Tiedollisessa kontribuutiossa on kyse uusista faktoista tai tulkinnoista, jotka eivät kuitenkaan sellaisenaan synnytä uusia käsitteitä, teorioita tai tutkimuksen tekotapoja. Ajattelulliset kontribuutiot puolestaan auttavat uudenlaisen tiedon hahmottamisessa ja tuottamisessa, edistävät parempaa tiedonhankintaa tai selkeyttävät tietoa koskevaa kommunikaatiota.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin organisaatioiden välistä yhteistyötä sekä verkostomaisen palvelutuotannon että moniammatillisen palveluintegraation näkökulmasta. Huomion kohteena oli se, mitä eri organisaatiotasoilla tapahtuvan horisontaalisen ja vertikaalisen yhteistyön edistäminen edellyttää johtamiselta. Vaikka tutkimus toteutettiin ennen hyvinvointialueuudistuksen toteutumista, siinä on hahmoteltu jo uudistuksen jälkeistä Suomea, jolloin sote-palvelut ovat siirtyneet uuden hallinnollisen tason, hyvinvointialueiden järjestämävastuulle ja kuntien suurimpana toimialana ovat sivistyspalvelut.

Organisaatioiden välistä verkostomaista yhteistyötä ja moniammatillisen yhteistyön palveluintegraatiota tarkastellaan usein erillisinä kokonaisuuksinaan, vaikka niiden välinen yhteys ja keskinäisriippuvuus tunnustetaankin hyvin. Tämä on ymmärrettävää ja perusteltua, sillä syvällisemmän ymmärryksen muodostaminen eri ilmiöistä edellyttää väistämättä tutkimuskohteiden tarkkaakin rajaamista. Pinnallisuuden uhallakin tässä tutkimuksessa uskaltauduttiin kuitenkin kohdistamaan tarkastelu molempiin organisaatioiden välisen yhteistyön osa-alueisiin. Moninäkökulmaisuu-
della on haluttu valottaa kahden eri johtamisroolin kautta sitä monitahoista johtamistyötä, jota toimialajohtajat arjessaan tekevät. Tarkastelu ei kuitenkaan kata sivistysjohtajien kaikkia johtamisrooleja, kuten esimerkiksi henkilöstö- tai talousjohtamista, vaan on rajattu koskemaan nimenomaisesti kuntaorganisaation yhdyspinnoilla tapahtuvaa rajat ylittävää yhteistyötä lasten, nuorten ja perheiden palveluissa.

Kuntajohtamista koskevan tutkimuksen painottuessa pitkälti kuntajohtajien työn tarkasteluun ja palveluintegraatiota koskevan tutkimuksen kohdistuessa painotetusti sosiaali- ja terveystieteiden integraatioon, tässä tutkimuksessa on haluttu kohdistaa katse harvemmin tarkasteltuun kuntaorganisaation johtamistehtävään sivistystoimialajohtajien näkökulmasta. Sivistyspalveluiden johtamistyötä koskeva

tutkimus on Suomessa kohdistunut pitkälti oppilaitosten pedagogiseen johtamiseen, sivistystoimen yleisen johtamistehtävän jäädessä vähemmälle tarkastelulle. Tällä tutkimuksella on haluttu täydentää sekä kuntajohtamista että sivistyspalveluiden johtamista koskevaa tietoutta. Mitä tulee palveluintegraation tarkasteluun, sivistys- ja sote-palveluintegraation tarkastelu on niin Suomessa kuin kansainvälisestikin jäänyt pitkälti kliinisen tason asiakasrajapinnassa tapahtuvan yhteistyön tarkasteluun. Kyseinen tutkimus on itsessään ollut erittäin ansiokasta ja monipuolista, mutta tämä väitöskirja on pyrkinyt edelleen lisäämään ymmärrystä palveluintegraation johtamisesta ja sen merkitystä erityisesti sivistyspalveluiden näkökulmasta.

Viitaten Sorsan (2019) edellä mainittuun tieteellisen kontribuution jaotteluun, tällä tutkimuksella on pyritty tuomaan sekä tiedollista että ajattelullista lisäarvoa tieteellisen tutkimuksen kentälle. Tutkimuksella on toisaalta pyritty keräämään uutta tietoa organisaatioiden välisen yhteistyön johtamisesta kuntaorganisaatiossa sekä palveluintegraation ilmenemisestä sivistys-, sosiaali- ja terveystieteiden välillä. Tutkimuksella on myös haluttu auttaa hahmottamaan paremmin sitä johtamistehtävän moniulotteisuutta, joka organisaatioiden välisen yhteistyön edistämiseen liittyy. Valittujen näkökulmien laajuuteen liittyy kuitenkin paljon rajoitteita, joita on tarkemmin kuvattu alaluvussa 5.3.

Mitä tulee tutkimuksen käytännön kontribuutioon, tutkimuksella on pyritty tuomaan lisää näkökulmia julkisen palvelutuotannon päätöksenteon ja johtamisen tueksi, tarkastelemalla sivistyspalveluiden yhdyspinoilla tapahtuvaa yhteistyötä sote-uudistuksen jälkeisessä ajassa. Tarkoituksena on ollut lisätä poliittisten päättäjien, johtajien ja esihenkilöiden sekä asiantuntijoiden ymmärrystä organisaatioiden välisestä yhteistyöstä ja sen haasteista sote-uudistuksen jälkeisessä sivistyskunnassa ja sitä kautta luoda edellytyksiä organisaatioiden eri tasoilla tapahtuvan yhteistyön edistämiseksi.

Tutkimuksella on myös pyritty palvelemaan sivistystoimen johdon ja esihenkilöiden työtä tuomalla esiin sen, miten kuntien lasten, nuorten ja perheiden palveluissa tehtävä työ edellyttää samanaikaisesti sekä aktiivista verkostotoimijuutta kuntaorganisaatiosta ulospäin että palveluintegraatiota tukevan toimintakulttuurin johdonmuokaista edistämistä kuntaorganisaation sisällä. Kuvioon 4 kiteytetty johtamisroolin kaksinaisuus on tarkoitettu auttamaan toimijoita käsitteellistämään omaa johtamistyötään ja sitä kautta myös kommunikoimaan siitä selkeämmin. Pyrkimyksenä on ollut myös kuntaorganisaation sisäisten ja ulkopuolisten toimijoiden ymmärryksen kasvattaminen johtamistyöhön sisällyttämällä rooleista ja velvoitteista.

Tutkimuksella on haluttu myös edistää käytännön johtamis- ja esihenkilötyötä nostamalla esiin tieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa mainittuja edellytyksiä ja esteitä verkostojen ja palveluintegraation johtamiselle. Parempi ymmärrys yhteistyötä

edistävästä ja estävästä tekijöistä auttaa parhaimmillaan vahvistamaan yhteistyötä tukevia rakenteita ja toimintatapoja sekä ennakoimaan siinä mahdollisesti eteen tulevia haasteita ja karikkoja. Osatutkimuksessa 2 rakennettua viitekehystä palveluintegraation eri ulottuvuuksista ja palveluintegraation syvyydestä voidaan myös hyödyntää työkaluna integraation toteutumisen arvioinnissa erilaisissa poikkihallinnollisissa hyvinvointiryhmissä.

5.2 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimuseettisen neuvottelukunnan mukaan tieteellinen tutkimus voi olla eettisesti hyväksyttävää ja luotettavaa sekä tuloksiltaan uskottavaa vain, jos se on suoritettu hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen. Hyvän tieteellisen käytännön peruseriaatteita ovat luotettavuus, rehellisyys, arvostus ja vastuunkanto. Luotettavuudella tarkoitetaan tieteellisen toiminnan laadun varmistamista tutkimuksen suunnittelussa, menetelmissä, analyysissä ja voimavarojen käytössä. Rehellisyys tarkoittaa avoimuutta, oikeudenmukaisuutta ja puolueettomuutta tieteellisen toiminnan harjoittamisessa ja siitä raportoidessa. Hyvään tieteelliseen käytäntöön kuuluu myös arvostus kollegoita, muita tieteellisen toiminnan osapuolia, yhteiskuntaa ja kulttuuriperintöä sekä ekosysteemejä ja ympäristöä kohtaan. Tieteelliseen tutkimukseen olennaisena osana kuuluu myös vastuu tieteellisen toiminnan koko elinkaaresta alkaen ideasta aina julkaisemiseen ja vaikutuksiin saakka. (Neuvottelukunta 2023.)

Tässä tutkimuksessa on pyritty noudattamaan hyvää tieteellistä käytäntöä niin tutkimuksen suunnittelussa, toteutuksessa kuin tulosten analysoinnissa ja raportoinnissakin. Koska kyseessä on artikkeliväitöskirja, on tutkimuksen luotettavuutta arvioitu aina erikseen kunkin osatutkimuksen kohdalla paitsi tutkijan omana itsearviointina, myös vertaisarvioitsijoiden toimesta. Mitä tulee itse väitöskirjakokonaisuuteen, on synteesiosan teoriaosuuden kirjoittamisessa ja tutkimustulosten kokoamisessa pyritty huolellisuuteen, rehellisyyteen ja vastuullisuuteen osoittaen arvostusta kollegoita ja tiedeyhteisöä kohtaan.

5.3 Tutkimuksen rajoitteet ja jatkotutkimusaiheet

Organisaatioiden välisen yhteistyön katsotaan olevan vastauksen yhteiskunnassa esiintyviin monimutkaisiin ongelmiin, mutta myös yhteistyön itsessään katsotaan olevan haastavaa ja kompleksista. Yhteistyön dynaamisuudesta ja monimuotoisuudesta johtuen myös siihen kohdistuva tutkimus on ollut monitieteistä ja lukuisia teorioita hyödyntävää. Bryson ym. (2015) toteavat tämän muodostavan haasteen tutkijoille ymmärtää näitä lukuisia teorioita, niiden taustaoletuksia, vahvuuksia ja heikkouksia riittävän hyvin voidakseen hyödyntää niitä toisiaan täydentävällä tavalla

vastakkainasettelun sijaan. Tutkimuskentän monimuotoisuus aiheuttaa haasteen myös käytännön johtamistyötä tekeville, jotka haluaisivat hyödyntää tutkimustuloksia käytännössä.

Tämän väitöskirjaprosessin aikana edellä mainitut Brysonin ja kumppaneiden (emt.) toteamukset ovat osoittautuneet varsin paikkansapitäviksi. Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella organisaatioiden väliseen rajat ylittävään yhteistyöhön liittyvää johtamistehtävää kahdesta eri näkökulmasta, verkostojen ja palveluintegraation johtamisen kautta. Tarkastelu kohdistui siten organisatorisen toiminnan kahdelle eri tasolle, mesotasolla tapahtuvaan systeemien välisen yhteistyön edistämiseen sekä mikrotaason asiakasrajapinnalle ulottuvien palveluprosessien vahvistamiseen. Useamman johtamisroolin yhtäaikainen tarkastelu antoi mahdollisuuden hahmottaa johtamistehtävän moninaisuutta laajemmin kuin keskittämällä huomio vain yhteen johtamisen osa-alueeseen. Näkökulman laajentaminen asetti kuitenkin väistämättä rajoituksia tarkastelun syvyydelle. Yhden tutkimuskokonaisuuden puitteissa ei ollut realistista mahdollisuutta syventyä sekä verkostojohdamiseen että palveluintegraation johtamiseen yhtä perusteellisesti kuin sen olisi voinut tehdä teemojen ollessa erillisiä tutkimusaiheitaan. Tutkimusaiheen laajuuteen tuo lisähaastetta se, että tutkimus linkittyy yhteen erään maamme suurimman hallinnonuudistuksen, vuonna 2023 toteutuneen hyvinvointialueuudistuksen kanssa, jonka merkitys ja vaikutukset kuntien toimintaan ovat vasta hahmottumassa.

Tutkimuksen moninäkökulmaisuuudesta aiheutuvien rajoitteiden lisäksi tutkimuksen rajoitteena voidaan pitää myös tutkimusaineiston rajallisuutta. Kuntien sivistysjohtajien ja kunta-alan asiantuntijoiden haastattelujen lisäksi tutkimusaineistona toimi valtakunnallisesta kyselytutkimuksesta saadut vastaukset sekä alan tutkimuskirjallisuus. Teemahaastattelut mahdollistivat aineistonkeruun vain hyvin rajatusta kohdejoukosta, ja kyselytutkimuksen kautta tavoitettiin vain 24 % tavoitellusta kohderyhmästä. Aineistojen kautta tehdyt havainnot auttavat toki hahmottamaan tarkasteltavia ilmiöitä ja tuovat esiin kuntatoimijoiden näkökulmaa, mutta eivät mahdollista tutkimustulosten yleistämistä kaikkiin Suomen kuntiin eivätkä myöskään tuo esiin kuntien moninaisuutta. Ylipäätään tulee suhtautua kriittisesti siihen, miten pitkälle meneviä johtopäätöksiä yhden tutkimuskokonaisuuden perusteella voidaan tehdä.

Tutkimuksessa ei myöskään ole päästy käsiksi McGuiren ja Agranoffin (2013) peräänkuuluttamaan jaetun johtajuuden tarkasteluun. Vaikka tutkimuksessa on tiedostettu, että johtaminen verkostoissa ei perustu vain yksittäiseen johtajarooliin ja että johtajuus verkostoissa on jaettua, ei tämäkään tutkimus ole kohdistunut verkostossa toimivien johtajien yhteistoimintaan vaan näkökulmana on ollut verkostomaisen toiminnan aiheuttama muutos yksittäisen johtajan rooliin sinänsä. Näkökulman valintaa voidaan selittää sillä, että tutkimuksen tarkoituksena on nimenomaisesti ollut tarkastella kuntien sivistysjohtajien työn muutosta kuntien hallintasuhteiden

murroksessa ja sote-uudistuksen ensimetreillä. Tutkimuksessa on kuitenkin pyritty nostamaan esiin sitä, että johtaminen verkostoissa tapahtuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ja neuvotellen, ja että johtajuus verkostoissa ei ole staattinen vaan dynaaminen olotila, joka voi tilannekohtaisesti vaihdella riippuen siitä, miten kulloinkin parhaiten edistetään verkoston yhteisiä päämääriä.

Tutkimuksen rajoitteena voidaan pitää myös sitä, että vaikka tutkimuksella pyrittiin valottamaan organisaatioiden välisen yhteistyön johtamista hyvinvointialueuudistuksen jälkeisessä ajassa, osatutkimukset 1 ja 2 on toteutettu jo ennen sote-uudistuksen voimaantuloa. Osatutkimuksessa 1 on paitsi tarkasteltu sivistysjohtajien silloista toimintaa verkostoissa, myös heidän arvioitaan sote-uudistuksen jälkeisestä maailmasta. Samoin osatutkimus 2, joka kohdistui sivistyksen ja soten yhteisen palveluintegraation toteutumiseen, toteutettiin jo ennen sote-uudistuksen voimaantuloa. Tutkimusten voidaan kuitenkin arvioida antavan viitteitä verkostomaisen yhteistyön ja palveluintegraation ominaispiirteistä ja haasteista myös sote-uudistuksen jälkeisessä ajassa.

Edellä esitettyjen tutkimuksen rajoitteiden voidaan katsoa toimivan myös ehdotuksina jatkotutkimuksen kohteiksi. Verkostomaisen yhteistyön edellyttämän johtajuuden ja johtajien yhteistoiminnan tarkastelu edistäisivät ymmärrystä kollaboratiivisen verkostotoiminnan dynamiikasta suhteessa perinteiseen verkostoyhteistyöhön. Kollaboratiiviseen verkostojohtamiseen kohdistuva tutkimus auttaisi myös hahmottamaan, mitä siirtymä perinteisestä johtajuusroolista kollaboratiiviseen johtamiseen käytännössä tarkoittaa johtajien identiteetille ja työlle. Tarvittaisiin myös lisää tietoa siitä, mitä edellytyksiä ja reunaehtoja on kuntien kollaboratiiviselle verkostotoiminnalle itsessään. Nähdäänkö yhteistyö mahdollisuutena ja voimavarana vai välttämättömänä pakkona? Merkitseekö yhä tiukkeneva talous organisaatioiden kääntymistä sisäänpäin, kuten Paanasen ym. (2024) tutkimus ilmentää, vai voidaanko osaoptimoinnilta välttyä? Kuntakenttään kohdistuva kollaboratiivisten verkostojen tutkimus voisi parhaimmillaan vahvistaa niin päättäjien kuin virkamiestenkin rohkeutta ottaa askelia uudentyypisiin yhteistyön muotoihin, kun teoreettisen tarkastelun lisäksi myös empiirisiä esimerkkejä käytännön toimintamalleista olisi tarjolla.

Palveluintegraation toteutumisen ja johtamisen tarkastelu sote-uudistuksen jälkeisessä Suomessa on edelleen oma tärkeä tutkimusaiheensa. Palvelujärjestelmän toimivuuden kokonaisvaltainen tarkastelu ulottuen niin makro-, meso- kuin mikrota-sollekin ja huomioiden niin kuntien kuin hyvinvointialueidenkin järjestämistä vastuulla olevat palvelut auttaisivat entistä paremmin hahmottamaan monitahoista ja -tasoista palveluintegraatiota. Tätä tietoa tarvitsevat toimintapolitiikkojen valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuvat tahot valtakunnallisia tavoitteita linjatessaan ja niiden toteutumista ohjattaessaan ja arvioidessaan. Tiedosta hyötyisivät myös palvelutuotannon järjestämisestä vastaavat organisaatiot, pyrkiessään entistä paremmin

suuntaamaan johtamistyötään ja käytännön toimintaansa haluttujen tavoitteiden suuntaisesti.

Lähteet

- Abbasi, A., Hossain, L., Uddin, S. & Rasmussen, K. J. (2011). Evolutionary dynamics of scientific collaboration networks: multi-levels and cross-time analysis. *Scientometrics*, 89(2), 687–710.
- Adler, P. S. (2001). Market, hierarchy, and trust. The knowledge economy and the future of capitalism. *Organization science*, 12(2), 215–234.
- Adler, P. S., Kwon, S. & Heckscher, C. (2008). *Professional work: The emergence of collaborative community*. *Organization Science* 19(2), 359–376.
- Agranoff, R. (2013). Bridging the theoretical gap and uncovering the missing holes. Teoksessa Keast, R., Mandell, M. & Agranoff, R. (toim.), *Network Theory in the Public Sector. Building New Theoretical Frameworks*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203752562>
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review* 66, 56–65.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of public administration research and theory*, 11(3), 295–326.
- Ahgren, B. & Axelsson, R. (2005). Evaluating integrated health care: a model for measurement. *International Journal of Integrated Care*, 5(3), 1–12.
<https://doi.org/10.5334/ijic.134>
- Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. InPrint, Riika.
- Amineh, R. J. & Asl, H. D. (2015). Review of constructivism and social constructivism. *Journal of social sciences, literature and languages*, 1(1), 9–16.
- Amunarriz, G. & Alcalde-Heras, H. (2020). Towards an integrated care organisation from CEO perspective. *International Journal of Integrated Care* 20(3):10, 1–15.
<https://doi.org/10.5334/ijic.5559>
- Ansell, C. (2008). Network Institutionalism. Teoksessa Rhodes, R. A., Binder, S. A. & Rockman, B. A. (toim.), *The Oxford handbook of political institutions*. OUP Oxford.
- Antikainen, J., Auri, E., Kahila, P., Lehtola, I., Lemponen, V., Manu, S., Nyman, J., Sireni, M. & Yli-Koski, M. (2018). *Maakuntaudistus ja vahvistuvat yhteistyörakenteet sivistyksessä ja hyvinvoinnissa (HYVINSIVI)*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2018. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-609-6>
- Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.

- Armenakis, A. A. & Harris, S. G. (2002). Crafting a change message to create transformational readiness. *Journal of organizational change management*, 15(2), 169–183. <http://dx.doi.org/10.1108/09534810210423080>
- Auschra, C. (2018). Barriers to the integration of care in interorganisational settings: a literature review. *International Journal of Integrated Care* 18(1), 1–14. <https://doi.org/10.5334/ijic.3068>
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2006). Integration and collaboration in public health – a conceptual framework. *International Journal of Health Planning and Management*, 21(1), 75–88. <https://doi.org/10.1002/hpm.826>
- Autioniemi, J. (2021). *Vastuullinen julkinen johtaminen: Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi*. Acta Wasaensia. Vaasa: Vaasan yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-965-5>
- Battilana, J., Fuerstein, M. & Lee, M. Y. (2018). *New prospects for organizational democracy? How the joint pursuit of social and financial goals challenges traditional organizational designs*. <https://philarchive.org/archive/BATNPF>.
- Bedwell, W. L., Wildman, J. L., DiazGranados, D., Salazar, M., Kramer, W. S. & Salas, E. (2012). Collaboration at work: An integrative multilevel conceptualization. *Human resource management review*, 22(2), 128–145.
- Best, A., Greenhalgh, T., Lewis, S., Saul, J. E., Carroll, S. & Bitz, J. (2012). Large-system transformation in health care: a realist review. *The Milbank Quarterly*, 90(3), 421–456.
- Borgatti, S. P., & Ofem, B. (2010). Social network theory and analysis. *Social network theory and educational change*, 17, 29.
- Bryman, A. (2008). Of methods and methodology. *Qualitative research in organizations and management: An International Journal*, 3(2), 159–168.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public administration review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Burr, V. (2015). Social constructionism. Teoksessa Wright, J. D. (toim.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)*, Elsevier, 222–227 <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.24049-X>
- Carroll, B. & Levy, L. (2008). Defaulting to management: Leadership defined by what it is not. *Organization*, 15(1), 75–96.
- Connelly, D. R., Zhang, J. & Faerman, S. (2014). The paradoxical nature of collaboration. Teoksessa Blomgren Amsler, L. & O’Leary, R. (toim.), *Big ideas in collaborative public management* (27–45). Routledge.
- D’Amour, D., Ferrada-Vileda, M., San Martin Rodriguez, L. & Beaulieu, M. (2005). The conceptual basis for interprofessional collaboration: Core concepts and theoretical

frameworks. *Journal of Interprofessional Care*, 19(sup1), 116–131.
<https://doi.org/10.1080/13561820500082529>

D'Amour, D., Goulet, L., Labadie, J., San Martín-Rodriguez, L. & Pineault, R. (2008). A Model and Typology of Collaboration between professionals in healthcare organizations. *BMC Health Services Research* 8, 188. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-8-188>

Dentoni, D., Bitzer, V. & Schouten, G. (2018). Harnessing wicked problems in multi-stakeholder partnerships. *Journal of Business Ethics*, 150, 333–356.
<https://doi.org/10.1007/s10551-018-3858-6>

Van Duijn, S., Zonneveld, N., Montero, A. L., Minkman, M. & Nies, H. (2018). Service integration across sectors in Europe: Literature and practice. *International Journal of Integrated Care*, 18(2): 6, 1–13. <https://doi.org/10.5334/ijic.3107>

Elston, T., MacCarthaigh, M. & Verhoest, K. (2018). Collaborative cost-cutting: Productive efficiency as an interdependency between public organizations. *Public Management Review* 20(12), 1815–1835.

Eskola, J. & Suoranta, J. (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Fernandez, S. & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168–176.

Fernandez, S., Yoon, J. C. & Perry, J. L. (2010) Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. *The Leadership Quarterly* 21(2), 308–323.
<https://doi:10.1016/j.leaqua.2010.01.009>

Getha-Taylor, H. & Morse, R. S. (2013). Collaborative leadership development for local government officials: exploring competencies and program impact. *Public Administration Quarterly*, 71–102.

Goldsmith, S. & Eggers, W. D. (2005). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Rowman & Littlefield.

Guo, C. & Acar, M. (2005). Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(3), 340–361.
<https://doi:10.1177/0899764005275411>

Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2013). *Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta*. Acta 250. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat. Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta*. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino, Helsinki.

Haveri, A. & Pehk, T. (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere University Press.

Heikka, H. (2008). *Sosiaali- ja terveystoiminnan työn sisältö ja kompetenssit*. Oulu University Press, Oulu.

Heyeres, M., MacCalman, J., Tsey, K. & Kinchin, I. (2016). The complexity of health service integration: a review of reviews. *Frontiers in public health*, 4:223.

<https://doi.org/10.3389/fpubh.2016.00223>

Hietapakka, L., Juujärvi, S., Kaihlanen, A., Laulainen, S. & Sinervo, T. (2020). Lähijohdajien näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon integraation edellyttämästä osaamisesta asiakastyössä. *Yhteiskuntapolitiikka* 85(5–6), 480–493.

<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020112593255>

Holappa, A., Costiander, K., Haanpää, S., Kola-Torvinen, P. & Packalen, P. (2019). *Kaksivuotinen esiopetus. Alustava selvitys*. Opetushallitus, raportit ja selvitykset 2019:2a.

Holopainen, E., Nyyssölä, A., Karvonen, S., Aaltonen, S., Hästbacka, N., Lipponen, O. & Pitkänen, T. (2023). *Monialainen yhteistyö nuorille suunnatuissa palveluissa on vaihtelevaa – katsaus kirjallisuuteen*. Tutkimuksesta tiiviisti 23/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Hujala, A., Mustonen, E., Klinga, C., Lammintakanen, J., Laulainen, S. & Taskinen, H. (2020). Integroiva johtaminen. Teoksessa Hujala, A. & Taskinen, H. (toim.), *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*. (131–149). Tampere University Press, Tampere.

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>

Hujala, A., Taskinen, H., Oksman, E., Kuronen, R., Karttunen, A. & Lammintakanen, J. (2019). Sote-ammattilaisten monialainen yhteistyö. Paljon palveluja tarvitsevat asiakkaat etusijalle. *Yhteiskuntapolitiikka* 84(5–6), 592–600.

Hujala, A. & Taskinen, H. (2020). *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*. Tampere University Press, Tampere. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>

Huq, J., Reay, T. & Chreim, S. (2017). Protecting the paradox of interprofessional collaboration. *Organization Studies*, 38(3–4), 513–538.

<https://doi.org/10.1177/0170840616640847>

Hyyryläinen, E., Autioniemi, J. & Lehto, K. (2022). Paradoksit julkisen johtamisen uudelleenajattelun mahdollistajana. Teoksessa Jäntti, A., Kork, A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H., Sinervo, L. & Tuurnas, S. (toim.), *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. (83–104). Tampere: Vastapaino.

Ikonen, A. (2021). Sillanrakentajien aika – pormestarit operatiivisina, poliittisina ja verkostojen johtajina. *Focus Localis*, 49(4). <https://journal.fi/focuslocalis/article/view/113409>

- Jalonen, H., Salminen, M. & Salminen, J. (2024). Moniammatillinen yhteistyö opiskelu- ja työelämässä – tasapainoilua jännitteiden välillä. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 61, 306–322.
- Joronen, K., Kanste, O., Halme, N., Perälä, M. & Pelkonen, M. (2018). *Lasten ja nuorten terveyttä, hyvinvointia, kasvua ja oppimista edistävien palvelujen integraatiota tukevat toimet eri maissa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 35/2018.
- Juutinen, A., Niiranen, V. & Taskinen, H. (2023). Valmiina palveluintegraatioon? Valtionohjauksesta paikalliseen toimeenpanoon. *Focus Localis*, 51(2). <https://journal.fi/focuslocalis/article/view/119631/78864>.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.
- Jäntti, A., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2021). Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan? *Hallinnon Tutkimus* 40(2), 129–144. <https://doi.org/10.37450/ht.95735>
- Jäntti, A., Leponiemi, U., Parkkinen, J. & Airaksinen, J. (2023). Ylimmän johdon päätökset julkishallinnon paradigmojen ja kuntajohtamisen heijastumina. *Hallinnon Tutkimus* 42(1), 21–37. <https://doi.org/10.37450/ht.112237>
- Kaihlanen, A., Laulainen, S., Niiranen, V., Keskimäki, I., Hietapakka, L. & Sinervo, T. (2019). ”Yrittänyt vaan kestä pinnalla – tai sil pelastuslautalla”: Sote-henkilöstön näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon muutosten keskeltä. *Yhteiskuntapolitiikka* 84(2), 152–164.
- Karam, M., Brault, I., Van Durme, T. & Macq, J. (2018). Comparing interprofessional and interorganizational collaboration in healthcare: A systematic review of the qualitative research. *International journal of nursing studies*, 79, 70–83. <https://doi.org/10.1016/j.ijnurstu.2017.11.002>
- Keast, R. & Mandell, M. (2014). The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence. *Journal of management & governance*, 18, 9–28.
- Keast, R. & Mandell, M. (2013a). A composite theory of leadership and management. Process catalyst and strategic leveraging – Theory of deliberate action in collaborative networks. Teoksessa Keast, R., Mandell, M. & Agranoff, R. (toim.), *Network Theory in the Public Sector. Building New Theoretical Frameworks*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203752562>
- Keast, R. & Mandell, M. (2013b). Network performance: a complex interplay of form and action. *International Review of Public Administration* 18(2), 1–19.
- Keast, R., Mandell, M., Brown, K. & Woolcock, G. (2004). Network structures: working differently and changing expectations. *Public Administration Review* 64(3), 363–371. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00380.x>

Keast, R. (2013). Network Theory Tracks and Trajectories: Where from, Where to? Teoksessa Keast, R., Mandell, M. & Agranoff, R. (toim.), *Network Theory in the Public Sector. Building New Theoretical Frameworks*. Routledge.

<https://doi.org/10.4324/9780203752562>

Kivinen, T., Vanjusov, H. & Vornanen, R. (2020). Asiakkaan ääni – osallisuus ja vaikuttamisen mahdollisuudet. Teoksessa Hujala, A. & Taskinen, H. (toim.), *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*. Tampere: Tampere University Press, 267–293.

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>

Klijn, E. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge.

Klijn, E. & Koppenjan, J. (2013). What can governance network theory learn from complexity theory? Mirroring two perspectives on complexity. Teoksessa Keast, R., Mandell, M. & Agranoff, R. (toim.), *Network Theory in the Public Sector. Building New Theoretical Frameworks*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203752562>

Kodner, D. (2009). All Together Now: A conceptual exploration of integrated care. *Healthcare Quarterly*, 13(Sp), 6–15. <https://doi.org/10.12927/hcq.2009.21091>

Kodner, D. & Spreeuwenberg, C. (2002). Integrated care: meaning, logic, applications, and implications—a discussion paper. *International journal of integrated care*, 2, e12.

Kotter, J. P. (1999). *John P. Kotter on what leaders really do*. Harvard Business Press.

Kotter, J. P. (2007). Leading change: Why transformation efforts fail. *Museum management and marketing*, 20–29. Routledge.

Kuntalaki 10.4.2015/410. [Kuntalaki | 410/2015 | Lainsäädäntö | Finlex](#)

Kuusisto-Niemi, S. (2016). *Tiedon hallinta sosiaalihuollossa: tiedonhallinnan paradigma opetuksen ja tutkimuksen perustana*. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 134. Itä-Suomen yliopisto, Kuopio.

Kyösti, A., Paananen, H., Airaksinen, J., Haveri, A. & Lajunen, S. (2022). Luottamus vaalikalaudalla-tarkastelussa ylimmän kuntajohdon kompleksiset kriisit. *Hallinnon Tutkimus*, 41(3), 201–215. <https://doi.org/10.37450/ht.113429>

Kyösti, A. (2024). Päätöksenteon arena – duaalijohtamisen erilaiset rationaliteetit kuntien palveluverkkopäätöksissä. *Hallinnon tutkimus* 43(1), 20–36. <https://doi.org/10.37450/ht.126951>

Laki hyvinvointialueesta 29.6.2021/611. [Laki hyvinvointialueesta | 611/2021 | Lainsäädäntö | Finlex](#)

Laki oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta 25.5.2022/377. [Laki oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta | 377/2022 | Suomen säädöskokoelma | Finlex](#)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 29.6.2021/612. [Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä | 612/2021 | Suomen säädöskokoelma | Finlex](#)

Laki taiteen perusopetuksesta 21.8.1998/633. [Laki taiteen perusopetuksesta | 633/1998 | Lainsäädäntö | Finlex](#)

Laki yleisistä kirjastoista 29.12.2016/1492. [Laki yleisistä kirjastoista | 1492/2016 | Lainsäädäntö | Finlex](#)

Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and Integration in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1), 1–47.

Lee, H., Robertson, P. J., Lewis, L., Sloane, D., Galloway-Gilliam, L. & Nomachi, J. (2012). Trust in a Cross-Sectoral Interorganizational Network: An Empirical Investigation of Antecedents. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 41(4), 609–631.

Leutz, W. N. (1999). Five Laws for Integrating Medical and Social Services: Lessons from the United States and the United Kingdom. *The Milbank Quarterly*, 77(1), 77–110.

Liikuntalaki 10.4.2015/390. [Liikuntalaki | 390/2015 | Lainsäädäntö | Finlex](#)

Lynn, L. E. Jr., Heinrich, C. J. & Hill, C. J. (2000). Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233–262.

Mackenzie, N. & Knipe, S. (2006). Research dilemmas: Paradigms, methods and methodology. *Issues in educational research*, 16(2), 193–205.

Majchrzak, A., Järvenpää, S. L. & Bagherzadeh, M. (2015). A review of interorganizational collaboration dynamics. *Journal of Management*, 41(5), 1338–1360. <https://doi.org/10.1177/0149206314563399>

Maksniemi, M., Kekoni, T. & Vornanen, R. (2023). Yhteistyöverkostot vuorovaikutuksen vaihtoalueina perhesosiaalityön ja lastensuojelun sosiaalityön palvelutarpeen arvioinnissa. *Hallinnon tutkimus* 42(4), 392–407. <https://doi.org/10.37450/ht.117117>

Mandell, M., Keast, R. & Chamberlain, D. (2016). Collaborative networks and the need for a new management language. *Public Management Review* 19(3), 326–341. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1209232>

Mandell, M. (2013). Introduction: Understanding Theory. Teoksessa Keast, R., Mandell, M. & Agranoff, R. (toim.), *Network Theory in the Public Sector. Building New Theoretical Frameworks*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203752562>

Mattila, E. & Kallio, T. J. (2018). Kohti verkostomaista julkishallintoa. Sivistystoimen johtaminen tulevaisuuden kunnassa. *Hallinnon Tutkimus*, 37(2), 111–125. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98206>

Mattila, E., Kallio, T. J. & Saru, E. (2021). Sivistyksen ja soten yhteistyö kunnissa – askeleita kohti syvempää palveluintegraatiota. *Hallinnon Tutkimus*, 40(3), 170–186. <https://doi.org/10.37450/ht.101897>

- Mattila, E. & Kallio, T. J. (2025). Towards the best public administration in the world: case of health and social services reform in Finland from the perspective of children's and families' services. Teoksessa Pekkola, E., Johanson, J. E., Mikkonen, M., Stenvall, J. & Siirtola, E. (toim.), *Future Public Governance and Global Crises: Nordic Perspectives*. Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781035318674.00009>.
- McGuire, M. & Agranoff, R. (2013). Network management behaviors: closing the theoretical gap. Teoksessa Keast, R., Mandell, M., & Agranoff, R. (toim.), *Network Theory in the Public Sector. Building New Theoretical Frameworks*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203752562>
- McGuire, M., Agranoff, R. & Silvia, C. (2011). Putting the "public" back into collaborative public management. In *Public Management Research Conference*, (pp. 1 – 4).
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks. *Public Management Review*, 20(4), 503–524. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1302248>
- Minkman, M. M. N. (2020). Suitable scales; rethinking scale for innovative integrated care governance. *International Journal of Integrated Care*, 20(1). <https://doi.org/10.5334/ijic.5468>
- Morgan, R. M. & Hunt, S. D. (1994). The commitment-trust theory of relationship marketing. *Journal of Marketing* 58(July), 20–38.
- Neuvottelukunta, Tutkimuseetinen (2023). Hyvä tieteellinen käytäntö (HTK). *WWW-dokumentti. Päivitetty*, 9(2023), 2023–03. Saatavilla 6.4.2025 <https://www.tenk.fi/fi>
- Niemi, S. (toim.) (2024). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät kunnissa*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Niiniluoto, I. (2001). Tieteiden ykseys. *Tieteessä tapahtuu*, 19(4).
- Nikander, P. (2003). Moniammatillinen yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollon haasteena. Vuorovaikutuksellinen näkökulma. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti*, 40(4), 279–290.
- Nuorisolaki 21.12.2016/1285. [Nuorisolaki | 1285/2016 | Lainsäädäntö | Finlex](#)
- Nykänen, K. (2017). *The paradox of public management. The actions and roles of the public manager in enabling the process of networking in social and health care for elderly*. Aalto University publication series, doctoral dissertations 253/2017.
- O'Leary, R. & Vij, N. (2012). Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *The American review of public administration* 42(5), 507–522. <https://doi.org/10.1177/0275074012445780>
- Ollila, S. (2006). *Osaamisen strategisen johtamisen hallinta sosiaali- ja terveysalan julkisissa ja yksityisissä palveluorganisaatioissa: johtamisosaamisen ulottuvuudet työnhajauksellisena näkökulmana*. Vaasan yliopisto, Vaasa.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 30.12.2013/1287. [Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki | 1287/2013 | Lainsäädäntö | Finlex](#)

Ospina, S. M., Foldy, E. G., Fairhurst, G. T., & Jackson, B. (2020). Collective dimensions of leadership: Connecting theory and method. *Human Relations*, 73(4), 441–463. <https://doi.org/10.1177/0018726719899714>

Ospina, S. M. & Saz-Carranza, A. (2010). Paradox and collaboration in network management. *Administration & society*, 42(4), 404–440. <https://doi.org/10.1177/0095399710362723>

Ouchi, W. G. (1980). Market, bureaucracies, and clans. *Administrative Science Quarterly* 25(1), 129–141. <https://doi.org/10.2307/2392231>

Packard, T., Patti, R., Daly, D. & Tucker-Tatlow, J. (2012). Organizational change for services integration in public human service organizations: Experiences in seven counties. *Journal of Health and Human Services Administration*, 34(4), 471–518.

Paananen, H., Jäntti, A., Haveri, A., Sinervo, L. M., & Sinkkonen, J. (2024). *Havaintoja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä ja suhteesta kuntiin: HALKO-hankkeen väliraportti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:27. Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-235-0>

Paananen, H., Satokangas, M., Karreinen, S., Paatela, S., Huhtakangas, M., Keskimäki, I. & Tynkkynen, L. (2023) Integraation ulottuvuudet hyvinvointialuestrategioissa. *Tutkimuksesta tiiviisti* 40/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Parkkinen, J. (2025). Integrative public leadership: a systematic review. *International Journal of Public Sector Management*, 38(4), 426–447. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-024-0093>

Parkkinen, J., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2022). Yhdistävä kuntajohtaja: Kuntajohtajien kompetenssit dynaamisessa ja kerrostuneesti rakentuvassa johtamisympäristössä. *Focus Localis*, 50(2), 5–24.

<https://journal.fi/focuslocalis/article/view/113709>

Perusopetuslaki 21.8.1998/628. [Perusopetuslaki | 628/1998 | Lainsäädäntö | Finlex](#)

Perälä, M., Halme, N., Hammar, T. & Nykänen, S. (2011). *Hajanaisia palveluja vai toimiva kokonaisuus? Lasten ja perheiden palvelut toimialajohtajien näkökulmasta*. THL raportti 29/2011, Helsinki.

Perälä, M., Halme, N. & Nykänen, S. (2012). *Lasten, nuorten ja perheiden yhteensovitava johtaminen*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy, Tampere.

Pitsis, T. S. – Kornberger, M. & Clegg, S. R. (2004). The art of managing relationships in interorganizational collaboration. *M@n@gement*, 7(3), 47–67.

- Provan, K., Fish, A. & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level. A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of management* 33(3), 479–516. <https://doi.org/10.1177/0149206307302554>
- Provan, K. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2), 229–252.
- Putnam, L. L., Fairhurst, G. T. & Banghart, S. (2016). Contradictions, dialectics, and paradoxes in organizations: A constitutive approach. *Academy of Management Annals*, 10(1), 65–171. <http://dx.doi.org/10.1080/19416520.2016.1162421>
- Ramayah, T., Lee, J. W. C. & In, J. B. C. (2011). Network collaboration and performance in the tourism sector. *Service Business*, 5, 411–428. <https://doi.org/10.1007/s11628-011-0120-z>
- Rautiainen, P., Taskinen, H. & Rissanen, S. (2020). Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen – virustanpylväitä menneestä ja suuntia tulevasta. Teoksessa Hujala, A. & Taskinen, H. (2020). *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*. Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>
- Reeves, S., Xyrichis, A. & Zwarenstein, M. (2018). Teamwork, collaboration, coordination, and networking: Why we need to distinguish between different types of interprofessional practice. *Journal of interprofessional care*, 32(1), 1–3. <https://doi.org/10.1080/13561820.2017.1400150>
- Rethemeyer, K. & Hatmaker, D. (2007). Network Management Reconsidered: An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service Provision. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4), 617–646. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum027>
- Rutherford, I. (2007). Network theory and theoretic networks. *Mediterranean Historical Review*, 22:1, 23–37. <http://dx.doi.org/10.1080/09518960701538523>
- Ruuskanen, P., Jousilahti, J., Faehnle, M., Kuusikko, K., Kuittinen, O., Virtanen, J. & Strömberg, L. (2020). *Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-918-9>
- Salovaara, S., Silén, M., Surakka, A. & Lääveri, T. (2023). Tietojärjestelmät ja sosiaalipalveluiden tiedolla johtaminen. *Focus Localis*, 51(2). <https://journal.fi/focuslocalis/article/view/122193>
- Schot, E., Tummers, L. & Noordegraaf, M. (2020). Working on working together. A systematic review on how healthcare professionals contribute to interprofessional collaboration. *Journal of interprofessional care*, 34(3), 332–342. <https://doi.org/10.1080/13561820.2019.1636007>
- Senge, P. M. – Lichtenstein, B. B., Kaeufer, K., Bradbury, H. & Carroll, J. S. (2007). Collaborating for systemic change. *MIT Sloan management review*.

Seppänen-Järvelä, R., Åkerblad, L. & Haapakoski, K. (2019). Monimenetelmällisen tutkimuksen integroivat strategiat. *Yhteiskuntapolitiikka* 84(3), 332–339.

<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019061220179>

Silvia, C. & McGuire, M. (2010). Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 264–277.

Sinervo, T. & Keskimäki, I. (2019). Palveluintegraatiota käytännössä. Mikä edistää ja mikä estää integraatiota? *Yhteiskuntapolitiikka* 84(4), 425–433.

<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019091828759>

Smith, W. K., Frez, M., Järvenpää, S., Lewis, M. W. & Tracey, P. (2017). Adding complexity to theories of paradox, tensions, and dualities of innovation and change: Introduction to organization studies special issue on paradox, tensions, and dualities of innovation and change. *Organization Studies*, 38(3–4), 303–317.

<https://doi.org/10.1177/0170840617693560>

Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of management Review*, 36(2), 381–403.

<https://doi.org/10.5465/AMR.2011.59330958>

Sorsa, V. (2019). Tieteellisen artikkelin kontribuutio. *Poliittinen talous*, 6(1).

STM. Palvelut perheille. Saatavilla 18.5.2024 [Palvelut perheille - Sosiaali- ja terveysministeriö](#)

Taskinen, H. & Hujala, A. (2020). Integraatio – sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen ydintä. Teoksessa Hujala, A. & Taskinen, H. (toim.), *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*. Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>

THL. Perhekeskus. Saatavilla 18.5.2024 <https://thl.fi/aiheet/lapset-nuoret-ja-perheet/sote-palvelut/perhekeskus>

Thompson, G., Franches, J., Levacic, R. & Mithell, J. (toim.) (1991). *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life*. Sage, London.

Thomson, A., Perry, J. L. & Miller, T. K. (2009). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of public administration research and theory*, 19(1), 23–56.

Vakkala, H. & Syväjärvi, A. (2020). Tietokulttuurin ulottuvuudet sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuvissa organisaatioissa – vuorovaikutteisen tiedolla johtamisen haaste. *Hallinnon tutkimus* 39(2), 122–139. <https://doi.org/10.37450/ht.98085>

Valtioneuvoston kanslia (2019). *Verkostajohtamisen opas*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:12. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.

Vangen, S., Hayes, J. P. & Cornforth, C. (2015) Governing cross-sector, inter-organizational collaborations. *Public Management Review* 17(9), 1237–1260.

<http://dx.doi.org/doi:10.1080/14719037.2014.903658>

Vangen, S. & Huxham, C. (2013). Building and using the theory of collaborative advantage. Teoksessa Keast, R., Mandell, M. & Agranoff, R. (toim.), *Network Theory in the Public Sector. Building New Theoretical Frameworks*. Routledge.

<https://doi.org/10.4324/9780203752562>

Vangen, S. & Huxham, C. (2003). Nurturing collaborative relations: Building trust in interorganizational collaboration. *The Journal of applied behavioral science*, 39(1), 5–31. <https://doi.org/10.1177/0021886303039001001>

VanVactor, J. (2012). Collaborative leadership model in the management of health care. *Journal of Business Research* 65(4), 555–561.

<https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2011.02.021>

Van de Ven, A. H. & Ring, P. S. (2006). Relying on trust in cooperative inter-organizational relationships. *Handbook of trust research*, 144–164.

Van de Ven, A. H. & Poole, M. S. (1995). Explaining development and change in organizations. *Academy of management review*, 20(3), 510–540.

Van der Voet, J. (2016). Change leadership and public sector organizational change: Examining the interactions of transformational leadership style and red tape. *The American Review of Public Administration* 46(6), 660–682.

Varhaiskasvatuslaki 13.7.2018/540. [Varhaiskasvatuslaki | 540/2018 | Lainsäädäntö | Finlex](#)

Virta, S. & Malmelin, N. (2022). Managing organisational tensions in cross-sector collaboration: The case of Mediapolis. *Media and Communication*, 10(1), 43–53.

<https://doi.org/10.17645/mac.v10i1.4394>

Virtanen, P., Smedberg, J., Nykänen, P. & Stenvall, J. (2017). *Palvelu- ja asiakastietojärjestelmien integraation vaikutukset sosiaali- ja terveystieteissä*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2017.

Voets, J. (2013). Developing network management theory through management channels and roles. Teoksessa Keast, R., Mandell, M. & Agranoff, R. (toim.), *Network Theory in the Public Sector. Building New Theoretical Frameworks*. Routledge.

<https://doi.org/10.4324/9780203752562>

Vähätalo, M. (2016). *Modularity in Health and Social Services. Perspectives on Organization and Management*. Juvenes Print, Tampere.

Vähätalo, M. & Kallio, T. J. (2019). Managing health services – Tight integration or loose coupling? *Nordic Journal of Business*, 68(4), 5–24.

Williamson, O. (2010). Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *American Economic Review* 100(3), 673–690. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.673>

Willumsen, E. (2008). Interprofessional collaboration – a matter of differentiation and integration? Theoretical reflections based in the context of Norwegian childcare.

Journal of Interprofessional Care 20(4), 403–413.
<https://doi.org/10.1080/13561820802136866>

Willumsen, E. (2006). Leadership in interprofessional collaboration – the case of childcare in Norway. *Journal of Interprofessional Care* 22(4), 403–413.

Willumsen, E., Ahgren, B. & Odegård, A. (2012). A conceptual framework for assessing interorganizational integration and interprofessional collaboration. *Journal of Interprofessional Care* 26(3), 198–204. DOI: 10.3109/13561820.2011.645088

Zaheer, A. & Harris, J. D. (2005). Interorganizational trust. Teoksessa Shenkar, O. & Reuer, J. J. (toim.), *Handbook of Strategic Alliances*, 169–197.

Zitting, J., Laulainen, S. & Niiranen, V. (2019). Lähi- ja keskijohdon osaamisvaatimukset sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiossa. *Yhteiskuntapolitiikka* 84(4), 380–392.

Yukl, G. (2012). Effective leadership behavior: What we know and what questions need more attention. *Academy of Management Perspectives*, 26(4), 66–85.

Åkerblad, L. & Seppänen-Järvelä, R. (2024). *Monimenetelmällinen tutkimus. Opas suunnitteluun ja toteutukseen*. Printon Trükikoda, Tallinna.

Kohti verkostomaista julkishallintoa



– Sivistystoimen johtaminen tulevaisuuden kunnassa

Eija Mattila ja Tomi J. Kallio

ABSTRACT

The study examines municipal educational and cultural services as well as the changing work tasks of local educational and cultural leaders from the perspective of networks. The framework of the study is the so-called “future municipality,” which refers to municipalities after the implementation of the national health and social services reform. Local educational and cultural leaders as well as other experts were interviewed in order to understand the effects that the reform has on municipal educational and cultural services, on the one hand, and on networks in which educational and cultural leaders will operate in the future municipality, on the other. The reform requires that health and social services become the responsibility of regions, and educational and cultural services consequently become the largest remaining task for municipalities. The informants suggested that the reform causes network-based operations to continue to grow as municipalities’ resources decrease and as their knowhow becomes scattered. The analysis also suggests that network operations as well as their very nature are changing. Professional and operational networks are becoming increasingly important, while traditional hierarchical and formal networks are losing their relative importance. From the theoretical standpoint, the informants’ responses reflected collaboration – the deepest form of network relationship. However, the current practices that the informants described exemplify cooperation and coordination, that is, more traditional forms of network relationship.

Keywords: municipal educational and cultural services; professional networks; operational networks; network management; health and social services reform; local government; knowledge-intensive work; organization theory

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksessa tarkastellaan kunnallisen sivistystoimen roolia ja sivistysjohtajien muuttuvaa työtä erityisesti verkostojohtamisen näkökulmasta. Tutkimuksen viitekehyksenä toimii niin sanottu tulevaisuuden kunta, jolla viitataan kuntaorganisaatioihin sote- ja maakuntauudistuksen jälkeisessä maailmassa. Tutkimuksessa on haastateltu sivistysjohtajia ja muita kunta-alan asiantuntijoita pyrkimyksenä ymmärtää sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia sivistystoimen rooliin sekä niitä verkostoja, joissa sivistysjohtajat toimivat tulevaisuuden kunnassa. Toteutuessaan suunnitellulla tavalla sote- ja maakuntauudistus tulee nostamaan sivistystoimen niin työntekijämäärillä kuin budjettilukuina laskettuna kunnan merkittävimmäksi tehtäväksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyminen maakuntien vastuulle luo sivistystoimelle kasvavan tarpeen toimivien yhteistyöverkostojen rakentamiselle. Verkostoissa toimimisen nähtiin lisääntyvän tulevaisuuden kunnassa entisestään ja verkostoyhteistyön merkityksen katsottiin korostuvan, kun resurssit vähenevät ja osaaminen on hajallaan. Haastattelujen pohjalta käy ilmi, että verkostomaisen toimintatavan katsottiin olevan myös itsessään murroksessa ja sivistysjohtajan kannalta keskeisten verkostojen muuttavan muotoaan. Informanttien mukaan perinteiset hierarkkiset, muodolliseen asemaan perustuvat verkostot menettävät merkitystään suhteessa asiantuntija- ja toimintaverkostoihin. Tällaisten vapaaehtoisuuteen ja yhteisiin tavoitteisiin perustuvien, uusia toimintamalleja luovien verkostojen nähtiin olevan keskeisessä roolissa tulevaisuuden kunnassa. Teoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna informanttien puhe ilmensi kumppanuutta, syvälistintä verkostoyhteistyön muotoa. Toisaalta sivistysjohtajien kuvailemat verkostojohtamisen nykykäytännöt eivät ole linjassa tämän ihannekuvan kanssa, vaan ilmentävät paremminkin pe-

rinteisempää yhteistyötä ja koordinaatiota kuin kumppanuutta.

Avainsanat: Sivistystoimi; asiantuntijaverkostot; toimintaverkostot; verkostojohdaminen; sote- ja maakuntauudistus; kunnallishallinto; asiantuntijatyö; organisaatioteoria

JOHDANTO

Vaikka Suomen kuntiin on viime vuosikymmenien aikana kohdistettu lukuisia laajoja hallinnon uudistamishankkeita, parhaillaan käynnissä olevaa sote- (sosiaali- ja terveydenhuollon) ja maakuntauudistusta on kuvattu maamme merkittävimmäksi ja suurimmaksi hallinnonuudistukseksi. Vuoden 2020 alusta mahdollisesti toteutuva uudistus tarkoittaisi käytännössä sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtymistä kunnilta maakuntien järjestämistä vastuulle. Tämän lisäksi maakunnille ohjataan muitakin merkittäviä tehtäviä. Erityisen merkittäväksi muutoksen tekee se, että maakunnat voivat itse päättää, miten niiden järjestämistä vastuulle kuuluvat palvelut tuotetaan ja se, että maakuntauudistuksen seurauksena useat nykyisistä aluehallinnon organisaatioista lakkaavat tai niiltä poistuu merkittäviä tehtäviä. (Airaksinen ym. 2016.)

Käsitteellä *tulevaisuuden kunta* viittaamme tässä tutkimuksessa kuntaorganisaatioihin sote- ja maakuntauudistuksen jälkeisessä maailmassa. Palveluntuotanto tulevaisuuden kunnassa synnyttää uusia yhteistyörajoja – niin sanottuja yhdyspintoja – joita syntyy kuntien ja uuden maakuntaorganisaation kesken. Näiden palveluiden toimivuus vaikuttaa merkittävästi kuntalaisten hyvinvointiin sekä sivistyspalveluiden palveluprosessin laatuun, minkä vuoksi kunnan ja maakunnan yhdyspinnat läpäisevä yhteistyö ja tiedonkulku ovat välttämättömiä. Kuntaliiton mukaan palveluntuotanto tulevaisuuden kunnassa edellyttää lisäksi entistä tiiviimpää verkostomaista yhteistyötä myös kansalaisjärjestöjen kanssa. (Sivistyspalvelut tulevaisuuden kunnassa.) Näin ollen tulevaisuuden kunnassa tarvitaan yhä enenevässä määrin myös verkostojohdamista.

Lisääntyvä verkostomainen toimintatapa haastaa perinteisen sivistysjohtamisen, joka on pitkälti voinut keskittyä oman palvelusektorin prosessien ja laadun kehittämiseen – pyrkien

toki toimivaan moniammatilliseen ja sektorirajat ylittävään yhteistyöhön. Verkostojohdaminen edellyttää jaettavaa johtamista, yhteisten tavoitteiden luomista sekä luottamuksen ja sitoutumisen varmistamista vuorovaikutuksen ja yhteisen toiminnan kautta (ks. esim. Ala-Poikela ym. 2015). Verkostoissa toimiminen voi olla luonteeltaan perinteisempää yhteistyötä, enemmän vuorovaikutusta ja sitoutumista vaativaa koordinaatiota tai uusia innovatiivisia toimintatapoja tuottavaa kumppanuutta (ks. esim. Keast & Mandell 2014). Tarvitaan lisää ymmärrystä siitä, mitä verkostomainen toimintatapa edellyttää nimenomaan sivistystoimen johtamiselta tulevaisuuden kunnassa.

Tämä tutkimus täydentää aiempia kuntajohdajiin sekä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johtamiseen kohdistuneita tutkimuksia (ks. esim. Anttiroiko ym. 2007; Haveri ym. 2013; Hakari 2013; Heikka 2008; Niiranen 1994; Ollila 2006) tuomalla tarkastelun keskiöön kuntien sivistystoimen johtamisen. Tutkimuksen tarkoituksena on pyrkiä ymmärtämään sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia kunnalliseen sivistystoimeen ja sivistysjohtajan työhön erityisesti verkostojohdamisen näkökulmasta. Tutkimuskysymykset voidaan esittää tiivistetysti seuraavasti:

- i) Miten sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa sivistystoimen rooliin kunnassa?
- ii) Minkälaisissa verkostoissa sivistysjohtajat toimivat tulevaisuuden kunnassa?

Tutkimusta varten on haastateltu kymmentä kunnallisjohtamista ja erityisesti sivistystoimen asiantuntijaa, joista valtaosa toimii itse sivistysjohtajina pienissä tai keskisuurissa kunnissa. Tutkimuksen informanteilla itsellään voidaan näin ollen ajatella olevan – joko suora tai epäsuora – mahdollisuus vaikuttaa sivistysjohtamisen muotoutumiseen suomalaisessa kuntakentässä.

Tutkimus etenee seuraavasti. Johdannon jälkeen esittelemme taustaluvussa lyhyesti sote- ja maakuntauudistuksen sivistystoimen näkökulmasta sekä tarkastelemme verkostojohdamisen tieteellistä diskurssia. Menetelmäluvussa kuvaamme tutkimuksen aineistonkeruun ja analyysin sekä perustelemme tekemiämme valintoja. Luvussa neljä pureudumme erityisesti en-

simmäiseen tutkimuskysymykseen; pyrimme empiirisen aineiston avulla valottamaan sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia kunnalliselle sivistystoimelle verkostojohtamisen toimiessa analyysimme tulokulmana. Luvussa viisi siirrämmme tarkastelun fokuksen toiseen tutkimuskysymykseemme pyrkiessämme ymmärtämään niitä verkostoja, joissa sivistysjohtajat toimivat nyt ja mahdollisesti tulevaisuudessa. Päätämme tutkimuksemme johtopäätöksiin ja keskusteluun.

TAUSTAA TUTKIMUKSELLE

Sivistystoimi sote- ja maakuntauudistuksessa

Perustuslaissa mainittujen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien (ns. TSS-oikeudet) turvaaminen edellyttää julkisen vallan toimenpiteitä (Harjula & Prättälä 2015). Lavapuro ym. (2016) toteavat, että sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien ensisijainen toteuttamisvastuu on valtiolla. Käytännössä suuri osa perusoikeuksien – kuten sivistys-, sosiaali- ja terveyspalveluiden – toteuttamisesta on kuitenkin ollut kuntien ja kuntayhtymien vastuulla. Kuntalain (410/2015) mukaan kunnalla on mahdollisuus tuottaa sille säädetty tehtävät joko itse tai sopimalla järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle (HE 15/2017) on ehdotettu Suomeen muodostettavan 18 itsehallinnollista maakuntaa, joiden pääroolina olisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävistä vastaaminen. Sen lisäksi valmistellaan erikseen myös ELY-keskusten, TE-toimistojen ja aluehallintovirastojen sekä maakuntien liittojen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtoa maakuntiin. Kuntien vastuulle jäisi puolestaan hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä varten muodostettaisiin viisi yhteistyöaluetta, palvelutuotantoa monipuolistettaisiin ja asiakkaille taattaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskeva valinnanvapaus. Uudistus on tarkoitus käynnistää vuoden 2020 alusta. (Maakunta- ja sote-uudistus.)

Toteutuessaan uudistus muuttaisi kunnan roolia merkittävästi, poistaen siltä sosiaali- ja

terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun ja vähentäen peruskunnan tehtäviä sekä budjettia olennaisesti. (mm. Airaksinen 2009; Jäntti 2016; Lavapuro ym. 2016; Maakunta- ja sote-uudistus.) Peruskuntien keskeiset tehtävät tulevatkin jatkossa keskittymään elinvoiman kasvattamiseen ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon mahdollinen siirtyminen vuoden 2020 alusta lähtien uusiin maakuntiin merkitsee sivistyspalveluiden nousemista sekä budjettilukuina että henkilöstömäärällä mitattuna kunnan suurimmaksi toimialaksi.

Kuntien sivistyspalvelut koostuvat varhaiskasvatuksen ja opetustoimen, nuoriso- ja liikuntatoimen sekä kirjasto- ja kulttuuritoimen palveluista. Sivistyspalveluilla edistetään kuntien elinvoimaisuuden edellytyksiä ja ihmisten hyvinvointia. Kunnan elinvoiman perustana pidetään jatkuvaa uudistumiskykyä ja hyvinvointia kuntalaisia. Elinvoimaisessa kunnassa on asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeita vastaavat koulutus- ja vapaa-ajan palvelut, jotka ylläpitävät väestön osaamistasoa, mahdollistavat osaavan työvoiman tarjonnan ja tarjoavat mahdollisuuksia osallistua ja harrastaa. (Sivistyksen suunta 2025.) Palvelutuotanto on viime vuosina monimuotoistunut sivistystoimen sektorilla. Yksityisen palvelutuotannon osuus on lisääntynyt viime vuosina erityisesti varhaiskasvatuspalveluissa, kun päiväkotipalveluiden kysyntä on kasvanut ja kunnat ovat lähteneet etsimään oman palvelutuotannon rinnalle muita ratkaisuja. Vapaa-aikasektorilla on puolestaan kunnan omien toimijoiden rinnalla toiminut perinteisesti paljon seuroja ja yhdistyksiä.

Kuntalaki edellyttää kunnilta kuntastrategiaa, joka huomioi asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen ja palvelujen järjestämisen ja tuottamisen. Kuntastrategiassa ilmaistaan se tahtotila, mihin suuntaan kuntaa ja sen palveluja halutaan kehittää. Kuntastrategian tavoitteiden toteuttamisen edellytyksenä on hyvä johtaminen kunnan kaikilla tasoilla. Myös kuntaliitokset, hallinto- ja palvelurakenteiden uudistukset sekä organisaatiomuutokset edellyttävät hyvää johtamista. Kunnan sivistystoimen tulee löytää keinot vastata haluttuihin muutoksiin ja sivistyspalveluiden tulee olla mukana jo uudistusten suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. (Karvonen & Lovio 2012.)

Verkostojohtaminen ja verkostojen hallinta

Sosiaalisen toiminnan organisointimuodoiksi esitetään usein markkinat, hierarkiat ja verkostot (ks. esim. Thompson ym. 1991). Hierarkioita, markkinoita tai verkostoja ei missään organisaatiossa esiinny täysin puhtaassa muodossa, ja esimerkiksi verkostomaiseksi toimintamuodoksi voidaan laskea muiden muassa osallistava johtaminen. Toisaalta yhteistyöverkostot voivat sisältää hierarkkisia ja markkinoiden piirteitä, kun yhteistyökumppanit solmivat sopimuksia yhteisistä projekteista. (Järvensivu ym. 2010; Jäppinen 2009.) Ala-Poikela ym. (2015) toteavat verkoston ja hierarkian rajan olevan häilyvän ja että verkostolla voi olla myös enemmän tai vähemmän hierarkkisia piirteitä. Verkostomainen toiminta voi myös ajan myötä muuntua hierarkkiseksi toiminnaksi.

Verkosto on määriteltävissä toisiinsa liitettyjen solmujen verkoksi, erilaisten keskinäisten riippuvuuksien muodostamaksi rakenteeksi, jossa on mukana useita organisaatioita tai niiden osia. Se voidaan myös määritellä ryhmäksi yhdessä työskenteleviä henkilöitä, jotka tulevat organisaatioista, joiden tavoitteena on edistää omia tavoitteitaan vapaaehtoisen yhteistyön keinoin. Verkostoituminen taas on organisaatioiden keskinäistä yhteistyötä, jossa ne vaihtavat tietoa, suuntaavat toimintoja, jakavat resursseja tai parantavat toistensa toimintakapasiteettia jakaen riskejä, palkkioita ja velvollisuuksia. (Haveri & Pehk 2008.)

Airaksisen (2009) mukaan verkostokirjallisuudesta nousee esiin keskeisimpänä verkostoihin liittyvänä piirteenä se, että verkostot ovat toisistaan riippuvaisten, mutta itsenäisten toimijoiden muodostamia kokonaisuuksia, joihin kuulutaan vapaaehtoisesti. Verkostojen keskeisiä koossapitäviä voimia ovat yhteiset tavoitteet ja odotukset lisäarvosta sekä luottamus. Verkostot ovat rakenteeltaan löyhiä, joustavia ja dynaamisia ja niitä voidaan luonnehtia epävirallisiksi ja mataliksi organisointitavoiksi. Julkisen sektorin näkökulmasta verkostot ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevia organisaatioita tai niiden osia, jotka eivät sisällä hierarkkisia valta- tai omistussuhteita ja joita yhdistää yhteinen tavoite. Koska verkostot perustuvat luottamukseen ja vastavuoroisuuteen sekä toimijoiden kokemaan

hyötyyn, verkostot edellyttävät siirtymistä perinteisestä hierarkkisesta auktoriteetista kohti prosesseja ja toimintoja, jotka ovat enemmän horisontaalisia, tasa-arvoisia ja vastavuoroisia. (Keast 2014; Mandell 2014)

Verkostojen johtamisen (management) ja hallinnan (governance) käsitteiden rinnalle on nostettu kumppanuus (collaboration), jolla nähdään olevan keskeinen rooli yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemisessa (Keast & Mandell 2014). Kumppanuus nähdään omana erityisenä yhteistyön muotonaan, jolle on luonteenomaista tiiviit keskinäiset riippuvuussuhteet, korkea yhtenäisyyden aste sekä vaatimus uudenaikaisesta käyttäytymisestä, työskentelyn ja johtamisen muodoista. Kumppanuusverkostoissa osapuolten tulee olla halukkaita kehittämään uudenlaisia ajattelu- ja toimintatapoja, muodostamaan uudenlaisia suhteita ja muuttamaan olemassa olevia tuotannon ja palvelutuotannon tapojaan. Kumppanuudessa ei ole kyse tehtävien suorittamisesta tai koordinoinnista vaan uusien tapojen ja systeemien kehittämisestä innovatiivisella tavalla. Yhteistyön, koordinaation ja kumppanuuden voidaan katsoa muodostavan jatkumon, jossa toimijoiden väliset suhteet vaihtelevat hyvin riippumattomasta ja lyhytkestoisesta yhteistyöstä projektisidonnaiseksi koordinaatioksi ja edelleen vahvaa sitoutumista edellyttäväksi, pitkäkestoiseksi kumppanuudeksi. (Keast & Mandell 2014.) Taulukkoon 1 on koottu yhteistyön, koordinaation ja kumppanuuden keskeiset ominaispiirteet Keastiä ja Mandellia (2014) mukaillen.

Taulukossa 1 kuvatun yhteistyön tunnusmerkien voidaan katsoa olevan tunnusomaisia suomalaisten kuntien nykyisenkaltaiselle toiminnalle, jossa kunta koordinoi palvelutuotantoa, toimijat tekevät yhteistyötä kukin omista lähtökohdistaan käsin ja sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin on lyhytkestoista tai projektisidonnaista. Kuntalaiset nähdään tässä mallissa asiakaina ja palveluiden käyttäjinä. On kuitenkin mahdollista, että tulevaisuudessa kuntakentän verkostomainen yhteistyö rakentuu yhä enemmän uudenlaisen ajattelutavan varaan, jolle on tunnusomaista yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen uusilla innovaatioilla ja toimintamalleja kehittämällä sekä tapauskohtaisesti rakennetut yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet. Tällöin kuntalaiset nähtäisiin ennem-

Taulukko 1. Toimijoiden välisten suhteiden jatkumo verkostoissa (mukailen Keast & Mandell 2014)

← Yhteistyö	Koordinaatio	Kumppanuus →
Alhainen luottamus, epävakaa suhteet	Keskinkertainen luottamus, perustuu olemassa oleviin suhteisiin	Korkea luottamus, vakaa suhteet
Epäsäännölliset kommunikaatiovirrat	Strukturoidut kommunikaatiovirrat	Tiheät kommunikaatiovirrat
Tietoinen informaation jakaminen	Projekteihin sidottu ja kohdennettu informaation jakaminen	Epäsuora, "hiljainen" tiedon jakaminen
Toimintojen mukauttaminen	Yhteisprojektit, yhteisrahoitus, yhteinen politiikka	Systeeminen muutos
Itsenäiset tavoitteet	Osittain itsenäiset tavoitteet	Kiinteät keskinäiset suhteet ja tavoitteet
Valta säilyy organisaatioilla	Valta säilyy organisaatioilla	Jaettu valta
Resurssit säilyvät organisaatioilla	Projekteissa jaetut resurssit	Yhdistetyt, kollektiiviset resurssit
Sitoutuminen ja tilivelvollisuus omaa organisaatiota kohtaan	Sitoutuminen ja tilivelvollisuus omaa organisaatiota ja projektia kohtaan	Sitoutuminen ja tilivelvollisuus ensisijaisesti verkostoa kohtaan
Sitoutuminen lyhyeksi ajanjaksoksi	Sitoutuminen keskipitkäksi ajaksi, projekteihin perustuen	Sitoutuminen pitkäksi ajaksi, 3–5 vuotta

minkin aktiivisina toimijoina ja yhteisön jäseninä kuin asiakkaina tai palveluiden kuluttajina. Muutos verkostojen hallintatavassa edellyttäisi muutoksia myös johtamiskäytännöissä, joiden tulisi muuttua perinteisestä hierarkkisesta, auktoriteettiin nojaavasta toiminnasta vuorovaikutteemmaksi toiminnan ohjaamiseksi.

TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄT

Sote- ja maakuntauudistus yhdessä kuntatasolla tapahtuvien organisaatiomuutosten kanssa luo varsin monimutkaisen ja polveilevan tutkimusilmion. Koska täsmäntävien ja jatkokysymysten esittäminen informanteille on tällaisessa tilanteessa erityisen tärkeää, nähtiin käyttökelpoisen tutkimusaineiston kokoaminen kyselytutkimuksen keinoin lähtökohtaisesti hankalaksi. Lisäksi tutkijat arvelivat, että kyselytutkimuksen

vastausprosentti jäisi alhaiseksi seurauksena lukuisten samanaikaisten muutosten vastaajille aiheuttamasta paineesta ja kiireestä. Tutkimuksen aineistonkeruu päätettiin edellä mainituista syistä johtuen toteuttaa haastatteleamalla kuntien sivistysjohtajia ja muita kunta-alan asiantuntijoita. Kyseisen aineistonkeruun menetelmän etuna oli, että tutkijoiden oli paitsi mahdollista hyödyntää työnsä kautta muodostuneita verkostoja informanttien löytämisessä myös esittää haastatteluissa tilannekohtaisesti lisäkysymyksiä. Todettakoon kuitenkin, että tutkimuseettisistä syistä informanteiksi ei valittu tutkijoiden omaan ystävä- tai lähipiiriin kuuluvia henkilöitä ja kunta, jossa toinen tutkimuksen kirjoittajista itse toimii sivistysjohtajana, rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen empiirisen osan toteutukseen ei sisällynyt eettisiä tai anonymiteettiä ongelmia.

Koska laadullinen tutkimus pyrkii tuottamaan tutkimuskohteesta mahdollisimman syvällistä tietoa, sitä ei ole menetelmällisesti relevanttia kerätä laajasta perusjoukosta satunnaisotoksella. Laadullinen tutkimus perustuukin yleensä harkiten poimituihin näytteisiin ja tutkimusaineisto valitaan niin, että se tuottaa mahdollisimman relevanttia tietoa suhteessa tutkimusongelmiin. (Koskinen ym. 2005.) Haastatteluiden painopiste kohdennettiin sivistysjohtajiin, koska haluttiin saada erityisesti sivistyssektorin näkökulmasta tietoa tulevasta sote- ja maakuntauudistuksesta ja johtamishaasteista tulevassa kunnassa. Kunta-alan muiden asiantuntijoiden haastattelut nähtiin myös tärkeiksi, koska niiden kautta katsottiin saatavan sivistyssektoria laajempaa näkemystä rakenteilla olevasta muutoksesta.

Teemahaastatteluja tehtiin joulukuun 2016 ja huhtikuun 2017 välisenä aikana yhteensä 10, joista kuusi haastattelua (jäljempänä S1–S6) kohdistui pienten tai keskisuurten kuntien sivistysjohtajiin ja neljä (jäljempänä A1–A4) tutkimus-, kehittämis- tai johtotehtävissä oleviin kunta-alan asiantuntijoihin. Aineiston keruusa toteutettiin kylläntymis- eli saturaatioperiaatetta, jonka mukaisesti otantaa jatkettiin niin kauan kuin uusia tapauksia tutkimalla saatiin tutkimusongelman kannalta uutta tietoa (ks. esim. Eskola & Suoranta 2008; Koskinen ym. 2005). Saturaation merkkejä oli selvästi näkyvillä jo kahdeksannen haastattelun kohdalla, mutta asian varmistamiseksi haastattelujen määrä päätettiin nostaa kymmeneen.

Kunnat, joiden sivistysjohtajia haastateltiin, sijaitsivat kolmen eri maakunnan alueella Satakunnassa, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Kuntakoko haluttiin rajata pieniin tai keskisuriin kuntiin, koska niissä toimintaympäristö on melko samanlainen ja siten myös tulevia muutoksia koskevien haasteiden ja ratkaisumallien voi ajatella olevan verrannollisia keskenään. Kunnista, joiden sivistysjohtajia haastateltiin kohdennettiin, yksi oli alle 10 000 asukkaalla kunta, viisi kuntaa sijoittui 10 000–20 000 asukkaan kokoluokkaan ja yhdessä kunnassa oli yli 20 000 asukasta. Kyseisten kuntien toiminta oli yhtä kuntaa lukuun ottamatta organisoitu perinteisellä toimialajaolla sivistystoimen, perusturvan, teknisen toimen ja keskushallinnon kesken. Yhdessä kunnassa oli muista poiketen

rakennettu kuntaorganisaatio prosessirakenteen muotoon. Kyseisessä kunnassa varhaiskasvatusta, perusopetus, lukiokoulutus ja nuorisotyö olivat omana osaprosessinaan, kun taas kirjasto- ja kulttuuripalvelut, vapaa sivistystyö sekä liikuntapalvelut kuuluivat toisen osaprosessin alaisuuteen.

Haastateltujen sivistysjohtajien tehtäväkuva koostui useimmiten varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen, vapaan sivistystyön eli kansalais- ja musiikkiopistojen, nuoris- ja liikuntatoimen sekä kirjasto- ja kulttuuripalveluiden toiminnan päällikkyydestä. Lähes kaikki haastateltavat toimivat paitsi sivistystoimialan johtajana, myös perusopetuksen toiminnasta vastaavana päällikkönä. Sivistysjohtajan päätehtäviä olivat sivistyspalveluiden strateginen ja operatiivinen johtaminen ja kehittämisen sekä taloushallinnon valmistelu, seuranta ja ohjaaminen. Tehtäväkuvauksiin oli kuitenkin haastavaa sisällyttää sivistysjohtajien työn koko kirjoa.

Haastattelumuodoksi valittiin teemahaastattelu sen mahdollistaman joustavuuden takia. Teema-alueita, joita haastattelussa käsiteltiin sivistysjohtajien osalta, olivat nykyinen toimintaverkosto, toimintakentän muutos sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena sekä arvio edellä mainittujen muutosten vaikutuksesta omaan työhön yleisesti ja toimintaverkoston erityisesti. Muita kuin sivistysjohtajina toimivia informanteja pyydettiin arviomaan sote- ja maakuntauudistuksen aikaansaamia muutoksia sekä kuvaamaan näkemystään verkostojen roolia kuntasektorilla nykyisin ja tulevaisuudessa. Haastattelut kestivät keskimäärin noin tunnin. Kaikki haastattelut nauhoitettiin myöhemmin tapahtuvaa litterointia varten ja haastateltaville kerrottiin, että haastattelun tulokset raportoidaan anonymiteetti turvaten siten, ettei yksittäisiä haastateltavia ole mahdollista tunnistaa. Haastattelut litteroitiin sanasta sanaan ja litteroitua aineistoa kertyi yhteensä 154 sivua.

Aineiston analyysivaiheessa nostettiin esiin haastateltavien yhteisesti jakamia näkemyksiä kulloisestakin teemasta, edeten induktiivisesti yksittäistapausten kautta yleisempiin tulkitoihin. Aineistosta pyrittiin kuitenkin myös löytämään yleisestä näkemyksestä poikkeavia katsantokantoja, jotka toisivat uusia näkökulmia tutkimuksen kohteena oleviin asioihin.

Aineistolähtöisen analyysin jälkeen empiirisiä tutkimustuloksia peilattiin suhteessa verkostojohtamisen teoreettisiin viitekehyksiin. Näin empiiriseen analyysiin pyrittiin löytämään teoreettisia näkökulmia, jotka mahdollistavat havaintojen teoreettisen käsitteellistämisen. Seuraavissa luvuissa pyrimme vastaamaan johdannossa asettamiimme tutkimuskysymyksiin yllä kuvaamamme analyysin pohjalta.

KOHTI SIVISTYSKUNTAA – SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUS SIVISTYSTOIMEN NÄKÖKULMASTA

Informantit olivat yksimielisiä tulevaisuuden kunnan tehtävien ja vastuiden vähenemisestä, kuten myös siitä, että päätöksentekijöiden määrä vähenee ja hallinnon osuus kunnassa pienee. Suomalaisen kunnan vahva integraatirooli heikkenee, kun kunnan käsissä ei olekaan enää kaikkien ikäluokkien palvelutuotantoa. Haastateltavien näkemykset heijastivat Lavapuron ym. (2016) ajatuksia siitä, että sote- ja maakuntauudistus kaventaa kunnallista itsehallintoa ja merkitsee merkittävää muutosta kuntien asemaan sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisympäristöön.

Rakenteilla oleva muutos nosti informanttien mielessä esiin erityisesti taloudellisia uhkakuvia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon siirtyessä muualle kunnan tehtävien katsottiin vähenevän, hallinnon yksinkertaistuvan, budjetin pienenevän ja henkilöstömäärän vähenevän. Menojen vähenemisen lisäksi myös merkittävä osuus kunnan tulorahoituksesta pienenee. Tästä huolimatta kunnalla on edelleen kannettavanaan omat velkansa ja investointitarpeensa. Kunnan taseen pienentyessä taloudellinen liikkumavara pienenee ja luottokelpoisuus voi heiketä. Muutos voi myös johtaa lähipalvelujen karkaamiseen omasta kunnasta ja mahdollisiin kuntien pakkoliitoksiin.

”Mulla on jotenkin itselläni sellainen tunne, että tämän sote-uudistuksen myötä ... tulevaisuus tulee varmaan johtamaan siihen että kuntien määrä tulee vähentymään, kuntien resurssit ei tule enää riittämään niiden jäljelle jääneidenkin tehtävien hoitamiseen ja esimerkiksi Satakuntaan voi olla et muodostuu joitakin kuntia. Eli kaikille ei riitä ne resurssit,

ja sitten menee niin kuin liian paljon paukkuja siihen hallinnon pyörittämiseen.” (S3)

Tulevaisuuden kunnassa kasvatuksen ja opetuksen, kirjaston ja kulttuurin sekä nuorison ja liikunnan palvelut haukkaavat budjetista yli puolet ja henkilöstömäärällä mitattuna kasvat- ja opetushenkilöstöstä tulee kunnan suurin henkilöstöryhmä. Muutos tarkoittaa myös sitä, että sivistyspalveluilla on tulevaisuuden kunnassa päävastuu kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisestä. (ks. esim. Sivistyksen suunta 2025; Sivistyspalvelut tulevaisuuden kunnassa.) Tulevaisuuden kunta tulee Kuntaliiton mukaan olemaan *sivistyskunta*, jossa korostuu vastuu sivistyspalvelujen järjestämisestä ja hyvinvoinnin edistämisestä. Kuntaliiton mukaan palveluiden järjestämisessä tulevat korostumaan joustavuus, laaja yhteistyö ja yhdessä tekeminen. (Sivistyspalvelut tulevaisuuden kunnassa.)

Informanttien näkemykset olivat melko yhteneväisiä siinä, että sivistystoimen painoarvo kunnassa muuttuu tulevan muutoksen myötä. Näkemyseroja esiintyi kuitenkin sen suhteen, kuinka suureen rooliin sivistystoimi jatkossa asettuu. Merkittävää muutosta sivistyskunnaksi ei välttämättä tapahdu, ellei sivistystoimi ota paikkaansa kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisenä kehittämällä toimintaansa ja verkostojaan paitsi kunnan sisällä, myös suhteessa muihin kuntiin ja tulevaan maakuntaan. Tämä edellyttää, että kunnassa nähdään tuleva muutos mahdollisuutena, joka kannattaa hyödyntää.

”[V]armaan jonkinlainen mahdollisuuden paikka nyt olisi niinkö myöskin pohtia sitä roolia ja... ehkä uudella tavalla ja ehkä sit yhteistyötä eri kuntien kanssa uudella tavalla. Mut kylhän se varmaan niin on, et jos kunta ei halua sitä pohdintaa tai uudistustyötä tehdä, niin se on varmaan mahdollista sekin et se jätetään niinkö ihan samanlaiseen roolin kuin se on tälläkin hetkellä... Mä en oikein osaa sanoa, et onks siinä tulossa semmosta ikään kuin paikollista muutosta. Vai onks se enemmän sit et jos kunta näkee sen nyt mahdollisuutena, niin sen voi hyödyntää.” (A2)

Siinä missä kuntien päätäntävällän ja vastuiden keveneminen on maakuntauudistuksen toteu-

tuessa kiistaton tosiasia, myös jäljelle jäävien tehtävien hoitamisen nähtiin edellyttävän uudenlaista lähestymistapaa. Verkostoissa toimimisen nähtiin lisääntyvän tulevassa kunnassa entisestään ja verkostoyhteistyön merkityksen katsottiin korostuvan, kun resurssit vähenevät ja osaaminen on hajallaan.

”Mä nään sillä tavalla, että verkostotoiminta, verkostoyhteistyö on elinehto oikeastaan jatkossa, sen merkitys korostuu, on korostunut ja korostuu jatkossakin. Et se on semmoinen elinehto, joka tulee siis tietysti siitä, että resurssit on vähentynyt, osaaminen on ollut hajallaan, niin nää kaks asiaa ohjaa siihen verkostoyhteistyöhön ja oikea, oikea verkostojen hyödyntäminen niin se, se saa kyllä loistavia tuloksia aikaan.” (S1)

Haastatteluissa nousi esiin verkostomainen toiminta niin kuntaorganisaation sisällä kuin kuntaorganisaation ja muiden toimijoiden välillä. Seuraava haastatteluote ilmentää ensin mainittua informantin kuvatessa toivettaan kuntaorganisaatioiden sisäisen yhteistyön vahvistamisesta:

”[V]arsinkin tän hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja ehkä myös kaupunkisuunnittelun näkökulmasta niin sen sivistystoimen merkitys kasvaa... Et mä haluaisin enemmän nähdä sitä, että koulut on mukana niinku suunnittelemassa kaupunkia ja kuntia, viheralueita ja puistoja ja liikuntapaikkoja.” (A4)

Yllä kuvatun kaltaisessa sektorirajat ylittäväsä moniammatillisessa yhteistyössä on koettu haasteita jo tälläkin hetkellä, vaikka toimijat ovat edustaneet samaa kuntaorganisaatiota. Monet kunnat – kuten esimerkiksi Rauma ja Turku – ovatkin hiljattain omaksuneet matriisirakenteen kyetäkseen vastaamaan sisäisen poikifunktionaalisen yhteistyön tarpeeseen (ks. esim. Pakarinen 2017; Tevameri & Kallio 2009). Matriisirakenne voidaan mieltää eräänlaisena organisaation sisäisenä verkostona, jossa eri toimintojen edustajat pyritään tuomaan saman pöydän ääreen. Matriisirakenne ei kuitenkaan itsessään riitä vastaamaan sote- ja maakuntaudistuksen jälkeisen yhteistyön haasteeseen, sillä sivistyssektorin ja sosiaali- ja terveyssektorin rajapinnassa olevat toiminnot, kuten perheneu-

volan, kouluterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelut tulevat siirtymään maakuntien järjestämisvastuulle. Näin ollen myös organisaatioiden välisen verkostoyhteistyön rooli tulee merkittävästi kasvamaan.

”Than varmasti muuttuu, sivistystoimen roolinhan, asema muuttuu koska siitä tulee se, euro-määräisesti se suurin kunnan toimiala. Mutta myös meidän toimialan sisällä täytyy tapahtua kehittämistä, ne yhdyspinnat tottakai sinne soteen päin on yksi sellainen murheenkryyni, mikä eteen täytyy meidän täällä asenteellisesti ja muutenkin tehdä työtä. Nuorisotyön ja koulun välisen yhteistyön, harrastustoiminnan ja koulun, harrastustoiminnan ja varhaiskasvatuksen, harrastustoiminnan ja kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalveluiden. Eli, eli eri puolilla tätä kehittämistä kunnan sisällä, mutta myös sitten sinne yhdyspintojen kautta sinne ulospäin.” (S6)

Verkostojen luominen yli kuntarajojen nähtiin tärkeänä, sekä suhteessa muihin kuntiin että tuleviin maakunnallisiin toimijoihin. Haastateltavat katsoivat, että toimijoiden tuli kyetä luomaan toimivat yhdyspinnat kunnan ja tulevan maakunnan välille.

”[S]e muutos tulee ainakin, että sote-uudistuksen myötä niin pitää miettiä sitten ne yhteistyökuviot siihen suuntaan, et siellä on, riippuen nyt siitä ratkaisusta et mitkä palvelut siirtyy maakuntaan, niin siin on uudenlaisten yhteistyökuvioiden tekemisen paikka ja miettiminen, et miten ne palvelut tulee turvattua missäkin. Elikkä se muuttaa sitä, sitä porukkaa kenen kanssa tehdään yhteistyötä ja pistetään vähän uusiks sitä...” (S3)

Uuden maakunnan ja muiden kuntien ohella informantit näkivät tärkeänä sivistystoimen verkostojen laajentamisen nykyistä enemmän myös kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän suuntaan. Erityisenä haasteena pidettiin kuntalaisten roolia uudessa kunnassa, mikä myös jakoi informanttien näkemyksiä. Osa haastateluista koki kuntalaisten roolin paranevan sote- ja maakuntaudistuksen myötä, kun palvelut yhdenvertaistuvat ja ne järjestetään asiakasläh- töisemmin yhden luukun periaatteella. Myös

uusi osallisuutta ja kuulemista korostava kuntalaki koettiin kuntalaisten kannalta parannuksena. Toisaalta koettiin hankalana kuntalaisten aktivointi yhteiseen palvelujen suunnitteluun: koettiin, että kuntalaiset jättäytyvät mieluummin passiiviseen asiakasrooliin ja mukaan osallistuvat aina samat kuntalaiset, jotka muutoinkin ovat aktiivisia.

Uuseimmissä haastateltujen sivistysjohtajien edustamissa kunnissa oli jo tehty tai tekeillä hallintosäännön ja päätöksenteko-organisaation uudistaminen. Pääosin organisaatiomuutokset koskivat sivistyspalveluiden lautakuntarakenteen muuttamista siten, että päätöksenteko keskittettäisiin yhteen tai kahteen lautakuntaan. Osassa kunnista oli jo tehnyt asiaa koskevia päätöksiä, osassa päätöksenteko oli vielä kesken. Sivistysjohtajat pitivät tärkeänä, että sivistyslautakuntiin saataisiin osaavia ja sitoutuneita luottamushenkilöitä.

”Ihan aidosti toivon sitä, että sinne [sivistyslautakuntaan] tulisi myöskin semmoisia henkilöitä, joilla on näkemystä, joitten sana painaa ja heidän kanssaan olisi hyvä kehittää yhdessä.” (S1)

Yllä esitetty ote infromantin haastattelusta heijastaa arvostusta asiantuntijaverkostoja kohtaan. Haastatellut sivistysjohtajat toivoivatkin luottamushenkilöorganisaation kehittyvän enemmän asiantuntijaelimen suuntaan.

SIVISTYSJOHTAJAN TOIMINTA VERKOSTOISSA

Edeltävän tarkastelun pohjalta voidaan todeta informanttien näkemysten heijastavan samaa ajattelutapaa, mitä esim. Toivanen ym. (2014) tuo esiin tutkimuksessaan verkostomaisesta toimintatavasta: organisaatioiden ulkoisia ja sisäisiä rajapintoja rikotaan ja ylitetään. Keskeisessä roolissa tässä verkostomaisen toimintatavan kehittämisessä tulevaisuuden sivistyskunnassa ovat luonnollisesti sivistysjohtajat. Haastatellut sivistysjohtajat kertoivat, että verkostoissa toimiminen on olennainen osa sivistysjohtajan työtä tosin jo nyt. Verkostomaisen toimintatavan katsottiin kuitenkin olevan murroksessa ja verkostojen muuttavan muotoaan. Taulukkoon 2 on koottu keskeisiä perinteisen ja muotoutumassa

olevan verkostotoiminnan ominaispiirteitä erityisesti sivistysjohtajan näkökulmasta.

On syytä korostaa, että taulukossa 2 esitetyt verkostomaisen toiminnan piirteet ovat osin yhteiskuntatieteelliselle analyysille ominaisesti ideaalityypimäisiä – yksinkertaistettuja ja kärjistettyjä. Taulukkoa 2 ei tule myöskään lukea niin, että uudenlainen verkostotoiminta korvaisi kokonaisuudessaan perinteisen tavan. Empiirisen analyysin pohjalta ainakin toistaiseksi perinteinen verkostotoiminta määrittää pitkälti sivistysjohtajien työtä. Tästä huolimatta vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että sote- ja maakuntauudistus siivittävät uudenlaisen verkostomaisen toiminnan kehittymistä ja yleistymistä kuntasektorilla. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin taulukkoon 2 koottuja perinteisen ja muotoutumassa olevan verkostotoiminnan muotoja.

Kuten yllä on todettu, merkittävä osa sivistysjohtajien verkostoista oli edelleen perinteisemmin toimivia kokoonpanoja, joissa koollekutsuja oli ennalta määritelty taho. Haastateltujen sivistysjohtajan rooliin kuului tyypillisesti asioiden valmistelu näihin verkostotapaamisiin.

”Eli, eli tuota mun työstä merkityksellinen määrä on verkostoissa, mutta osassa näistä verkostoista mä olen hyvin merkityksellisessä roolissa itse, eli nää mun suorat alaiset esimerkiksi siinä kulttuuri, nuoriso, liikunta, opetuksen ja kasvatuksen ihmiset, niin mä olen pitkälti se henkilö, kuka valmistelee niitä asioita mitä siellä verkostoissa sitten nostetaan esiin ja nousee esille ja olen vähän niinku vastuullinen siinä. Mut sitten on niitä muita verkostoja, missä sitten oma roolini on vähän erilainen. Myös tässä seutukunnassa olen vähän joutunut olemaan se moottori tai tuota, johtuen juuri äsken mainitusta kuntien koosta [kunnat ovat pieniä].” (S6)

Yllä kuvatun kaltaisten perinteisten verkostojen voidaan katsoa omaavan hierarkkisia piirteitä (Ala-Poikelan ym. 2015). Tällaisia verkostoja käytetään erityisesti kuntaorganisaatioiden sisäisen toiminnan hallintaan ja niitä voidaan näin ollen pitää klassisena organisaatioon sisäistä koordinaatiota tuottavana välineenä (Niukkanen & Kallio 2006). Vaikka perinteisten verkostojen innovaatiopotentiaali tai kyky ratkaista ongelmia ei olisi erityisen korkea, verkostojen jäsenil-

Taulukko 2. Verkostotoiminta sivistysjohtajan näkökulmasta

	Perinteinen verkostotoiminta	Muotoutumassa oleva verkostotoiminta
Sivistysjohtajan rooli verkostossa	Koollekutsuja ja valmistelija tai asiantuntijajäsen	Prosessin ohjaaja/johtaja tai aktiivinen toimija
Verkostotoiminnan fokus	Kuntaorganisaatiojohtoiset sisäiset verkostot sekä formaalit alueelliset/valtakunnalliset asiantuntijaverkostot	Yhteisistä intresseistä syntyneet sisäiset ja ulkoiset asiantuntija- ja toimintaverkostot: kunta, maakunta, yritykset, yhdistykset, kuntalaiset
Verkoston tehtävä	Tiedon jakaminen sekä olemassa olevien suhteiden ja valtarakenteiden ylläpitäminen	Ongelmien ratkaiseminen sekä uusien toimintamallien luominen
Johtamisessa vaadittava kompetenssi	Edestä johtaminen, kyky vastuun ottamiseen	Yhteistyö- ja vuorovaikutustaidot, kyky sitouttamiseen ja vastuun jakamiseen
Vallan perusta	Muodolliseen asemaan perustuva valta	Vuorovaikutukseen perustuva vaikutusvalta
Verkoston koordinaatio	Hierarkkinen johtajuus, suhteiden ylläpitäminen	Jaettu johtajuus, osallistaminen ja sitouttaminen
Motivaatio verkostotoiminnalle	Oman organisaation tavoitteiden ajaminen; jäsenyys verkostossa itsessään tärkeää (toiminta osin ritualistista)	Uusien ratkaisujen tuottaminen yhteisiksi koettuihin ongelmiin tai tavoitteisiin; kaikki osapuolet kokevat hyötyvänsä yhteistyöstä

le on keskeistä olla mukana verkostoissa, koska jäsenyys itsessään ilmentää toimijoiden merkitystä. Perinteisten verkostojen toiminta on siten mielletävissä osin ritualistiseksi niin, että osallistujille verkoston toiminnan tehokkuutta keskeisempää saattaa olla verkoston jäsenyyden legitimoiva vaikutus. (vrt. Ouchi 1980).

Haastateltavat katsoivat, että verkostotoiminnan muuttuessa myös perinteisestä hierarkkisesta johtamisesta ollaan siirtymässä yhtä enemmän neuvottelevaan työskentelyyn, jota ohjaavat yhteiset tavoitteet. Muutos edellyttää verkoston jäsenten kykyjen ja osaamisen tunnistamista ja kykyä ohjata verkoston toimintaa sen mukaisesti. Näkemys on linjassa mm. Keastin (2014) ajatusten kanssa siitä, että verkostojohtaja toimii prosessin johtajana, joka edistää jäsenten keskinäistä vuorovaikutusta ja muokkaa olosuhteita siten, että ne mahdollistavat tehokkaan suorituksen.

”Et meil on vähän ollu ehkä sellanen, ihannoitu sellasta niin kuin edestä johtamista, mutta et

se ei kyllä sit enää tässä systeemissä, et täs systeemissä se tarkoittaa niinku keskeltä johtamista. Et sä johdat niinku tonne ja tonne, niinku valmentaja. Kyllähän sä nyt voit valmentajana sanoo et nyt jumankauta jätkät pitäis tehdä maali. Mut et se sun osaamises on se, et sä osaat pistää ne kuumat pelaajat sinne kentälle ja osaat tukee niitä pelaajia, jotka on niinku menossa ja sit osaat jättää ne tietyt pelaajat rauhaan ja antaa niitten hoitaa sitä pukukoppijohtamista, et kyse on niinku ymmärryksestä siitä, et mitä tällä porukalla voi saaha aikaan parhaassa mahdollises tavassa. Ja tukemista, ihan mieletöntä ihmisten omien vahvuuksien tukemista.” (A4)

Yllä esitetyn haastatteluotteen kaltaiset näemykset edustavat verkostojohtamisen uusimpien teorioiden mukaisia käsityksiä autoritaaristen johtamiskeinojen väistymisestä ja osallistujien voimaannuttamisesta yhteiseen toimintaan ja tavoitteisiin (mm. Rethemeyer & Hatmaker 2008). Tutkimuksen informantit olivatkin varsin

yksimielisiä siitä, että sivistysjohtajan yhteistyötaidot ja verkosto-osaaminen korostuvat jatkossa, kun sote-palvelut siirtyvät osaksi suurempaa kokonaisuutta ja niiden sekä sivistyspalvelujen välille tulee luoda toimivat yhdyspinnat. Tuleva muutos edellyttää sivistysjohtajalta myös nykyistä laajempaa osaamista, koska asiantuntijoiden määrä kuntaorganisaation sisällä vähenee.

”Monialaisempaa osaamista ehkä kun aikaisemmin, et ne mitkä kuntaan jäävät tehtävät jää, koska kunnan johtavien viranhaltijojen määrä supistuu perusturvan lähdön myötä ja tavallaan siinä, siinä sitten jää niinkun yhteisesti pohdittavaksi niin luulen, että osa sellaisia tehtäviä ja asioita, mitä peruskunnassa perusturvajohtajat jo omalta osaltaan, tulee mieleen esimerkiksi maahanmuuttoon liittyvät kysymykset tai muut hyvinvointipalveluihin liittyvät kysymykset, ni kyllä se haastaa osaamista ja kiinnostusta näihin asioihin myös, mitkä tulee jäämään sieltä et, et... ehkä monipuolistaa ja tekee mielenkiintoisemmaksi tehtävän, voi tehdä houkuttelevammaksi jopa.” (S3)

Sivistysjohtajan tulee haastateltavien mukaan myös kyetä tuomaan omia näkökulmiaan ja näkemyksiään yhteiseen pöytään. Näkemys on samansuuntainen Airaksisen (2009) ja Haverin ym. (2013) havaintojen kanssa: perinteisiin hierarkkisiin aseisiin pohjautuvan vallan sijaan merkittäväksi ovat nousemassa uudenlaiset vallan muodot. Vuorovaikutuksen kautta saavutettava vaikutusvalta on korvannut osittain institutionaalisen vallan, mikä edellyttää johtajilta aktiivista osallistumista ja vaikuttamista.

”Niin semmosen verkostoyhteistyön ja henkilökohtasten suhteitten ja henkilökohtaisen osaamisen merkitys varmasti kasvaa, että ketä kuunnellaan... Ja mikä se sun oma, mitä sä pystyt itse niinku tuomaan siihen yhteiseen pöytään... perustelevaan näkemyksiäs... omalla ammattitaidolla osoittamaan, että se mitä mieltä olet jostain asiasta, et sillä ois myöskin jotain vaikutusta päätöksentekoon.” (S1)

Informanttien näkemykset verkostajohtamisesta ilmensivät esimerkiksi Järvensivun ym. (2010)

kuvaamaa jaettua johtajuutta, jossa johtajan roolina on verkoston jäsenten voimaannuttaminen osallistumaan toiminnan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Johtaminen on myös siirtymistä yksin tekemisen kulttuurista yhteisöllisempään toimintatapaan. Rajallista aikaa tulisi käyttää tehokkaammin jakamalla tehtäviä ja vastuita muillekin oman sektorin toimijoille niin, etteivät kaikki asiat kulje aina sivistysjohtajan kautta.

Haastateltavat kuitenkin katsoivat, että verkostomaisessa toimintatavassa asiat eivät etene itsellään vaan tarvitaan verkoston ohjaaja, joka ottaa vastuuta suunnittelusta ja aikatauluttamisesta ja osaa ohjata prosessia eteenpäin. Päätöksenteko verkostoissa ei voi kuitenkaan tapahtua yksin kunnan toimesta. Toimiva yhteistyö edellyttää sitä, että kaikki verkoston jäsenet kokevat hyötyvänsä yhteistyöstä. Myös tässä haastateltavien näkemykset heijastivat jaetun johtajuuden periaatteita (ks. Järvensivu ym. 2010). Näkemykset olivat myös samansuuntaiset Rethemeyerin ja Hatmakerin (2008) ajatusten kanssa siinä, että verkostajohtajan tehtävä on aktivoida oikeat tahot osallistumaan verkoston toimintaan ja luoda heidän välilleen yhteys ja yhteiset pelisäännöt.

”Vois sanoa sillä tavalla, että lähtökohta on se, että kaupunki luo puitteet, antaa mahdollisuudet ja sillä tavalla väljästi ohjaa. Mutta sitten täytyy muistaa se, että siellä yhdistyksellä on itsenäiset toimijat, hyvinkin arvonsa tuntevia henkilöitä esimerkiksi, niin tota semmonen liika päällepäsmäröinti taas niin se, ei se sovi siihen verkostoajatteluun sillä tavalla että... Verkostossahan jokaisen pitää hyötyä, eihän siitä oo siitä verkostosta, se ei oo toimiva verkosto ellei kaikki osalliset hyödy siitä... Ja sen takia se on aina semmosta tietynlaista tasapainoilua siinä, että miten se yhteistyö toteutetaan.” (S1)

Verkostoissa toimimisessa nähtiin olennaisena taitona muiden toimijoiden osaamisen ja asiantuntijuuden arvostaminen sekä kyky kuunnella muita ja ymmärtää muiden näkökantoja. Johtajan tehtävänä on raivata tilaa vuoropuhelulle sekä tuottaa moninaisesta keskustelusta konsensuksen mahdollistava tulkinta. Sivistysjohtajien puheissa painottui enemmän tiedon jakamiseen ja yhteistoimintaan pohjautuvan

verkostoyhteistyön edistäminen kuin verkoston rakenteiden muokkaaminen tai toimijoiden sitouttaminen resurssien jakamiseen. Tästä voidaan päätellä, että sivistysjohtajien verkostot sijoittuvat Keastin ja Mandellin (2014) jatkumossa (ks. taulukko 1) enemmän yhteistyön ja koordinaation kuin kumppanuuden puolelle. Näkemystä vahvistaa myös havainto siitä, että sivistysjohtajat pitivät erityisen tärkeänä osallistumista mieluummin asiantuntijuutta ja kokemustietoa jakaviin informaatioverkostoihin kuin syvällisempää yhteistoimintaa edellyttäviin toimintaverkostoihin, joissa kehitetään uusia toimintatapoja palvelujen tuottamiseen. (vrt. Ala-Poikela ym. 2015.)

Asiantuntijaverkostoissa on mahdollisuus yhteisen tiedon rakentamiseen ja oppimiseen sosiaalisessa prosessissa (ks. Manninen & Linna-kylä 2007). Asiantuntijaverkostoissa voitiin informanttien mukaan toimia joustavasti ja tilannekohtaisesti, hakien tietoa ja vertaistukea kulloinkin kyseessä olevasta asiasta riippuen.

*”Mun mielestä se verkostoituminen... on me-
nossa semmoseen joustavaan suuntaan, että
aikanaan vielä kymmenen vuotta sitten aja-
teltiin niin, että on olemassa semmonen tietty
kiinteä ryhmä joka kokoontuu säännönmu-
kaisesti... Mut mun mielestä tänä päivänä tää
verkostomainen toimintatapa on pikemminkin
niin, että sen tilanteen ja tarpeen mukaan se
muotoutuu. Eli se on tämmöinen hyvin jous-
tava verkosto.... hyvä, joustava verkosto on
sellainen... et sinne tullaan sen oman asian-
tunteuksen kautta, mut siel ei välttämättä
olekaan mitään puheenjohtajaa.” (S2)*

Asiantuntijaverkostojen merkitys oli informanttien mukaan alati kasvussa. Asiantuntijaverkostoissa toimiminen merkitsi parhaimmillaan pitkäkestoisia vastavuoroisia vuorovaikutus-suhteita, jotka tuottavat osallistujille hyötyä.

Sijoitettuna Keastin ja Mandellin (2014) toimijoiden keskinäisiä suhteita kuvaavalle jatkumolle (ks. taulukko 1), haastateltujen sivistysjohtajien näkemykset on paikannettavissa jonnekin koordinaation ja kumppanuuden välimaastoon. Yhtäältä haastateltavat korostivat haastatteluisa verkostotoiminnan ihanteena kumppanuu-
delle ominaisia kiinteitä keskinäisiä suhteita ja yhteisiä tavoitteita, jaettua valtaa, luottamusta

ja pitkäaikaista sitoutumista. Toisaalta sivistysjohtajien kuvailemat verkostojohtamisen nykykäytännöt eivät ole linjassa tämän ihannekuvan kanssa, vaan ilmentävät paremminkin koordinaatiota kuin kumppanuutta. Tämä havainto on yhdensuuntainen Airaksisen (2009) tekemän havainnon kanssa siitä, että syvällisempää yhteistoimintaa edellyttävä verkostomainen toimintatapa on kunnissa yleisesti hyväksytty suunnittelun ja ideoiden kehittelyn, muttei konkreettisten ratkaisujen tasolla.

Analyysin pohjalta voidaan todeta, että pidemmälle viety verkostomainen toimintatapa ei ole vielä korvannut perinteisiä organisaatiomalleja, ainakaan tämän tutkimuksen kohdejoukon kaltaisissa pienissä tai keskisuurissa kunnissa. Tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa ei yhtä poikkeusta lukuun ottamatta esiintynyt kumppanuuden ominaispiirteet täyttäviä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteisiä toimintamalleja. Tässä yhteydessä poikkeuksen suhteessa muihin kuntiin vaikutti tekevän prosessiorganisaation muotoon rakennettu kunta. Verrattuna muiden kuntien sivistysjohtajien haastatteluihin, kyseisen kunnan sivistysjohtajan haastattelussa oli nähtävissä selkeästi enemmän viitteitä kumppanuuteen verkostojohtamisen ilmenemismuotona. Tältä pohjalta ei kuitenkaan voi tehdä yleistystä tietyn organisaatorakenteen ja kumppanuuteen pohjautuvan verkostojohtamisen muodon välillä.

PÄÄTELMÄT JA POHDINTA

Tutkimuksen johdannossa kerroimme tutkimuksen tarkoituksena olevan pyrkiä ymmärtämään sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia kunnalliseen sivistystoimeen ja sivistysjohtajan työhön erityisesti verkostojohtamisen näkökulmasta. Samalla asetimme kaksi tutkimuskysymystä: i) miten sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa sivistystoimen rooliin kunnassa? ja ii) minkälaisissa verkostoissa sivistysjohtajat toimivat tulevaisuuden kunnassa? Olemme edeltävissä luvuissa empiirisen ja teoreettisen analyysimme pohjalta pyrkineet vastaamaan näihin tutkimuskysymyksiin.

Tiivistäen analyysiamme voimme todeta ensimmäiseen tutkimuskysymykseen pohjautuen, että sivistystoimen roolin nähtiin tulevaisuuden kunnassa olevan merkittävä paitsi hyvinvoinnin,

myös elinvoiman edistämisen kannalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyminen maakuntien vastuulle luo kuntaorganisaation suurimmaksi toimialaksi nousevalle sivistystoimelle kasvavan tarpeen toimivien yhteistyöverkostojen rakentamiselle. Muutoksen katsottiin haastavan kunnan perinteiset toimintamallit ja edellyttävän yhä moninaisempaa verkostomaista yhteistyötä. Informanttien mielestä kuntien tulee luoda toimivat yhdyspinnat tulevan kunnan ja maakunnan välille sekä tiivistää kuntien välistä ja kuntaorganisaation sisäistä yhteistyötä. Verkostoyhteistyön roolin nähtiin kasvavan sitä mukaa, kun kuntien resurssit vähenevät ja osaaminen hajaantuu eri tahoille. Informantit näkivät verkostoissa toimimisen edellyttävän myös yhä enemmän suuntautumista omasta organisaatiosta ulospäin. Kyse on yhteisten intressien löytämisestä, olipa verkostossa sitten toimijoina julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoita. Lisäksi voi todeta, että sivistysjohtajien rooli verkostojen koordinoijana lisääntynee jatkossa entisestään, koska taloudellisesti raskaiden, korjaavien sosiaali- ja terveystalvelujen sijasta kunnat ovat enenevässä määrin lähteneet panostamaan ennalta ehkäiseviin toimintamalleihin kasvatus- ja opetustoimissa sekä vapaa-aiasektorilla.

Mitä tulee toiseen tutkimuskysymykseemme, on ilmeistä, että verkostoissa toimiminen on jo nykyisellään sivistysjohtajien arkipäivää. Informantit kuitenkin katsoivat verkostomaisen toimintatavan olevan murroksessa ja sivistysjohtajan keskeisten verkostojen muuttuvan muotoaan. Sote- ja maakuntauudistus toimivat tehokkaina katalyytteina muutoksen taustalla. Erityisesti erilaisten asiantuntija- ja toimintaverkostojen rooli tulee informanttien mukaan olemaan merkittävä tulevaisuuden kunnassa. Informanttien mukaan verkostojohdaminen edellyttää sivistysjohtajilta tulevaisuudessa yhä enemmän suuntautumista omasta organisaatiosta ulospäin ja yhteisten intressien löytämistä kumppaneiden kanssa, vastuun jakamista ja jaettua johtajuutta. Tämä edellyttää johtajalta kykyä informaatio-ohjaukseen ja tiedolla johtamiseen sekä luottamusta muiden osaamiseen. Verkostomainen toimintatapa ei kuitenkaan tapahdu itsellään, vaan edellyttää toimiakseen myös ohjaajaa, joka vie prosessia eteenpäin ja aktivoi oikeat tahot verkoston toimintaan.

Teoreettisesta näkökulmasta vaikuttaa siltä, että verkostojen johtamisessa kuntien nykyiset käytännöt ilmentävät Keastin ja Mandellin (2014) termein enemmän yhteistyön ja koordinaation kuin kumppanuuden astetta. Sen sijaan sivistysjohtajien ja muiden asiantuntijoiden kuvaamat näkymät tulevaisuuden kunnasta ja verkostojohdamisesta heijastivat kuitenkin jo selvästi uudenlaista, kumppanuuteen perustuvaa toimintatapaa, jossa palvelutuotanto tapahtuu yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä, kuntalaisia osallistaen ja dialogiin mukaan ottaen. Toistaiseksi toiminta näyttäisi siis kuitenkin painottuvan enemmän yhteistyöhön kuin pidemmälle vietyyn kumppanuuteen. Enemmän kumppanuuteen viittaavaa toimintaa näytti olevan yhden sivistysjohtajan edustamassa kunnassa, jonka toiminta oli rakennettu prosessiorganisaation muotoon. Tämän tutkimuksen pohjalta ei voida kuitenkaan yleistää, että tietyllä tavalla organisoidun kunnan toiminta todennäköisemmin johtaisi kumppanuuteen verkostomaisen toiminnan ilmenemismuotona.

Yleistettävyyden käsite sisältää oletuksen, että tutkimustulokset pätevät muuhunkin kuin vain tutkittuun tapaukseen. Tähän liittyen voidaan todeta, että laadullisessa tutkimuksessa – kuten esimerkiksi juuri tässä tutkimuksessa – tapausmäärät ovat pääsääntöisesti niin pieniä, etteivät tulokset olisi klassisen tilastotieteen näkökulmasta yleistettävissä. Kuitenkin laadullisen tutkimuksen pienet tapausmäärät ovat perusteltavissa siten, että tutkimuksen tarkoituksena on kerätä pienestä kohdejoukosta syvällistä tietoa. Otoksesta populaatioon tapahtuvan tilastollisen yleistämisen sijaan laadullisen tutkimuksen tuottama, tiettyyn ilmiöön liittyvä syvälinen aineiston analyysi tähtääkin usein niin sanottuun analyttiseen tai teoreettiseen yleistämiseen. Tässä teoreettisessa yleistämisessä tiettyyn kohteeseen tai kohteisiin liittyvien, laadullisen tutkimuksen aineistosta tehtävien tulkintojen ja muiden vastaavien kohteiden sekä niistä mahdollisesti tehtyjen tutkimusten tulosten välille etsitään teoreettisia yhteyksiä. (ks. esim. Peuhkuri 2005). Yleistämisen asemesta olisikin ehkäpä tällöin parempi puhua tutkimustulosten siirrettävyydestä tapauksesta toiseen.

Tämän tutkimuksen kohdalla edellä mainittu tarkoittaa, että haastatteluaineiston analyysin pohjalta tehdyillä tulkinnoilla on teoreettista

relevanssia myös muiden kuin tutkimuksen kohteena välittömästi olevien kuntien suhteen ilman, että ne tulokset sinällään olisi suoraan yleistettävissä suomalaiseen kuntapopulaatioon. (vrt. Kallio & Palomäki 2011.) Toisaalta tämän tutkimukseen havaintoihin ja teoreettisiin johtopäätöksiin liittyy myös ilmeisiä rajoitteita. Edellä mainittujen laadulliselle tutkimukselle ominaisten rajoitteiden ohella tämän tutkimuksen kannalta keskeinen rajoite liittyy tutkittavaan ilmiöön itsessään. Tutkimus on toteutettu ajan-kohtana, jolloin sote- ja maakuntauudistuksen valmistelutyö on vielä kesken ja uudistus pyritään saamaan voimaan tulevaisuudessa – näillä näkymin vuoden 2020 alusta. Tutkimuskohteena ovat toisin sanoen seikat, joiden toteutumista ei tutkimuksen valmistumisvaiheessa vielä tiedetä. Se, minkälainen muutos kuntakenttää todellisuudessa kohtaa ja miten sivistysjohtajien verkostot sote- ja maakuntauudistusten myötä tosiasiaassa muuttuvat, selviää käytännössä vasta tulevaisuudessa.

LÄHTEET

- Airaksinen, Jenni (2009) *Hankala hallintouudistus*. Tampere: Tampere University Press.
- Airaksinen, Jenni, Haveri, Arto, Pekkola, Elias, Nyholm, Inga & Stenvall, Jari (2016) *Julkisen hallinnon kehittämisen trendit ennen, nyt ja tulevaisuudessa*. Teoksessa Nyholm, Inga, Stenvall, Jari, Airaksinen, Jenni, Pekkola, Elias, Haveri, Arto, af Ursin, Klaus & Tiihonen, Seppo (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 237–295). Tallinna: Printon.
- Ala-Poikela, Anna, Koski, Antti & Stenvall, Jari (2015) *Verkostot osana kuntien kehittämis- ja innovaatiotoimintaa. Vaikuttavuutta arvoverkoilla (VARVO) -hankkeen loppuraportti*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Rynnänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2007) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University Press.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2008) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Gummerus.
- Hakari, Kari (2013) *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistuksen kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampere: Tampere University Press.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2015) *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Talentum.
- Haveri, Arto, Airaksinen, Jenni & Paananen, Helena (2013) *Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto & Pehk, Teele (2008) *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampere University Press.
- HE 15/2017. *Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi*.
- Heikka, Helena (2008) *Sosiaali- ja terveysjohtajan työn sisältö ja kompetenssit*. Oulu: Oulu University Press.
- Jäntti, Anni (2016) *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampere: Tampere University Press.
- Jäppinen, Tuula (2009) *Verkostojohtaminen hallinnan välineenä*. Teoksessa Haveri Arto, Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.), *Haastava kuntajohtaminen* (s. 198–208). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Järvensivu, Timo, Nykänen, Katri & Rajala, Rika (2010) *Verkostojohtamisen opas: Verkostotyöskentely sosiaali- ja terveysalalla*. Haettu sivulta <http://www.seugolaid.fi/wp-content/>

Jatkotutkimuksen kannalta olisi erittäin mielenkiintoista luoda pitkittäistutkimusasetelma ja sen myötä tarkastella – olettaen uudistusten toteutuvan ja sote-palveluiden siirtyvän kunnista maakuntiin – miten tässä tutkimuksessa esitetyt arviot sivistystoimen tulevasta roolista ja verkostojohtamisesta toteutuvat todellisuudessa. Toinen jatkotutkimuksen aihe voisi olla laajemmalla otoksella toteutettu tutkimus, jossa verrataan eri tavoin organisoituneiden kuntien toimintaa ja sitä, miten niissä verkostojohtaminen ja erityisesti Keastin ja Mandellin (2014) typologian mukainen kumppanuusajattelu toteutuvat. Kiinnostavaa olisi myös selvittää verkostomaisen yhteistyön mahdollisuuksia erikoisissa kunnissa. Suuremmissa kunnissa on jo lähtökohtaisesti laaja toimijoiden kirjo, mutta miten kumppanuusverkostoja saataisiin luotua myös pienempiin kuntiin, joissa toimijoita ei ole niin paljon?

- uploads/2017/03/Verkostojohdantamisen-opas-versio-1-0-30-12-2010-pdf 9.10.2017.
- Kallio, Tomi J. & Palomäki, Jari (2011) Teoria ja teorianmuodostus liiketaloustieteissä. Teoksessa Puusa, Anu & Juuti, Pauli (toim.), *Menetelmäviidakon raivaajat: Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan* (s. 58–72). Oitmäki: JTO.
- Karvonen, Juha & Lovio, Maisa (2012) Opetus ja kulttuuritoimen strategia ja arviointi. Teoksessa Nislin, Mikko (toim.) *Aakkoset sivistystoimeen* (s. 21–23). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Keast, Robyn (2014) Network theory tracks and trajectories. Where from, where to? Teoksessa Keast, Robyn, Mandell, Myrna & Agranoff, Robert (toim.), *Network Theory in the Public Sector: Building New Theoretical Frameworks* (s. 15–31). London: Routledge.
- Keast, Robyn & Mandell, Myrna (2014) The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence. *Journal of Management & Governance*, 18(1), 9–28.
- Koskinen, Ilpo, Alasuutari, Pertti & Peltonen, Tuomo (2005) *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Jyväskylä: Gummerus.
- Kuntalaki 10.4.2015/410 muutoksineen*.
- Lavapuro, Juha, Ojanen, Tuomas, Rautiainen, Pauli & Valtonen, Virve (2016) *Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*. Sastamala: Kunnallisan kehittämiskeskus.
- Maakunta- ja sote-uudistus*. Haettu sivulta <http://alueuudistus.fi> 8.7.2017.
- Mandell, Myrna (2014) Introduction: Understanding Theory. Teoksessa Keast, Robyn, Mandell, Myrna & Agranoff, Robert (toim.), *Network Theory in the Public Sector. Building New Theoretical Frameworks* (s. 3–14). London: Routledge.
- Manninen, Jyri & Linnakylä, Timo (2007) *Osaamisen kehittyminen asiantuntijaverkostoissa: hydrologis-meteorologisen Diploma-ohjelman vaikuttavuuden arviointi*. Helsinki: Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia.
- Niiranen, Vuokko (1994) *Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus: tutkimus sosiaalijohtajien johtamistyöstä, johtajatyypeistä ja vapaakuntakokeilusta sosiaalitoimen reformina*. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Niukkanen, Ville & Kallio, Tomi J. (2006) Organisaatioteoreettinen katsaus yliopistokentän muutokseen. *Hallinnon Tutkimus*, 25(1), 17–29.
- Ollila, Seija (2006) *Osaamisen strategisen johtamisen hallinta sosiaali- ja terveysalan julkisissa ja yksityisissä palveluorganisaatioissa: johtamisaamisen ulottuvuudet työnohjauksellisen näkökulmana*. Vaasa: Vaasan Yliopisto.
- Ouchi, William G. (1980) Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129–141.
- Pakarinen, Mikko (2017) *Matriisimainen toimintatapa kuntaorganisaation uudistamisen osana – Tutkimus Turun kaupungin toimintamalliuudistuksesta*. Tampere: Tampere University Press.
- Peuhkuri, Timo (2005) Tapauksittomien valinnat – esimerkkinä saaristomeren rehevöitymis- ja kalankasvatuksesta. Teoksessa Räsänen, Pekka, Anttila, Anu-Hanna & Melin, Harri (toim.) *Tutkimus menetelmien pyörteissä – Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat* (s. 291–308). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Rethemeyer, R. Karl & Hatmaker, Deneen M. (2008) Network management reconsidered: an inquiry into management of network structures in public sector service provision. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 617–646.
- Sivistyksen suunta 2025. Suomen Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma*. (2015) Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Sivistyspalvelut tulevaisuuden kunnassa*. Haettu sivulta <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/uusikunta/Sivut/default.aspx> 13.11.2016.
- Tevameri, Terhi & Kallio, Tomi J. (2009) Matriisi- ja prosessimainen toimintatapa sairaalaorganisaatioiden uudelleenkehittämisessä. *Hallinnon Tutkimus*, 28(1), 15–32.
- Thompson, Grahame, Frances, Jennifer, Levacic, Rosalind & Mitchell, Jeremy (toim.) (1991) *Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life*. London: Sage.
- Toivanen, Minna, Janhonen, Minna, Järvensivu, Anu & Vesa, Suvi (2014) Rajoja rikkovaa työtä: kun tehdään yhteistyötä yli hallinnollisten rajojen. *Hallinnon tutkimus*, 33(3), 271–278.

Sivistyksen ja soten yhteistyö kunnissa – askeleita kohti syvempää palveluintegraatiota



Eija Mattila, Tomi J. Kallio & Essi Saru

ABSTRACT

Towards a deeper service integration
in municipal services

Service integration has become essential way of the production of customer friendly and cost-effective municipal services. Recently, there has been also endeavors to extend service integration from social and health sectors to the education sector. This study pursues to increase the general understanding of the expanded service integration and to develop a framework that can be used in evaluating its nature and depth. The empirical data of the study comes from a survey targeted to the leaders in the health, social and education sectors. The focus is on child and family services. While on the general level the analysis indicates a deepening integration of services, the historical boundaries between the different sectors make the service integration difficult. The managers from the health and social sectors hold a more positive view of the current situation compared to their colleagues in education, which reflects longer experience of service integration in these sectors.

Keywords: service integration, intersectoral collaboration, educational sector, social and health sector

JOHDANTO

Suomalaiseen julkishallintoon 1980-luvulta lähtien kohdistuneet tuloksellisuustavoitteet (ks. esim. Airaksinen 2009; Herranen 2015; Jäntti 2016) ovat johtaneet vuosikymmenten saatossa kuntien eri palvelusektoreiden yhä vahvempaan eriytymiseen. Organisaatiot ovat vastanneet yhä kompleksisemmän toimintaympäristön haasteisiin erikoistumalla, muokaten omia rakenteitaan

ja prosessejaan. Erikoistumisella on omat kiistattomat etunsa (mm. Lawrence & Lorsch 1967; Rueschemeyer 1977; Schneider ym. 2017), mutta liian pitkälle viety eriytyminen voi kuitenkin johtaa toimintojen pirstoutumiseen ja vastuun hajaantumiseen (Axelsson & Bihari Axelsson 2006). Eriytymisen rinnalla tarvitaan integraatiota, organisaation eri toimien yhteensovittamista, jotta koko organisaation tavoitteet saavutettaisiin. Haasteena on rakentaa sopiva yhdistelmä eriytymistä ja integraatiota kuhunkin toimintaympäristöön. (Axelsson & Bihari Axelsson 2006; Lawrence & Lorsch 1967.)

Asia on noussut keskiöön julkisissa hyvinvointipalveluissa, joissa eriytymiskehityksen vastapainoksi on lähdetty tavoittelemaan vahvempaa palveluintegraatiota. Pyrkimyksenä on oikea-aikaisten ja saumattomien palveluiden tuottaminen yhdistämällä palveluita tai sujuvoittamalla palveluprosessia (Antikainen ym. 2018; Sinervo & Keskimäki 2019; Vähätalo 2019). Painopiste palveluiden kehittämisessä on myös siirtynyt korjaavista toimenpiteistä ongelmien ennaltaehkäisyyn (Aarnikka ym. 2011). Yhteensovittamisen haaste ei koske vain yksittäisiä organisaatioita, vaan kyse on useamman eri sektoreita edustavan toimijan yhteistyöstä. Laaja-alainen ja syvälinen palveluintegraatio edellyttää systeemistä muutosta, organisaatioiden sisäistä ja välistä muovautumista, jolla pyritään vastaamaan yhä kompleksisemmän ulkoisen toimintaympäristön haasteisiin. (Clarke & Crane 2018; Van Tulder & Keen 2018).

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita on Suomessa jo pitkään ohjattu kohti palveluintegraatiota lainsäädännön, politiikkaohjelmien ja kehittämishankkeiden kautta (Niiranen ym. 2019; Perälä ym. 2012; Raitakari ym. 2019). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistavan uudistuspyrkimysten (ns. sote-uudistuksen) edetessä integraatio-ohjausta on laajennettu koske-

maan myös sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen välistä yhteistyötä, jonka keskiössä ovat lasten, nuorten ja perheiden palvelut. Palveluketjun monihallinnollinen ja -toimijainen rakenne vaikeuttaa palvelujen koordinoimista ja kehittämistä (Joronen ym. 2018; Raitakari ym. 2019; Ranta ym. 2017; Vähätalo & Kallio 2019). Palvelut ovat myös usein pirstoutuneet ja toimijoilta saattaa puuttua tieto siitä, kenellä on kokonaisvastuu asiakkaan asioista. Palveluja on tarjolla, mutta haasteena on niiden löytäminen ja sovittaminen asiakkaan tarpeita vastaavaksi. (Hammarberg & Klemetti 2016.)

Sosiaali- ja terveyspalvelujen integraation kohdistuva tutkimus on ollut kattavaa ja monitasoista niin Suomessa (mm. Hujala ym. 2019; Niiranen ym. 2019; Sinervo & Keskimäki 2019; Tiilikainen ym. 2019; Vähätalo 2016) kuin kansainvälisestikin (mm. Ahgren & Axelsson 2005; Auschra 2018; Leutz 1999; Kodner & Spreuwenberg 2002). Sivistystoimeen ulottuvaa palveluintegraation tutkimusta on tehty vähemmän ja se on painottunut enimmäkseen mikrotasolle, moniammatillisen yhteistyön tarkasteluun asiakasrajapinnassa (mm. Inkilä ym. 2013; Kontio 2013; Koskela 2013; Leppäkoski ym. 2017; Raitakari ym. 2019; Sipari 2008), makrotason tarkastelun jäädessä vähäiseksi (mm. Antikainen ym. 2018; Joensuu ym. 2013; Perälä ym. 2011).

Laaja-alaisen ja monitasoisen integraation edistämiseksi tarvitaan lisätietoa sivistyspalvelujen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistyön nykytilanteesta Suomessa. Empiirisen tutkimustiedon ohella tarvitaan myös lisää ymmärrystä integraatiosta itsessään, jotta tutkittava empiirinen ilmiö voitaisiin paremmin käsitteellistää. Koska integraatio on käsitteenä moniulotteinen (mm. Kodner 2009; Raitakari ym. 2019), sen syvyyden arviointiin on olemassa useita eri luokituksia (mm. D'Amour ym. 2008; Joronen ym. 2018; Leutz 1999). Olisikin hyödyllistä löytää integraation syvyyden arviointiin sellainen viitekehys, joka sopisi nimenomaisesti sivistys-, sosiaali- ja terveystoimen yhteisen palveluintegraation kontekstiin. Tämä tutkimus pyrkii kerrittämään edellä esitettyyn tarpeeseen paitsi kerrittämällä suomalaisten kuntien palveluintegraatiota koskevaa empiiristä tutkimustietoa myös hahmottelemalla viitekehystä, joka yleisemmin mahdollistaisi integraation syvyyden

arvioinnin sivistys-, sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteisessä kontekstissa. Tutkimuksen näkökulma on näiden kolmen toimialan leikkauspisteessä eli lasten, nuorten ja perheiden palveluissa. Tutkimuskysymykset voidaan kiteyttää seuraavasti:

1. Mistä eri ulottuvuuksista käsin integraation syvyyttä voidaan arvioida?
2. Miten syvää sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen palveluintegraatio kunnissa on, integraation eri ulottuvuuksilla tarkasteltuna?

Artikkeli etenee seuraavasti. Johdantoa seuraavassa teorialuvussa käsitellään olemassa olevia integraation ulottuvuuksien arviointiin sovellettuja luokitteluja ja kehitellään näiden pohjalta sivistys-, sosiaali- ja terveyspalveluiden integraation syvyyden arviointiin soveltuvaa viitekehystä. Luvussa kolme kuvataan tutkimuksen empiirisen osion tutkimusmenetelmä ja aineisto. Neljännessä luvussa esitellään keskeisimmät empiiriset löydökset tarkastelun fokuksen ollessa kunnallisten lapsi- ja perhepalveluiden integraatiossa. Viidennessä luvussa näitä empiirisiä tutkimustuloksia peilataan suhteessa teorialuvussa kehitettyyn integraation luonnetta kuvaavaan typologiaan ja arvioidaan erityisesti sitä, kuinka syvää integraatiota tutkimustulokset ilmentävät. Artikkelin lopuksi kootaan johtopäätökset ja tehdään ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi.

KÄSITTEELLINEN TAUSTA JA TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Differentiaatio, integraatio ja systeeminen muutos organisaatioissa

Organisaatiot voidaan nähdä aktiivisina systeiminä, jotka pyrkivät muovautumaan voidakseen toimia tehokkaasti toimintaympäristössään (Lawrence & Lorsch 1967). Keskeisenä keinona organisaatioiden muovautumiselle on niiden rakenteelliset ratkaisut, jotka muovautuvat differentiaation ja integraation käsitteiden ympärille (Niukko & Kallio 2006).

Differentiaatiolla tarkoitetaan organisaatioiden erikoistumista jakautumalla alasysteemeiksi, jotka kukin kehittävät omat erikoispiirteensä suhteessa oman ulkoisen toimintaympäristönsä vaatimuksiin (Lawrence & Lorsch 1967). Erikois-

tuminen mahdollistaa rationaalisen työnjaon ja päätöksenteon sekä asiantuntemuksen kohdenetun kehittämisen. Se helpottaa myös toiminnan ja tulosten arviointia sekä ohjaustoimia niiden parantamiseksi. (Rueschmeyer 1977; Simon 1997.) *Integraatio* voidaan puolestaan määritellä prosessiksi, jolla saavutetaan yhtenäisyys eri alajärjestelmien välillä, jotta koko organisaation tavoitteet saavutettaisiin. Organisaation eri osien tulee olla toisalta hyvin erikoistuneita suhteessa oman toimintaympäristönsä vaatimuksiin, mutta niiden tulee olla myös hyvin integroituneita suhteessa organisaation kokonaisuuteen. Kompleksisessa toimintaympäristössä tulee haasteeksi se, miten saavuttaa korkea eriytyminen ja integroitumisen aste samanaikaisesti. (Axelsson & Bihari Axelsson 2006; Lawrence & Lorsch 1967.)

Systeemitieteen näkökulmasta organisaatiot pyrkivät vähentämään epätasapainoa oman ja ulkoisen toimintaympäristönsä kompleksisuuden välillä muovaamalla omia prosessejaan ja rakenteitaan (Schneider ym. 2017). Kyse ei ole pelkästään organisaation sisäisen kompleksisuuden muovaamisesta, vaan myös kollaboratiivisesta kompleksisuudesta eri organisaatioiden välillä. Mitä kompleksisemmaksi toimintaympäristö muuttuu, sitä monitahoisempaa ja syvempää muutosta tarvitaan. (Schneider ym. 2017.) Yksittäisten toimintojen muuttaminen ei tuota riittävästi muutosvoimaa organisaatiokulttuurin muuttamiseen, vaan tarvitaan systeemiä muuttoksia kautta koko organisaation (Fernandez & Rainey 2006).

Systeeminen muutos ulottuu systeemin kaikkiin osiin, mukaan lukien näiden osien väliset suhteet ja riippuvuudet (Van Tulder & Keen 2018). Systeemistä muutosta voi tapahtua eri tasoilla: se voi tarkoittaa esimerkiksi perustavalaatuista muutosta politiikassa, instituutioiden rakenteissa tai systeemin ominaisuuksissa ja toiminnoissa (Clark & Crane 2018). Dentoni ym. (2018) erottavat toisistaan systeemisen muutoksen syvyyden ja laajuuden. Systeemisen muutoksen syvyydessä on kyse muutoksista valtarakenteissa. Systeemisen muutoksen laajuus puolestaan liittyy toimintatapojen ja käytäntöjen muutokseen eri sektoreiden välillä. (Dentoni ym. 2018.)

Voidaan ajatella, että sivistys-, sosiaali- ja terveystoimen yhteinen palveluintegraatio edellyt-

tää eri tasoilla tapahtuvaa syvää ja laajaa systeemistä muutosta. Tässä artikkelissa tarkastelu kohdistuu kuntainstituutioihin ja niiden toimintoihin. Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin integraation eri näkökulmia, jatkaen integraation syvyyttä kuvaavan viitekehyksen rakentamiseen.

Integraation viisi näkökulmaa

Integraation käsite on moniulotteinen ja sitä voidaan tarkastella useista näkökulmista. *Integraation kohde* (i) ensinnäkin määrittelee, kenelle palveluja tuotetaan – kaikille vai erikseen kohdennetuille ryhmille (Kodner 2009). Sivistys-, sosiaali- ja terveystoimien yhdyspinnoille sijoittuvat palvelut kohdistuvat enimmäkseen lasten, nuorten ja perheiden palveluihin (mm. Heinonen ym. 2018), mikä on myös tämän tutkimuksen keskiössä.

Integraation tyyppi (ii) puolestaan kuvaa, minkälaisesta integraatiosta on kyse. Funktionaalinen integraatio kuvaa astetta, jolla eri hallinnolliset ja tukitoiminnot on koordinoitu organisaation sisällä, kun organisaation sisällä on kyse eri organisaatioiden välisistä suhteista. Professionaalinen integraatio kuvastaa eri palveluntuottajien ja ammattilaisten suhteita sekä organisaatioiden sisällä että niiden välillä, ja palvelu- tai kliinisisessä integraatiossa palveluja koordinoidaan asiakkaalle yhtenäiseksi prosessiksi monialaisessa yhteistyössä. Normatiivisessa integraatiossa on kyse jaetusta missiosta, arvoista ja yhteisestä toimintakulttuurista, ja systeeminen integraatio puolestaan kuvastaa toimintaa ohjaavien sääntöjen ja kannustimien yhteensovittamista organisaatiotasolla. (Kodner 2009.) Aiemmissa sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyöhön kohdistuvissa tutkimuksissa on keskitytty etupäässä palvelu- tai kliinisen integraation tarkasteluun, jolloin tavoitteena on ollut palveluprosessien kehittämisen asiakasrajapinnassa (mm. Inkilä ym. 2013; Kontio 2013; Koskela 2013; Leppäkoski ym. 2017; Raitakari ym. 2019; Sipari 2008). Tämän tutkimuksen tarkoituksena on koota laajempi, useampia integraation tyyppisiä kattava viitekehys integraation syvyyden arviointiin.

Integraation tasot (iii) eli talouden ja hallinnon, organisaation, palvelutuotannon sekä kliininen taso liittyvät läheisesti edellä kuvattuihin integraation tyyppisiin (Kodner & Spreue-

wenberg 2002; Sinervo & Keskimäki 2019). Talouden ja hallinnon sekä organisaation tasojen voidaan katsoa sijoittuvan integraatiotarkastelussa makrotasolle, kun palvelutuotannon ja kliininen taso liittyvät puolestaan mikrotason tarkasteluun (Auschra 2018). Aiemmasta tutkimuksesta poiketen tämän tutkimuksen fokus suuntautuu kliinisen tason asemesta integraatiota muille tasoille.

Integraation dimensiot (iv) ovat vertikaalinen ja horisontaalinen integraatio. Vertikaalisessa integraatiossa on kyse hierarkiassa eri tasoille kuuluvien palvelujen yhdistämisestä siten, että palveluketju muodostuu asiakkaalle saumattomaksi. Laajimmillaan vertikaalisen palveluintegraation käsite voidaan ulottaa aina politiikka-toimiin saakka, jolloin se pitää sisällään niin julkisten palvelujen politiikkasuunnittelun, rahoitusmallin kuin politiikkaohjauksenkin. (Antikainen ym. 2018; Niemelä & Kivipelto 2019; Virtanen ym. 2017). Vertikaalisella integraatiolla pyritään transaktiokustannusten vähentämiseen tuomalla toiminnot saman johdon ja budjetin alaisuuteen (ks. mm. Williamson 1979). Se mahdollistaa keskitetympään päätöksenteon ja hajallaan olevan kehittämispotentiaalin tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen. Eritasoisten toimintojen tuominen samaan organisaatioon voi muuttaa myös käytäntöjä ja parantaa asiakkaan kokemaa palvelun laatua. (Diana ym. 2015; Haveri & Airaksinen 2012; Shay & Mick 2013.) Organisaatiarakenteiden integroiminen ei kuitenkaan automaattisesti johda integroituneisiin käytänteisiin mm. vallitsevasta lainsäädännöstä tai eri professioiden välisestä raja-aidoista johtuen (Zitting ym. 2019). Sen rinnalla tarvitaan horisontaalista integraatiota, jolloin yhteensovitetaan hierarkiassa samalle tasolle kuuluvien organisaatioiden tai toimialojen palveluja asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi, vahvistamalla hallinnonalojen keskinäistä yhteistyötä. Se edellyttää järjestelmällistä koordinaatiota ja toiminnan johtamista. (Antikainen ym. 2018; Axelsson & Bihari Axelsson 2006; Joronen ym. 2018; Kodner 2009; Perälä ym. 2012.) Viitaten aiemmin kuvattuihin systeemisen muutoksen ulottuvuuksiin (Dentoni ym. 2018), vertikaalisen integraation voidaan katsoa liittyvän systeemisen muutoksen syvyyteen, kun taas horisontaalisessa integraatiossa on systeemisen muutoksen laajuuden ominaispiirteitä.

Integraation syvyys (v) on tämän tutkimuksen kannalta keskeisin näkökulma. Se kuvastaa toimijoiden välisen yhteistyön tiiviyyttä, joka voi vaihdella vähäisestä tai pinnallisesta integraatiosta aina syvään integraatioon. Integraation syvyyttä kuvaavia typologioita on esitetty aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa useita. Seuraavaksi käsitellään kolmea tällaista typologiaa.

Joronen ym. (2018, 8) ovat koonneet integraation asteita kuvaavan viisiportaisen luokituksen aikaisemman kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Heidän kokoamassaan luokituksessa pinnallisimmassa integraation muodossa on kyse rinnakkaiselosta, jossa toimijat vaihtavat keskenään tietoja tai konsultoivat toisiaan. Integraatio voi edelleen syvetä yhteistoiminnaksi, jolloin ollaan tietoisia toisten työstä ja yhteistyötä tehdään tapauskohtaisesti. Integraation tiivistyessä koordinaatioksi toimintoja jo suunnitellaan ja koordinoidaan yhdessä. Integraation syvetessä tiiviimmäksi yhteistyöksi toimijoiden kesken muodostuu yhteisiä tavoitteita, rakenteita ja sitoumuksia. Lopulta syvimässä integraation vaiheessa organisaatiot ovat yhdistyneet ja niille muotoutuu yhteinen identiteetti. (ibid.)

Leutz (1999) on puolestaan rakentanut kolmiportaisen, integraation syvyyttä kuvaavan viitekehyksen jakamalla integraation asteet linkittymiseen, koordinaatioon ja täyteen integraatioon. Luokitus sisältää samantyyppisiä elementtejä kuin Jorosen ym. (2018) kokoama asteikko, mutta se lisää tarkasteluun yhteistyötä tukevat mekanismit sekä talouden, vastuiden ja päätösvallan näkökulman. Leutzin (1999) luokituksessa integraation pinnallisimmalla tasolla, *linkittymisessä*, yhteistyö on tapauskohtaista ja tietoa jaetaan tarvittaessa. Yhteistyötä ei erityisesti koordinoida ja toimijoiden välillä on selkeät hallinnolliset ja taloudelliset rajat. Integraation edetessä *koordinaatioon* on jo resursoitu henkilöstöä tai luotu mekanismeja, joilla edistetään kommunikaatiota, tiedon jakamista ja yhteistyötä. Yhteistyötä tehdään tiettyjen avaintoimijoiden kautta ja tietoa välitetään ruutiiniluonteisesti toimijoiden kesken. Toimijoilla on edelleen omat yksikkönsä, vastuunsa ja resurssinsa. Tässä vaiheessa kuitenkin jo tunnustetaan yhteistyön ongelmia ja epäjatkuvuuskohtia ja näiden pohjalta kehitetään rakenteita ja prosesseja ongelmien poistamiseksi. Integraation

syvimmässä muodossa, *täydessä integraatiossa*, on luotu erillisistä toimijoista kokonaan uusi yksikkö, jolla on oma hallintonsa, resurssinsa ja tietojärjestelmänsä. Yksikkö vastaa itseohjautuvasti toiminnan järjestämisestä ja sujuvuudesta ja voi itse ohjata resursseja palvelutuotantoon parhaaksi katsomallaan tavalla. (Leutz 1999.)

D'Amour ym. (2008) ovat tarkastelleet terveydenhuollon palveluintegraatiota neljän ulottuvuuden kautta: yhteisten tavoitteiden ja vision, yhteenkuuluvuuden, hallinnan sekä formaalisuuden näkökulmasta. He peilaavat kehittämässään mallissa näitä ulottuvuuksia integraation syvyyttä kuvaavaan, omaan kolmiportaiseen luokitukseensa. Luokituksista on tunnistettavissa samoja ominaispiirteitä integraation syvyyden asteista kuin Jorosen ym. (2018) ja Leutzin (1999) malleissa, mutta se on luokituksista kattavin, sillä se huomioi muun muassa asiakkaiden, ohjaamisen ja johtamisen näkökulmat, joita ei muissa malleissa käsitellä. Toisaalta D'Amourin ym. (2008) malli ei sisällä Leutzin (1999) luokituksessa esiintyvää vastuiden ja resurssien näkökulmaa.

D'Amourin ym. (2008) luokituksessa integraation pinnallisimmalla tasolla, *potentiaalisen tai latentin yhteistyön vaiheessa*, toimijoilta puuttuvat yhteiset tavoitteet ja luottamus, ohjaus on puutteellista ja johtajuus pirstaloitunutta, eikä yhteisiä tapaamisia, sitoumuksia tai tiedonvaihdon mahdollistavaa infrastruktuuria ole. *Kehittyvän yhteistyön vaiheessa* esiintyy jo tapauskohtaisia yhteisiä tavoitteita ja kohtaamisia, ja monialaista yhteistyötä ohjaamaan on perustettu poikkihallinnollinen ryhmä, jonka rooli ja vastuut ovat kuitenkin vielä täsmentymättömät. Tässä vaiheessa johtajuus on edelleen sirpaloitunutta eikä yhteisesti sovittuja pelisääntöjä tai sopimuksia ole. Tiedon keruuseen ja vaihtoon on luotu rakenteita, mutta ne eivät välttämättä vastaa tarpeita tai niitä käytetään epätarkoituksenmukaisesti. Integraation kehittyneimmässä, *aktiivisen yhteistoiminnan vaiheessa* toimijat luottavat toisiinsa ja jakavat yhteiset tavoitteet ja arvot, vuorovaikutukselle ja osallistumiselle on rakennettu säännölliset fooruminsa, yhteistyötä ohjaa vahva ja aktiivinen ryhmä ja johtajuus on jaettua. Tässä vaiheessa toimintaa ohjaavat yhteisesti sovitut pelisäännöt ja sopimukset, ja tiedon keräämiseen ja jakamiseen on luotu yhteinen infrastruktuuri. (D'Amour ym. 2008, 6.)

Edellä kuvatut kolme typologiaa tarkastelevat integraation syvyyttä osin eri tasoilla: D'Amourin ym. (2008) ja Leutzin (1999) luokitukset kohdistuvat mikrotasolle, monialaisen yhteistyön sujuvuuteen kliinisellä tasolla, kun taas Jorosen ym. (2018) kokoaman luokituksen näkökulma kohdistuu enemmän integraation makrotason tarkasteluun. Luokitukset kuitenkin heijastavat samoja ominaispiirteitä, sisältäen sekä vertikaalisen että horisontaalisen integraation tunnusmerkkejä, ja täydentävät toisiaan kuvatessaan integraation asteittaista syvenemistä pinnallisesta yhteistyöstä kohti syvää integraatiota.

Integraation syvyyttä kuvaava viitekehys

Tässä tutkimuksessa edellä kuvatuista integraation näkökulmista painottuu integraation syvyyden arviointi, mikä heijastuu myös taulukossa 1 esitetystä viitekehystä. Taulukkoon on koottu integraation syvyyden eri ulottuvuuksia, joista käsin sivistys-, sosiaali- ja terveyspalvelujen integraation syvyyttä voidaan tarkastella.

Taulukossa 1 esitetään aiemman tutkimuskirjallisuuden ja erityisesti D'Amourin ym. (2008) jäsenyyksen pohjalta rakennettu viitekehys, jota sovelletaan jäljempänä luvuissa neljä ja viisi sivistys-, sosiaali- ja terveyspalvelujen integraation luonteen ja erityisesti sen syvyyden arviointiin. Viitekehystä integraation pinnallisimman vaiheen muodostaa *tapauskohtainen yhteistyö*, jossa toimintaa ohjaavat kunkin toimijan omat intressit, toimijoiden välillä ei ole yhteisiä strategioita, tavoitteita tai luottamusta eikä yhteistyötä tukevia toimintamalleja tai tietojärjestelmiä ole. Kullakin toimijalla on omat vastuunsa ja resurssinsa ja kustannusten jako on tarkkaan ennalta määriteltä. Yhteistyön syvetessä *koordinaatiovaiheeseen* yhteisiä strategioita on luotu, mutta tavoitteet ovat tapauskohtaisia ja luottamus on muotoutumassa. Toimintaa ohjaavat ammatilliset tai organisaatiolähtöiset tavoitteet. Joitakin yhteistyötä tukevia mekanismeja ja rakenteita on luotu ja prosesseja kehitetty, mutta ohjaavan ryhmän rooli ja vastuut ovat vielä epäselvät ja johtajuus on sirpaleista, mikä heijastuu myös strategian jalkauttamisen haasteina. Toimijoilla on edelleen omat vastuunsa ja resurssinsa, mutta kustannusten jakamisesta palveluprosessissa voidaan sopia tapauskohtaisesti. Yhteistä tietoinfrastruktuuria on lähdetty

Taulukko 1. Integraation luonnetta ja syvyyttä kuvaava viitekehys (mukaillen D'Amour ym. 2008; Leutz 1999; Joronen ym. 2018).

	INTEGRAATION SYVYYS		
	Tapauskohtainen yhteistyö	Koordinaatio	Syvä integraatio
Tavoitteet ja orientaatio	<ul style="list-style-type: none"> - Ei yhteisiä tavoitteita - Toimijoiden omat intressit suuntaavat toimintaa 	<ul style="list-style-type: none"> - Tapauskohtaisia yhteisiä tavoitteita - Ammatilliset tai organisaatiolähtöiset intressit suuntaavat toimintaa 	<ul style="list-style-type: none"> - Yhteiset tavoitteet - Asiakaskeskeinen orientaatio
Yhteenkuuluvuus	<ul style="list-style-type: none"> - Tiedonvaihto ja konsultointi tapauskohtaista - Ei säännöllisiä kohtaamisia - Ei yhteistä luottamusta 	<ul style="list-style-type: none"> - Tietoa välitetään rutiiniluonteisesti - Joitakin yhteisiä tapaamisia tai aktiviteetteja - Luottamus ehdollista, muotoutumassa 	<ul style="list-style-type: none"> - Tieto on yhteistä - Useita säännöllisiä tapaamismahdollisuuksia ja aktiviteetteja - Vahva luottamus
Yhteistyötä tukevat mekanismit	<ul style="list-style-type: none"> - Yhteistyötä tukevat mekanismit tai henkilöstö puuttuvat - Ei yhteisiä keskustelufoorumeita - Ei asiantuntijatukea yhteistyölle ja innovoinnille 	<ul style="list-style-type: none"> - Joitakin yhteisiä mekanismeja tai henkilöstöä edistämässä yhteistyötä - Palveluketjun ongelmien tunnistaminen, sen pohjalta prosessien kehittäminen ja uusien toimintamallien käyttöönotto - Tapauskohtaiset, yksittäisiin teemoihin liittyvät kohtaamiset - Asiantuntijuutta hyödynnetään satunnaisesti edistämään yhteistyötä ja innovointia 	<ul style="list-style-type: none"> - Eri toimijoista muodostettu uusi kokonaisuus - Monialaiset tiimit vastaavat palveluketjusta - Useampia foorumeja keskustelulle ja osallistumiselle - Asiantuntijuutta hyödynnetään tukemaan yhteistyötä ja innovointia
Ohjaus ja johtajuus	<ul style="list-style-type: none"> - Ei ohjaavaa ryhmää edistämässä yhteistyötä - Ei yhteisiä strategioita - Ei jaettua johtajuutta, valta keskitetty 	<ul style="list-style-type: none"> - Ohjaava ryhmä, jonka rooli ja vastuut vielä epäselvät - Yhteisiä strategioita, joiden jalkauttamisessa haasteita - Johtajuus on sirpaleista 	<ul style="list-style-type: none"> - Vahva ja aktiivinen ohjaava ryhmä edistämässä monialaista yhteistyötä ja yhteisymmärrystä - Yhteiset, toimivat strategiat - Jaettu, yhteisesti hyväksytty johtajuus
Formaalisuus	<ul style="list-style-type: none"> - Yhteiset pelisäännöt tai sopimukset puuttuvat, konfliktien mahdollisuus - Ei tiedonkeruuta tai -vaihtoa mahdollistavaa infrastruktuuria 	<ul style="list-style-type: none"> - Yhteiset pelisäännöt ja sopimukset ovat kehittymässä - Kehittymätön tai epätarkoituksenmukaisesti käytetty tietoinfrastruktuuri 	<ul style="list-style-type: none"> - Yhteisesti sovitut pelisäännöt ja sopimukset - Yhteinen infrastruktuuri tiedon keräämiseen ja jakamiseen
Vastuut ja resurssit	<ul style="list-style-type: none"> - Erilliset vastuut ja resurssit - Ennalta määritelty kustannustenjako 	<ul style="list-style-type: none"> - Erilliset vastuut ja resurssit - Kustannusten jakamisesta päätetään tapauskohtaisesti 	<ul style="list-style-type: none"> - Uusi kokonaisuus, jolla itsenäinen vastuu toiminnasta ja resursseista

rakentamaan, mutta se on vielä kehittymätön tai sitä käytetään epätarkoituksenmukaisesti. *Syvän integraation vaiheessa* toimijoilla on yhteinen tahtotila ja strategiset tavoitteet on viety käytäntöön. Keskinäinen luottamus ja asiakaskeksien orientaatio mahdollistavat sujuvan tiedonkulun. Monialaisen yhteistyön tueksi on luotu yhteiset toimintamallit, pelisäännöt ja tietoinfrastruktuuri. Toimintaa ohjaa vahva ja aktiivinen ryhmä ja johtajuus on jaettava. Yksiköllä on vastuu ja itsenäinen päätösvalta resurssien allokoinnista palvelutuotannon järjestämisessä ja kehittämisessä.

Taulukossa 1 esitettyä viitekehystä sovelletaan tässä tutkimuksessa pyrittäessä hahmottamaan, miten kokonaisvaltaisesta muutoksesta integraatioprosessissa on kysymys ja mitä syvällisen integraation saavuttaminen edellyttää. Luvuissa neljä ja viisi tarkastellaan empiirisen tutkimuksen kautta, miten sivistys-, sosiaali- ja terveyspalvelujen keskinäinen yhteistyö kunnissa on edennyt ja kuinka syvää integraation astetta tilanne heijastaa. Luvussa viisi arvioidaan edelleen sitä, miten Taulukossa 1 esitetty, aikaisemman tutkimuksen lähinnä mikrotason analyysiin kehitetyistä typologioista jatkokehitetty viitekehys soveltuu integraation makrotason tarkasteluun.

TUTKIMUSAINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ

Tutkimuksen empiirisen osion muodosti kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia elementtejä sisältävä kyselytutkimus, joka kohdistettiin kaikkiin Manner-Suomen kuntiin. Tutkimusaineisto koottiin kyselylomakkeella, joka lähetettiin suorana sähköpostilinkkinä vastaajille. Kohderyhmänä olivat kuntien sivistysjohtajat tai vastaavat viranhaltijat sekä ne sosiaali- ja terveyssektorin ylimmät viranhaltijat, joiden työnantaja oli kuntaorganisaatio. Tutkimusasetelman selkeyden vuoksi tutkimuksen ulkopuolelle jätettiin sote-kuntayhtymien johtajat, koska he vastaavat yhteistyöstä useamman kuin yhden jäsenkunnan kanssa, joten heidän olisi tullut arvioida yhteistyön toimivuutta erikseen jokaisen jäsenkunnan osalta. Koska Suomen kunnissa on viime vuosiina tehty organisaatiomuutoksia ja muodostettu hyvinvointitoimialoja tai vastaavia, kysely kohdistettiin myös näiden toimialojen ylimmille

viranhaltijoille. Tiedonkeruulle muodosti haasteen se, että kuntien ylimpien viranhaltijoiden suoria sähköpostiosoitteita ei ollut valmiiksi saatavilla, vaan yhteystiedot jouduttiin kokoamaan manuaalisesti kuntien kotisivujen sisältämän tiedon perusteella.

Tutkimuksessa käytetty kyselylomake rakennettiin peilaamaan Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) tavoitteiden toteutumista kunnissa (ks. mm. Heinonen ym. 2018). Lomake koostui taustamuuttujien lisäksi seuraavista teemoista: lapsi- ja perhelähtöisen kehittämistyön nykytilanne, lapsi- ja perhelähtöisyys kunnan strategisissa tavoitteissa, lapsi- ja perhepalveluiden yhteensovittava johtaminen sekä toimialojen keskinäinen yhteistyö lasten, perheiden ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseksi. Lomake sisälsi sekä strukturoituja kvantitatiivisia että avoimia kvalitatiivisia kysymyksiä, jotka kohdentuivat enimmäkseen integraation makrotason tarkasteluun.

Kyselylomake lähetettiin kesäkuussa 2019 kaikkiaan 437 henkilölle. Kyselyyn saatiin 106 vastausta, vastausprosentin ollessa 24 %. Tutkimusaineiston määrälliset vastaukset analysoitiin SPSS Statistics 25 -tilasto-ohjelmalla. Strukturoiduista kysymyksistä suurin osa oli Likertasteikollisia väittämiä. Väittämistä laskettiin frekvenssijakaumat, jonka lisäksi väittämät ristintaulukoitiin suhteessa kuntakokoon ja vastaajan edustamaan toimialaan (sivistystoimi, sosiaali- ja terveystoimi). Koska kuusi vastaajaa ei ollut ilmoittanut edustamaansa kuntaa tai toimialaa, heidän vastauksiaan ei sisällytetty mukaan tilastolliseen analyysiin. Aineiston lopulliseksi kooksi muodostui näin ollen tasan 100 vastaajaa.

Kyselylomakkeen avoimiin kysymyksiin vastasi kysymyksestä riippuen 41–66 henkilöä. Avointen vastausten lukumäärään lienee vaikuttanut kyselyn pituus ja esitettyjen kysymysten laaja-alaisuus. Analyysin painopiste on määrällisten muuttujien tarkastelussa. Avoimia vastauksia käytettiin syventämään määrällisen tutkimuksen tuloksia.

Tutkimuksessa vastaajajoukko edusti yhteensä 92 mannersuomalaista kuntaa. Kyseiset 92 kuntaa kattoivat vuonna 2019 kaikkiaan 31 % Manner-Suomen 295 kunnasta. Manner-Suomen kunnista 67 % oli alle 10 000 asukkaan kun-

tia vuonna 2019 (Kuntaliitto). Tutkimusaineisto heijastelee melko pitkälti samaa jakaumaa: vastaajista 63 % edusti alle 10 000 asukkaan kuntaa. Kyselyyn tuli vastauksia kaikista Manner-Suomen maakunnista. Tutkimuksessa ei siis voida tältä osin katsoa olevan systemaattista katoa.

Vastaajista yli puolet edusti sivistyspalveluita (64 %) ja vajaa kolmannes sosiaali- ja terveyspalveluita (28 %), mikä selittyy sillä, että kysely osoitettiin vain kunnallisille toimijoille, sote-kuntayhtymien johdon jäädessä kyselyn ulkopuolelle. Koska muiden kuin edellä mainittujen toimialojen edustajia oli aineistossa vain pieni määrä (8 %), päädyttiin toimialakohtaisia ristiintaulukointeja tekemään vain sivistyspalveluiden ja sosiaali- ja terveyspalveluiden välillä.

Vastaajat kertoivat edustavansa toimialansa johtoa (81 %), päällikkö- tai esimiestasoa (17 %) ja asiantuntijatasoa (2 %). Yleisimmät tehtävännimikkeet vastaajilla olivat sivistysjohtaja tai sivistystoimenjohtaja (39), perusturvajohtaja tai perusturvan toimialajohtaja (12), sosiaali- ja terveysjohtaja (8), palvelualuejohtaja (8) sekä rehtori tai hallinnollinen rehtori (8).

EMPIIRISET TUTKIMUSTULOKSET

Lapsi- ja perhelähtöisen kehittämistyön nykytilanne kunnissa

Tutkimuksen tulokset ilmentävät, että kunnissa vallitsee yhteisymmärrys lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseksi. Vastaajista 83 % oli samaa mieltä siitä, että kunnan toimijoille oli muodostunut yhteinen lapsi- ja perhelähtöinen tahtotila ja että heille oli tarkentunut kokonaiskuva lasten, nuorten ja perheiden tarpeista (88 %) sekä sivistys-, sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteisestä toimintaympäristöstä (83 %). Vastausvaihtoehdot kysymyksiin olivat: täysin samaa mieltä, osin samaa mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, osin eri mieltä, täysin eri mieltä, en osaa sanoa. Analyysivaiheessa luokkia yhdisteltiin seuraavasti: samaa mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, eri mieltä, en osaa sanoa.

Yhteinen ymmärrys on kunnissa konkretisoitunut erilaisina toiminnallisina kehittämisskeleina. Kyselyyn vastanneista henkilöistä 66 % oli samaa mieltä siitä, että heidän edustamassaan kunnassa oli muokattu palvelurakennetta vas-

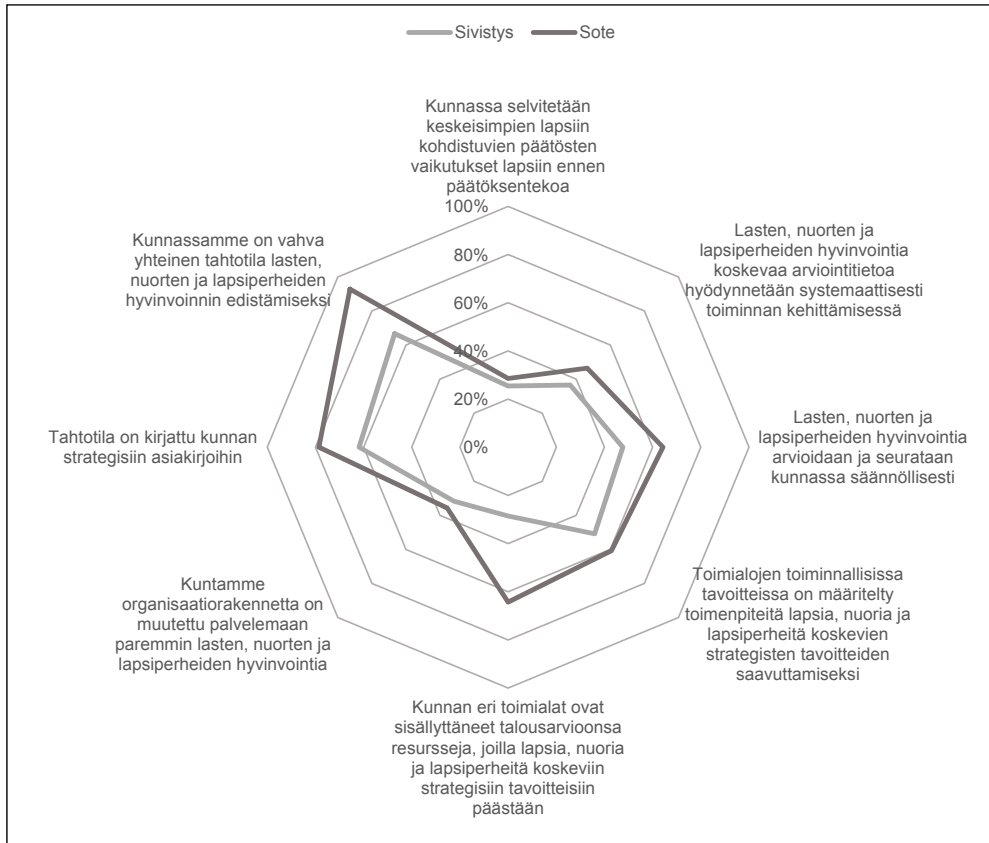
taamaan paremmin lasten, nuorten ja lapsiperheiden tarpeita. Palvelurakenteen muutoksia kartoittavaan avoimeen kysymykseen saatiin kaikkiaan 56 vastausta. Noin puolessa vastauksista (33) mainittiin yksittäisiä tai useampia toiminnallisia kehittämisskelejä, joita oli otettu palveluiden sujuvoittamiseksi tai toimialojen välisen vuoropuhelun edistämiseksi. Pienempi osa avovastauksista (8) heijasti kokonaisvaltaisempaa muutosta, jolloin laajempia palveluprosesseja ja/tai organisaatorakenteita oli muutettu vastaamaan paremmin lasten, nuorten ja lapsiperheiden tarpeita.

Vastaajien edustamissa kunnissa oli myös uudistettu lasten, nuorten ja perheiden parissa työskentelevien henkilöiden osaamista käynnissä olevaa muutosta tukeväksi (samaa mieltä 63 %). Vastaajat katsoivat myös, että tuen painopiste oli kunnassa siirtynyt korjaavista ennaltaehkäiseviin palveluihin (samaa mieltä 62 %). Kuitenkin vain neljännes vastaajista arvioi, että painopisteen siirtämisellä on saatu aikaan kustannussäästöjä.

Lapsi- ja perhelähtöisyys kunnan strategisissa tavoitteissa

Lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointiin liittyvien strategisten asioiden toteutumista kartoittavat kysymykset koskivat yhteisen tahtotilan muodostumista lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseksi sekä sen näkymistä strategioissa, resursseissa ja käytännön toimenpiteissä. Vastaajat arvioivat myös lapsia, nuoria ja lapsiperheitä koskevan arviointitiedon keräämistä ja hyödyntämistä sekä heidän osallisuuttaan. Vastausvaihtoehdot kysymyksiin olivat: toteutuu erittäin hyvin, toteutuu melko hyvin, toteutuu kohtalaisesti, toteutuu melko huonosti, toteutuu erittäin huonosti, en osaa sanoa. Analyysivaiheessa luokkia yhdisteltiin seuraavasti: toteutuu hyvin, toteutuu kohtalaisesti, toteutuu huonosti, en osaa sanoa.

Toimialakohtaisessa vertailussa ilmeni, että sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen edustajien näkemykset tarkastelun kohteena olevista asioista olivat pitkälti samansuuntaiset. Toimialat kuitenkin erosivat toisistaan systemaattisesti sen suhteen, kuinka hyvin strategisten tavoitteiden katsottiin toteutuneen (kuvio 1).



Kuvio 1. Strategisten tavoitteiden toteutumisen erittäin tai melko hyvin; tarkastelu toimialoittain

Kuviosta 1 on havaittavissa, että sosiaali- ja terveyspalvelujen edustajat katsoivat kaikkien väitteissä esitettyjen tavoitteiden toteutuneen paremmin verrattuna sivistyspalvelujen edustajiin. Suurin näkemusero toimialojen välillä koski resurssien sisällyttämistä talousarvioon: sosiaali- ja terveysalan toimijoista 64 % arvioi asian toteutuvan erittäin tai melko hyvin, kun vastaava lukema sivistyksen toimijoilla oli 29 %. Toimialojen näkemykset olivat lähimpänä toisiaan kaikkein heikoimmin toteutuneeksi arvioituissa seikoissa: sekä sosiaali- ja terveystoimen että sivistystoimen edustajista vähemmistö katsoi lapsivaikutusten arvioinnin (29 % ja 25 %) ja kunnan organisaatorakenteiden muuttamisen (36 % ja 32 %) toteutuneen erittäin tai melko hyvin.

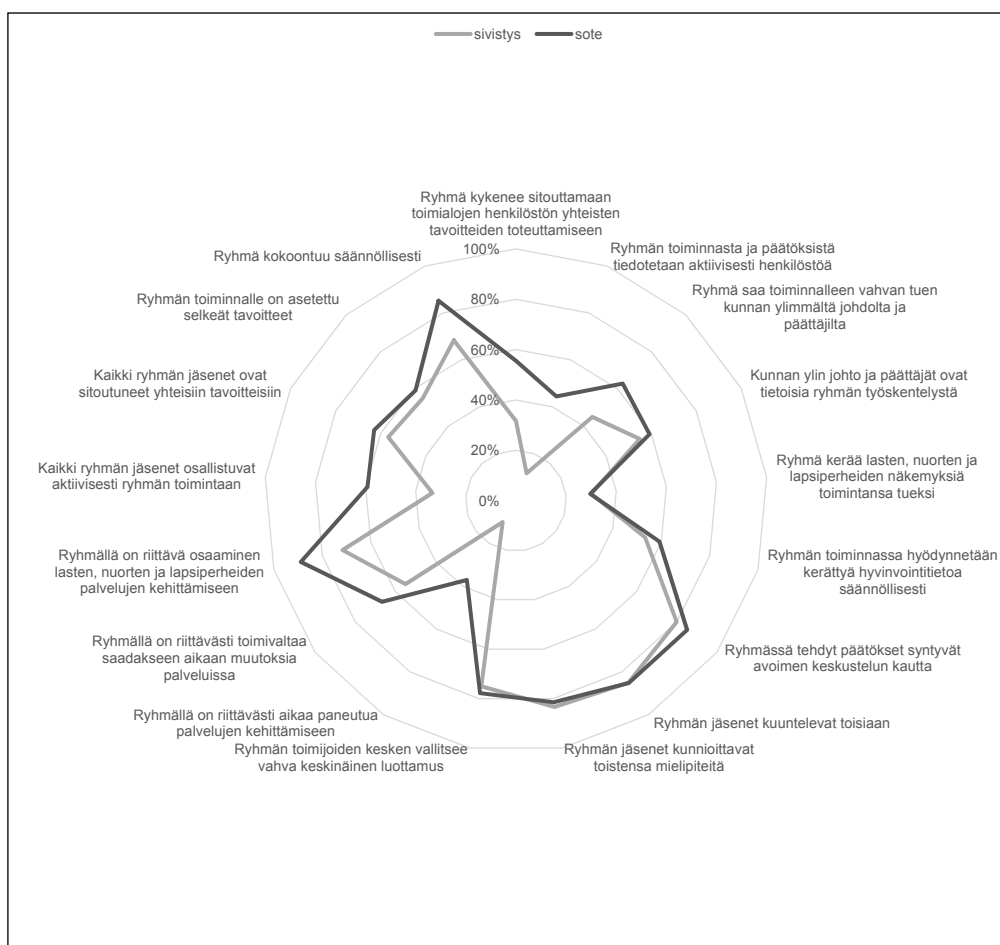
Lapsi- ja perhepalveluiden yhteensovittava johtaminen

Lähes kaikkiin kuntiin, joiden edustajat osallistuivat kyselyyn (96 %) oli perustettu lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnista vastaava poikkihallinnollinen LAPE- tai muu ohjaava ryhmä. Lapsi- ja perhepalveluiden yhteensovittavaa johtamista arvioitiin näiden kuntiin perustettujen ohjaavien ryhmien toiminnan kautta. Ryhmässä oli yleisimmin edustettuina sivistystoimi, sosiaali- ja terveystoimi, kolmas sektori sekä seurakunta. Vastaajista suurin osa arvioi poikkihallinnollista yhteistyötä ohjaavan ryhmän päätösten syntyvän avoimen keskustelun kautta (toteutuu hyvin 78 %) ja ryhmän toimijoiden kesken vallitsevan vahvan luottamuksen (toteutuu hyvin 72 %). Kuitenkin vain runsas puolet vastaajista arvioi, että ryhmän toi-

minnalle on asetettu selkeät tavoitteet (toteutuu hyvin 54 %), joihin kaikki jäsenet ovat sitoutuneet (toteutuu hyvin 57 %). Runsas puolet vastaajista katsoi myös, että ryhmällä on riittävästi toimivaltaa saadakseen aikaan muutoksia palveluissa (toteutuu hyvin 57 %) ja että ryhmä saa toiminnalleen vahvan tuen kunnan ylimmältä johdolta ja päättäjiltä (toteutuu hyvin 52 %).

Haastavimpina seikkoina ohjaavan ryhmän toiminnassa pidettiin aikaresurssin riittävyyttä lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittä-

misessä (toteutuu huonosti 40 %) ja toimialojen henkilöstön sitouttamista yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen (toteutuu huonosti 33 %). Ohjaavan ryhmän toiminnasta ja päätöksistä tiedottamisesta katsottiin olevan myös parantamisen varaa (toteutuu huonosti 32 %). Kuten kuviosta 2 käy ilmi, sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen edustajien välillä esiintyi suurimmat näkemyserot juuri heikoimmin toteutuneiksi arvioitujen väitteiden osalta.

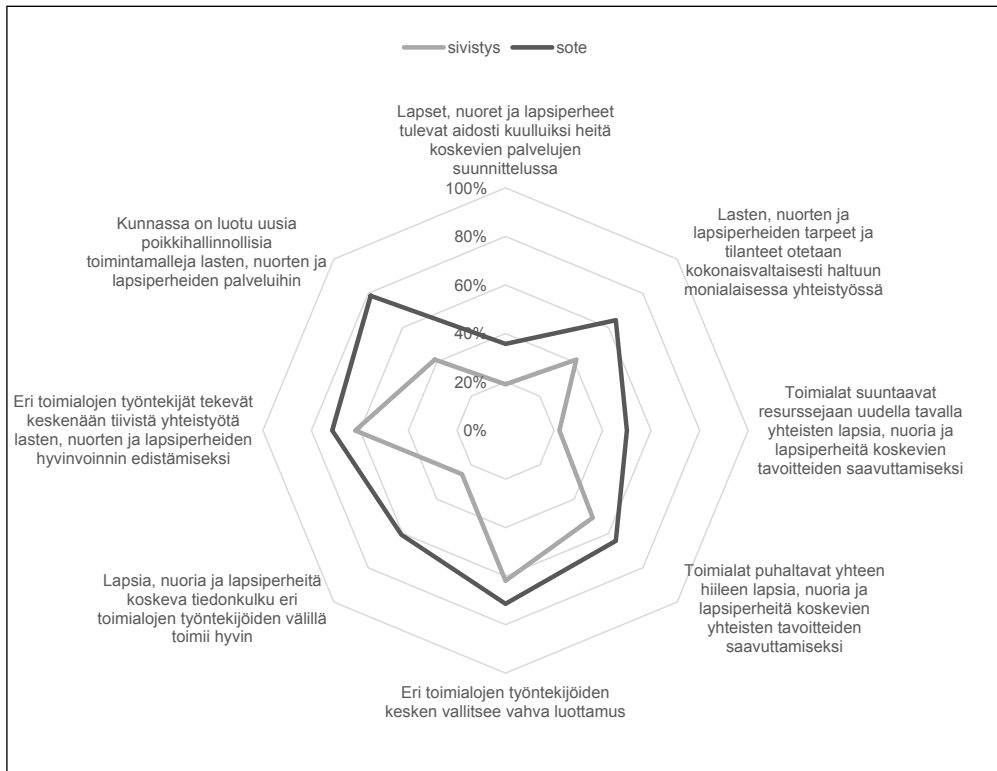


Kuvio 2. Arvio poikkihallinnollista työtä ohjaavan ryhmän toiminnan toteutumisesta erittäin tai melko hyvin; tarkastelu toimialoittain.

Kuviosta 2 voidaan myös todeta, että näissä heikoimmin toteutuneiksi arvioiduissa väitteissä sosiaali- ja terveystoimen edustajat arvioivat tilannetta kuitenkin myönteisemmin verrattuna sivistyspalveluiden edustajiin. Muutoin toimialojen edustajien näkemykset ohjaavan ryhmän toiminnasta olivat melko lähellä toisiaan.

Toimialojen keskinäinen yhteistyö

Toimialojen keskinäistä yhteistyötä kartoittavat kysymykset koskivat yhteistyön tiiviyyttä ja ilmenemismuotoja, yhteistä luottamusta sekä lasten ja lapsiperheiden osallisuutta. Myös tällä aihealueella sosiaali- ja terveystoimen edustajat arvioivat tilannetta myönteisemmin kuin sivistystoimen edustajat (kuvio 3).



Kuvio 3. Arvio kunnan toimialojen yhteistyön toteutumisesta erittäin tai melko hyvin; tarkastelu toimialoittain.

Kuviosta 3 voidaan havaita, että vahvin yksimielisyys toimialojen kesken vallitsi yhteistyön tiiviyydestä ja työntekijöiden kesken vallitsevasta luottamuksesta. Selkein näkemys puolestaan liittyi onnistumiseen uusien poikkihallinnollisten toimintamallien luomisessa lasten, nuorten ja perheiden palveluihin. Sosiaali- ja terveystoimen edustajista peräti 79 %, mutta sivistystoimen edustajista vain 41 % katsoi asian toteutuneen erittäin tai melko hyvin. Näkemyserot oli-

vat suuria myös liittyen toimialojen työntekijöiden välisen tiedonkulun toimivuuteen (61 % vs. 25 %) sekä toimialojen resurssien suuntaamiseen uudella tavalla yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi (50 % vs. 22 %). Molempien toimialojen edustajat arvioivat kriittisesti lasten, nuorten ja lapsiperheiden kuulemisen toteutumista heitä koskevien palvelujen suunnittelussa (36 % ja 19 %).

PALVELUINTEGRAATION SYVYYS KUNNISSA

Edellisessä luvussa esiteltiin empiirisiä tutkimustuloksia sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyön toteutumisesta kuntien lapsi- ja perhepalveluissa. Tässä luvussa tuloksia peilataan taulukossa 1 esitettyihin integraation ulottuvuuksiin (tavoitteet ja orientaatio, yhteenkuuluvuus, yhteistyötä tukevat mekanismit, ohjaus ja johtajuus, formaalisuus, sekä vastuut ja resurssit) ja arvioidaan, miten syvää integraation astetta tulokset ilmentävät.

Tavoitteet ja orientaatio. Tavoitteiden osalta sivistys-, sosiaali- ja terveystoimien yhteinen integraatio vaikuttaisi edenneen jo pitkälle: kuntiin on muodostunut yhteinen lapsi- ja perhelähtöinen tahtotila, joka on kirjattu kunnan strategioihin ja toiminnallisiin tavoitteisiin. Vaikka tavoitteiden osalta eri toimijoiden näkemykset heijastavatkin jo syvää integraation vaihetta, vaikuttaisi toiminnan orientaatio olevan vielä koordinaatiovaiheessa, kuvastaen enemmän ammatti- tai organisaatiolähtöisyyttä kuin asiakaskeskeisyyttä. Tulos on samansuuntainen Hujalan ym. (2019) näkemyksen kanssa siitä, että kunnallista palvelutuotantoa ohjataan edelleen enemmän palvelujärjestelmän kuin asiakkaiden tarpeista käsin, mikä on haaste erityisesti paljon palveluja tarvitseville asiakkaille. Asiakaslähtöisyys on keskeinen seikka oikea-aikaisten ja saumattomien palvelujen tuottamisessa (Vähätalo 2019) ja sen tulisi ohjata niin palvelujen johtamista, suunnittelua ja kehittämistä kuin itse asiakasrajapinnassa toimimistaikin (Perälä ym. 2012).

Yhteenkuuluvuus. Yhteenkuuluvuuden ulottuvuus sisältää ymmärryksen keskinäisistä riippuvuussuhteista (D'Amour ym. 2008), mikä tarkoittaa sellaisen luottamuksen muodostumista, joka mahdollistaa asiakaslähtöisten palvelujen järjestämiseksi tarvittavan tiedonvaihdon. Luottamus on edellytyksenä myös sille, että eri alojen ammattilaiset hyväksyvät toistensa toimintatavat ja ovat valmiita jakamaan keskenään yhteiset palveluprosessit (Orchard ym. 2005). Myös tämän ulottuvuuden osalta tulos oli kahdensuuntainen: kuntatoimijoiden näkemysten mukaan eri toimialojen työntekijöiden kesken vallitsee vahva luottamus ja tehdään tiivistä yhteistyötä, mikä heijastaisi syvää integraatiota. Toisaalta tulokset osoittivat, että lapsia, nuoria ja

lapsiperheitä koskevassa tiedonkulussa on vielä parantamisen varaa. Yhteisen tiedon luomisen ja tiedonsiirron ongelmat ovatkin yleisiä integroivan työtavan esteitä ja kehittämiskohteita (Jolanki ym. 2017; Raitakari ym. 2019).

Yhteistyötä tukevat mekanismit. Merkittävä todiste integraation etenemisestä on se, että kunnissa on ryhdytty ottamaan laajasti käyttöön uusia toimintamalleja ja lähdetty muokkaamaan palveluprosesseja lapsi- ja perhelähtöisiksi. Kuten Hujala ym. (2020) toteaa, palveluintegraation onnistuminen edellyttää puheiden lisäksi myös konkreettista ja yhteensovittavan johtamisen kohdistamista selkeästi määriteltyyn asiaan, kuten tiettyyn asiakasryhmään tai palvelupolkuun. Johdon vastuulla on, että kommunikaatiota, tiedonkulkua ja yhteistyötä tukevia mekanismeja ja rakenteita on muodostettu ja ne ovat riittävän joustavia vastaanottamaan myös uusia toimijoita (Willumsen 2006). Kokonaisuutena voidaan arvioida, että yhteistyötä tukevien mekanismien näkökulmasta kunnat ovat edenneet tapauskohtaisesta yhteistyöstä koordinaatiovaiheeseen. Tilanne ei kuitenkaan kuvasta vielä syvää integraation vaihetta, koska useimmissa kyselyyn vastanneissa kunnissa kyse oli yksittäisistä tai muutamista yhteistyön askeleista.

Ohjaus ja johtajuus. Toimialojen yhteiset strategiat heijastavat johdon lisääntynyttä vuoropuhelua lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Strategioiden jalkauttamisessa ilmenee kuitenkin haasteita ja kuntien perinteinen toimialarakenne tekee johtamisesta sirpaleista. Julkisen sektorin jäykät säännöt ja prosessit voivat rajoittaa muutosjohtamisessa tarvittavia formaaleja ja epäformaaleja kommunikointikanavia, mikä hidastaa strategian jalkauttamista (Van der Voet 2016). Integraation etenemistä kuvastaa kuitenkin se, että lähes kaikkiin kuntiin oli perustettu poikkihallinnollinen ohjaava ryhmä, jonka päätöksenteon katsottiin olevan avointa ja luottamukseen perustuvaa. Ohjaavan ryhmän rooli ja vastuut vaikuttivat kuitenkin vielä melko täsmennyttömiltä, ja ryhmillä oli haasteita toiminnasta tiedottamisessa ja henkilöstön sitouttamisessa.

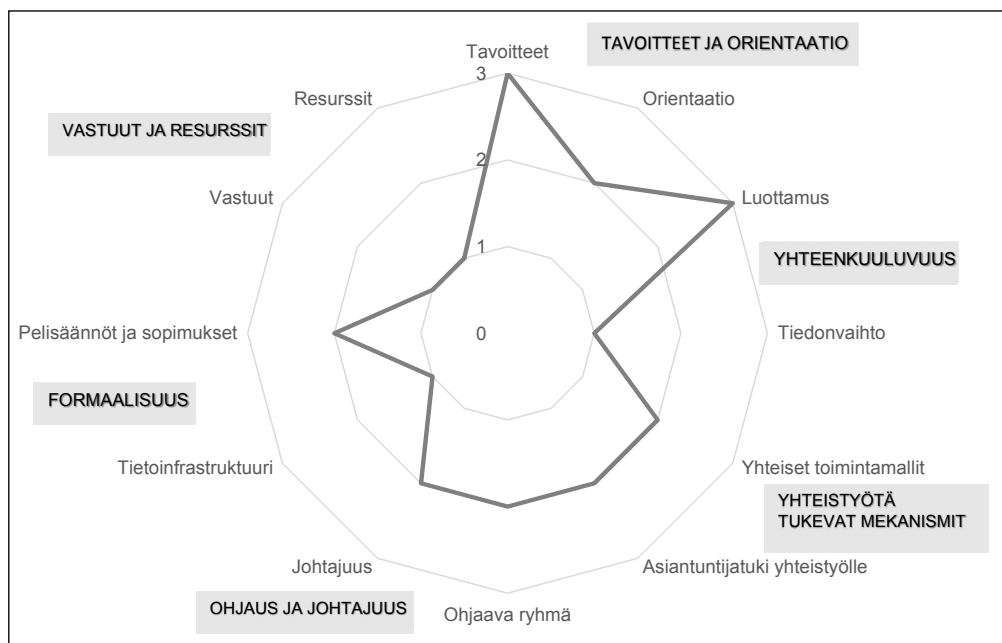
Formaalisuus. Formaalisuus selkeyttää toimijoiden välisiä odotuksia ja vastuita ja ilmenee esimerkiksi dokumentoituina prosesseina ja tiedonvaihdon mahdollistavana infrastruktuurina (D'Amour 2008). Kunnissa oli luotu uusia poik-

kihallinnollisia toimintamalleja lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluihin, mikä on osoitus yhteisten palveluprosessien kehittämisestä. Sen sijaan eri toimialojen välillä esiintyvät tiedonkulun ongelmat ilmentävät puutteellista tietoinfrastruktuuria. Kuten Raitakari ym. (2019) toteavat, toimialojen arkitodellisuutta on tietojärjestelmien moninaisuus ja tiedon sirpaloituminen eri järjestelmiin ja tiedostoihin, mikä vaikeuttaa kokonaisvaltaisen tilannekuvan luomista ja asiakkaan auttamista.

Vastuut ja resurssit. Vastuiden ja resurssien osalta palveluintegraatio vaikuttaisi olevan kunnissa vielä melko pinnallisessa vaiheessa. Tutkimukseen osallistuneista kunnista vain muutamassa oli uudistettu organisaatorakenteita muodostaen perinteisistä toimialoista uusia asiakaslähtöisempiä kokonaisuuksia. Rakenteellisten tekijöiden ja niihin liittyen erillisten budjettien ja rahoituskanavien katsotaankin olevan yksi

keskeisimpiä esteitä toimivalle integraatiolle ja yhteistoiminnalle (Axelsson & Bihari-Axelsson 2006). Palveluintegraation etenemiselle on ongelmallista, jos taloudelliset reunaehdot rajoittavat liiaksi haluttujen ratkaisujen toteuttamista ja/tai prosessien kehittämistä (Sinervo & Keskimäki 2019). Vastuiden ja resurssien näkökulmasta toimialojen välisen integraation voidaankin katsoa olevan lähempänä tapauskohtaista yhteistyötä kuin koordinaatiota.

Kuvioon 4 on havainnollistettu edellä esitetyt arviot kuntien sivistyspalvelujen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen integraation syvyydestä lapsi- ja perhepalvelujen kontekstissa. Integraation ulottuvuudet on muodostettu taulukon 1 elementtien pohjalta ja numeerinen asteikko kuvastaa niin ikään taulukossa 1 käytettyjä integraation syvyyden asteita (1=tapauskohtainen yhteistyö, 2=koordinaatio, 3=syvä integraatio).



Kuvio 4. Sisote-yhteistyön syvyys kunnissa integraation eri ulottuvuuksilla.

Kuvio 4 havainnollistaa, että integraation arvioidaan olevan syvintä yhteisten tavoitteiden ja keskinäisen luottamuksen osalta. Integraation arvioidaan edenneen yhteistyötä tukevien me-

kanismien sekä ohjauksen ja johtajuuden ulottuvuuksilla koordinaatiovaiheeseen. Myös toiminnan orientaation sekä pelisääntöjen ja sopimusten näkökulmasta tilanteen arvioidaan il-

mentävän koordinaatiovaihetta. Pinnallisinta integraatio on tiedonvaihdon ja tietoinfrastruktuurin sekä vastuiden ja resurssien osalta.

Mitä tulee luvussa kaksi kehitettyyn ja yllä sovellettuun integraation syvyyttä kuvaavaan viitekehukseen, voidaan todeta, että vaikka viitekehys on rakennettu alun perin integraation mikrotason tarkasteluun kehitetyn mallin pohjalta (D'Amour ym. 2008), toimii se tämän tutkimuksen kokemuksen perusteella myös muun kuin kliinisen tason palveluintegraation arvioinnissa. Viitekehksen heikkoutena voidaan tosin pitää integraation syvyyden arviointiin liittyvien tulkintojen subjektiivisuutta. Toisin sanoen, vaikka integraation syvyydestä tehdyt tulkinnat olisivatkin sinällään loogisia, tehty tutkijoiden toimesta ja tieteelliseen tarkoitukseen kerätyn tutkimusaineiston perusteella, kuten vaikkapa juuri tämän tutkimuksen tapauksessa, niiden taustalla ei ole objektiivisia mittareita. Toisaalta tilanne ei ole tässä suhteessa mitenkään ainutlaatuinen, sillä useimpien monimutkaisten sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ilmiöiden arviointi on paitsi haastavaa myös subjektiivista, sillä objektiivista, saati absoluuttista mittapuuta niiden arvioimiseen ei yksinkertaisesti ole (vrt. Palonen 1988). Näin ollen palveluintegraation syvyyttä tarkasteltaessa onkin yksinkertaisesti hyväksyttävä ainakin osittainen johtopäätösten subjektiivisuus.

POHDINTA JA PÄÄTELMÄT

Palveluintegraation on todettu olevan yksi keskeisimmistä haasteista hyvinvointiyhteiskunnassa (Axelsson & Bihari Axelsson 2006). Erikoistumista tarvitaan, jotta yksiköt pystyvät tehokkaasti vastaamaan oman toimintaympäristönsä haasteisiin. Toisaalta liiallinen eriytyminen voi johtaa jäykkyyteen ja monimutkaisuuteen rakenteisiin ja prosesseihin, jotka eivät palvele koko organisaation tavoitteita tai asiakkaiden tarpeita. (mm. Axelsson & Bihari Axelsson 2006; Lawrence & Lorsch 1967; Schneider ym. 2017.) Organisaatiot tasapainottelevatkin jatkuvasti differentiaation ja integraation, eriytyminen ja yhteensovittamisen välillä.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli paitsi lisätä ymmärrystä palveluintegraation nykytilanteesta, myös kehittää viitekehystä integraation luonteen ja erityisesti sen syvyyden arviointiin

sivistys-, sosiaali- ja terveystoimen yhteisessä kontekstissa. Tutkimuksen teoriaosiossa kehitettiin tutkimuskirjallisuudessa esiintyneistä luokituksista viitekehys tähän tarkoitukseen (taulukko 1). Rakennettu viitekehys on moniulotteisempi ja -tasoisempi kuin aiemmat integraatiota koskevat luokitukset. Suhteessa muihin luokituksiin se näin ollen myös mahdollistaa aiempaa kokonaisvaltaisemman integraation tilaa koskevan kokonaiskuvan luomisen. Tällainen laaja-alainen kokonaiskuvan hahmottaminen on tärkeää erityisesti muutoksen johtamisessa. Tutkimuksen analyysi on osoittanut, miten moniulotteisesta ilmiöstä sivistyspalveluiden ja sosiaali- ja terveystoimen palveluiden integraatioissa on kysymys. Syvän integraation saavuttamisessa ei ole kyse vain yksittäisistä erillisistä toimenpiteistä vaan monimuotoisemmasta vertikaalisen ja horisontaalisen integraation kudelmasta, joka edellyttää systeemistä muutosta. Syvä ja laaja systeminen muutos tarkoittaa muutoksia sekä valtarakenteissa että toimintatavoissa ja -käytännöissä (Dentoni ym. 2018).

Tutkimuksen empiiriset tulokset ilmentävät yhteisen lapsi- ja perhelähtöisen näkemyksen muodostumista ja syventynyttä toimialojen välistä integraatiota kunnissa. Yhteistyössä oli kuitenkin vielä suuria haasteita johtuen perinteisistä toimialarajoista. Horisontaalisen integraation rinnalla tarvittaisiinkin enemmän myös vertikaalista integraatiota, perinteisten toimialarakenteiden purkamista ja yhdistämistä uudella tavalla, jotta jäykät päätöksenteko-, informaatio- ja budjettisiilot saataisiin purettua. (Fernandez & Rainey 2006.) Tulevan sote-uudistuksen myötä mahdollisuus sivistys-, sosiaali- ja terveystoimen vertikaaliseen integraatioon heikentyy, kun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lakisääteiset tehtävät jakaantuvat kahdelle eri hallinnon tasolle, hyvinvointialueille ja kunnille.

Rakenteelliset muutokset eivät kuitenkaan vielä sinällään takaa toimintakulttuurin muutosta (Unkila & Savinainen 2020). Onnistuneen integraatioprosessin kulmakivenä on kollektiivinen ajattelu, jota edistetään mieluummin johdonmukaisella esimiestyöllä ja johtamisella kuin muodollisille organisaatioille tyypillisellä staattisella kontrolloinnilla (Amunarriz & Alcalde-Heras 2020; Zitting ym. 2019). Myös erilaiset poikkihallinnolliset, hyvinvointityötä ohjaavat ryhmät ja yhteistä vuoropuhelua edistävät me-

kanismit ja käytännöt edesauttavat syvempää integraatiota tulevien hyvinvointialueiden ja kuntien välillä.

Tutkimuksen empiirisissä tuloksissa on huomionarvoista se, että sosiaali- ja terveystoimen edustajat arvioivat toimialojen välisen palvelu-integraation toteutuvan paremmin verrattuna sivistyksen edustajiin. Tulos heijastaa sitä, että sosiaali- ja terveyssektorilla on palveluintegraatioon tähtääviä kehittämisskaskelia otettu sivistyssektoria pidempään (mm. Niiranen ym. 2019). Tästä huolimatta useat tutkimukset osoittavat myös sosiaali- ja terveystoimen keskinäisessä integraatiossa olevan edelleen ongelmia (mm. Hujala ym. 2019; Sinervo & Keskimäki 2019; Suominen & Henriksson 2008), mikä on osoitus systeemisen muutoksen haastavuudesta.

Systeeminen muutos edellyttää kompleksisia interventioita, ja sektorirajat ylittävässä yhteistyössä kumppanuussuhteiden monimutkaisuus lisää kompleksisuutta entisestään (Van Tulder & Keen 2018). Systeemisen muutoksen vaatiman

aikajänteen vuoksi kattavaa sivistys-, sosiaali- ja terveystoimen välistä yhteistyötä tulisikin edistää pitkäjänteisesti, integraation eri tasot ja ulottuvuudet huomioiden. Tämän tutkimuksen teorialuvussa rakennettu viitekehys integraation syvyyden arviointiin voisi palvella tätä kehittämistyötä.

Tutkimusasetelman selkeyden vuoksi tämä tutkimus rajattiin koskemaan kuntaorganisaatioita. Voidaan ajatella, että tutkimuksen tulokset antavat viitteitä myös laajemman toimijaverkoston integraatiohaasteista esimerkiksi tulevan sote-uudistuksen kontekstissa. Tarkastelua tulisi kuitenkin jatkossa ulottaa myös muiden kuin kuntatoimijoiden näkemyksiin sivistys-, sosiaali- ja terveystoimen keskinäisestä palvelu-integraatiosta. Tasavertaiseen tarkasteluun tulisi ottaa myös asiakkaat, heidän tarpeensa ja näkemyksensä palvelujen toimivuudesta. Myös systeemisen muutoksen johtaminen sivistys-, sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiossa ansaitsisi oman huomionsa.

LÄHTEET

- Aarnikka, Marjaana, Perho, Maija & Wrede, Georg Henrik (2011). *Politiikkaohjelmien loppuraportti. Vaalikausi 2007–2011*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2011.
- Ahgren, Bengt & Axelsson, Runo (2005). Evaluating integrated health care: a model for measurement. *International Journal of Integrated Care*, 5(3), 1–12.
<https://doi.org/10.5334/ijic.134>
- Airaksinen, Jenni (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampere: Tampere University Press.
- Amunarriz, Gerardo & Alcalde-Heras, Henar (2020). Towards an Integrated Care Organisation from a CEO Perspective. *International Journal of Integrated Care*, 20(3), 1–15.
<https://doi.org/10.5334/ijic.5559>
- Antikainen, Janne, Auri, Elina, Kahila, Petri, Lehtola, Ilkka, Lemponen, Virpi, Manu, Samuli, Nyman, Juho, Sireni, Maarit & Yli-Koski, Maria (2018). *Maakuntauudistus ja vahvistuvat yhteistyörakenteet sivistyksessä ja hyvinvoinnissa (HYVINSIVI)*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 58/2018.
- Auschra, Carolin (2018). Barriers to the Integration of Care in Inter-Organisational Settings: A Literature Review. *International Journal of Integrated Care*, 18(1), 1–14.
<https://doi.org/10.5334/ijic.3068>
- Axelsson, Runo & Bihari Axelsson, Susanna (2006). Integration and collaboration in public health – a conceptual framework. *International Journal of Health Planning and Management*, 21(1), 75–88.
<https://doi.org/10.1002/hpm.826>
- Clarke, Amelia & Crane, Andrew (2018). Cross-Sector Partnerships for Systemic Change: Systematized Literature Review and Agenda for Further Research. *Journal of Business Ethics*, 150(2), 303–313.
<https://doi.org/10.1007/s10551-018-3922-2>
- D'Amour, Danielle, Goulet, Lise, Labadie, Jean-Francois, San Martín-Rodriguez, Leticia & Pineault, Raynald (2008). A Model and Typology of Collaboration between professionals in healthcare organizations. *BMC Health Services Research*, 8(188), 1–14.
<https://doi.org/10.1186/1472-6963-8-188>
- Dentoni, Domenico, Bitzer, Verena & Schouten, Greetje (2018). Harnessing Wicked Problems in Multi-stakeholder Partnerships. *Journal of Business Ethics*, 150(2), 333–356.
<https://doi.org/10.1007/s10551-018-3858-6>
- Diana, Mark L., Walker, Daniel M., Mora, Arthur M. & Zhang, Yongkang (2015). Vertical Integration Strategies in Healthcare Organizations. *The Journal of Health Administration Education*, 32(2), 223–244.

- Fernandez, Sergio & Rainey, Hal G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168–176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Hammarberg, Leila & Klemetti, Reija (2016). Nuorten palvelujen järjestämisen malleja Manner-Suomessa: Puhelinhaastattelujen raportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni (2012). Uudelleenskaalaus kunta- ja palvelurakenteissa. Teoksessa Anttonen, Anneli (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampere University Press.
- Heinonen, Olli-Pekka, Ikonen, Anna-Kaisa, Kai-vosoja, Matti & Reina, Timo (2018). *Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi – Selvitys lapsi- ja nuoriso- ja perhepalveluiden toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnoista muuttuvassa toimintaympäristössä*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 8/2018.
- Herranen, Olli (2015). Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin. *Hallinnon Tutkimus*, 34(1), 27–42.
- Hujala, Anneli, Taskinen, Helena, Oksman, Erja, Kuronen, Risto, Karttunen, Anna & Lammin-takanen, Johanna (2019). Sote-ammattilaisten monialainen yhteistyö. Paljon palveluja tarvitsevat asiakkaat etusijalle. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(5–6), 592–600.
- Hujala, Anneli, Laulainen, Sanna, Taskinen, Helena, Aunola, Anniina & Martikainen, Jari (2020). *Sote-johtajien yhteistyö: neljä näkökulmaa integroivaan johtamiseen*. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
- Inkilä, Jaana, Flinck, Aune, Luukkaala, Tiina, Åstedt-Kurki, Päivi & Paavilainen, Eija (2013). Interprofessional Collaboration in the Detection of and Early Intervention in Child Maltreatment: Employees' Experiences. *Nursing Research and Practice*, 2013, 1–10. <https://doi.org/10.1155/2013/186414>
- Joensuu, Johanna, Halme, Nina, Nummi, Tapio & Perälä, Marja-Leena (2013). Lasten ja perheiden palvelujen yhteensovittaminen kunnissa – rakenneyhtälömallin kehittäminen ja arviointi. *Hoitotiede*, 25(1), 36–48.
- Jolanki, Outi, Tynkkynen, Liina-Kaisa & Sinervo, Timo (2017). Professionals' views on integrated care. *Journal of Integrated Care*, 25(4), 247–255. <https://doi.org/10.1108/JICA-06-2017-0018>
- Joronen, Katja, Kanste, Outi, Halme, Nina, Perälä, Marja-Leena & Pelkonen, Marjaana (2018). *Lasten ja nuorten terveyttä, hyvinvointia, kasvua ja oppimista edistävien palvelujen integraatiota tukevat toimet eri maissa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 35/2018.
- Jäntti, Anni (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampere: Tampere University Press.
- Kodner, Dennis (2009). All Together Now: A Conceptual Exploration of Integrated Care. *Healthcare Quarterly*, 13(Sp), 6–15. <https://doi.org/10.12927/hcq.2009.21091>
- Kodner, Dennis L. & Spreeuwenberg, Cor (2002). Integrated Care: Meaning, Logic, Applications, and Implications – a Discussion Paper. *International Journal of Integrated Care*, 2(12), 1–6. <https://doi.org/10.5334/ijic.67>
- Kontio, Mari (2013). *Jaetun ymmärryksen rakentuminen moniammatillisten oppilashuoltoryhmien kokouksissa*. Oulu: Oulun yliopisto.
- Koskela, Seija (2013). ”Mie teen vain oman työni”. *Toimintatutkimus moniammatillisen yhteistyön ja ohjaustoiminnan kehittämiseksi*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kuntaliitto (2019). Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. Haettu sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat> 29.8.2020.
- Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. (1967). Differentiation and Integration in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1), 1–47.
- Leppäkoski, Tuija, Koivuluoma, Minna, Perälä, Sami & Paavilainen, Eija (2017). Moniammatillisen yhteistyön muutokset ja kehittämistarpeet lasten ja nuorten auttamisessa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 82(2), 200–211.
- Leutz, Walter N. (1999). Five Laws for Integrating Medical and Social Services: Lessons from the United States and the United Kingdom. *The Milbank Quarterly*, 77(1), 77–110.
- Niemelä, Jorma & Kivipelto, Minna (2019). *Asiakaslähtöinen palvelupolkumalli tulevaisuuden sote-keskusten lähtökohdaksi*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Niiranen, Vuokko, Zitting, Joakim & Laulainen, Sanna (2019). Challenges for Management in Implementing Reforms at the Ministry Level and in Health and Social Service Organizations in Finland. *Administrative Sciences*, 9(3), 1–10. <https://doi.org/10.3390/admsci9030066>
- Niukkanen, Ville & Kallio, Tomi J. (2006). Organisaatioteoreettinen katsaus yliopistokentän muutokseen. *Hallinnon Tutkimus*, 25(1), 17–29.
- Orchard, Carole, Curran, Vernon & Kabene, Stefane (2005). Creating a Culture for Interdisciplinary Collaborative Professional Practice. *Medical Education Online*, 10(11), 1–13. <https://doi.org/10.3402/meo.v10i.4387>

- Palonen, Kari (1988). *Tekstistä politiikkaan*. Vastapaino: Tampere.
- Perälä, Marja-Leena, Halme, Nina, Hammar, Teija & Nykänen, Sirpa (2011). *Hajanaisia palveluja vai toimiva kokonaisuus? Lasten ja perheiden palvelut toimialajohtajien näkökulmasta*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Perälä, Marja-Leena, Halme, Nina & Nykänen, Sirpa (2012). *Lasten, nuorten ja perheiden palveluja yhteensovittava johtaminen*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Raitakari, Suvi, Räsänen, Jenni-Mari, Kostiaainen, Tuula & Juhila, Kirsi (2019). *Integroiva työpaikka muotoutuvassa perhekeskuskontekstissa. Kriittisten tekijöiden tarkastelua*. Tampere: PunaMusta Oy.
- Ranta, Klaus, Parhiala, Pauliina, Pelkonen, Riitta, Seppälä, Timo T., Mäklin, Suvi, Haula, Taru, Nikula, Minna, Mäkinen, Mauno, Rintamäki, Teija & Marttunen, Mauri (2017). *Nuorten masennus, mielenterveyden hoitoketjut ja näyttöön perustuvan hoidon integroitu implementaatio perustasolle*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 90/2017.
- Rueschemeyer, Dietrich (1977). Structural Differentiation, Efficiency, and Power. *The American Journal of Sociology*, 83(1), 1–25.
- Schneider, Anselm, Wickert, Christopher & Marti, Emilio (2017). Reducing Complexity by Creating Complexity: A Systems Theory Perspective on How Organizations Respond to Their Environments. *Journal of Management Studies*, 54(2), 182–208.
<https://doi.org/10.1111/joms.12206>
- Shay, Patrick D. & Mick, Stephen S. (2013). Post-Acute Care and Vertical Integration After the Patient Protection and Affordable Care Act. *Journal of Healthcare Management*, 58(1), 15–27.
- Simon, Herbert (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making in Administrative Organization*. New York: Macmillan.
- Sinervo, Timo & Keskimäki, Ilmo (2019). Palvelu-integraatiota käytännössä. Mikä edistää ja mikä estää integraatiota? *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(4), 425–433.
- Sipari, Salla (2008). *Kuntouttava arki lapsen tueksi. Kasvatuksen ja kuntoutuksen yhteistoiminnan rakentuminen asiantuntijoiden keskusteluissa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Suominen, Tuula & Henriksson, Lea (2008). Työnjako vanhusten kotihoidossa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 73(6), 625–639.
- Tiilikainen, Elisa, Hujala, Anneli, Kannasoja, Sirpa, Rissanen, Sari & Närhi, Kati (2019). "They're always in a hurry" – Older people's perceptions of access and recognition in health and social care services. *Health and Social Care in the Community*, 27(4), 1011–1018.
<https://doi.org/10.1111/hsc.12718>
- Unkila, Kirsi & Savinainen, Minna (2020). "Ei mennyt turha työ hukkaan" – tutkimus työmenetelmien juurtumisesta palvelujärjestelmän asiakastyöhön. *Hallinnon Tutkimus*, 39(4), 287–301.
- Van der Voet, Joris (2016). Change Leadership and Public Sector Organizational Change. *The American Review of Public Administration*, 46(6), 660–682.
<https://doi.org/10.1177/0275074015574769>
- Van Tulder, Rob & Keen, Nienke (2018). Capturing Collaborative Challenges: Designing Complexity-Sensitive Theories of Change for Cross-Sector Partnerships. *Journal of Business Ethics*, 150(2), 315–332.
<https://doi.org/10.1007/s10551-018-3857-7>
- Virtanen, Petri, Smedberg, Jari, Nykänen, Pirkko & Stenvall, Jari (2017). *Palvelu- ja asiakastietojärjestelmien integraation vaikutukset sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2017.
- Vähätalo, Mervi (2016). *Modularity in Health and Social Services. Perspectives on Organization and Management*. Tampere: Juvenes Print.
- Vähätalo, Mervi (2019). *Yhdyspinnat ikäihmisten koti- ja omaishoidon verkostossa*. KumppanuusAkademia-hanke. Haettu sivulta <https://www.tukeakotiin.fi/wp-content/uploads/2021/06/Rajapinnat-ikaihmissen-koti-ja-omaishoidon-verkostossa.pdf> 29.8.2020.
- Vähätalo, Mervi & Kallio, Tomi J. (2019). Managing health services – Tight integration or loose coupling? *Nordic Journal of Business*, 68(4), 5–24.
- Williamson, Oliver E. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233–261.
- Willumsen, Elisabeth (2006). Leadership in inter-professional collaboration – the case of child-care in Norway. *Journal of Interprofessional Care*, 20(4), 403–413.
<https://doi.org/10.1080/13561820600874692>
- Zitting, Joakim, Laulainen, Sanna & Niiranen, Vuokko (2019). Lähi- ja keskijohdon osaamisvaatimukset sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiossa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(4), 380–392.

2. Towards the best public administration in the world: a case of health and social services reform in Finland from the perspective of children's and families' services

Eija Mattila and Tomi J. Kallio

INTRODUCTION

In recent years, there has been a wide pursuit of interprofessional collaboration and service integration in modern welfare societies, the aim being to attain cost-effective, flexible, and influential services (Auschra, 2018; Axelsson & Bihari Axelsson, 2006; Leutz, 1999; Willumsen, 2006). The tendency towards a more flexible and collaborative culture in public sector organizations and service production is reflected not only in legislation but also in recent policy programmes and national development projects (Joronen et al., 2018; Perälä et al., 2012).

Finnish society and public administration have succeeded well in numerous international comparisons (e.g., Fragile States Index, 2023; Legatum Institute, 2023; Digital Economy and Society Index, 2023; Wallace & Castro, 2023), although severe social challenges and problems affecting management and administration are emerging (e.g., OECD Economic Surveys, 2023; Rossi, 2021). Accelerating climate crises, an ageing and geographically centralizing population, digitalization, and globalization challenge the current structures and functioning of the welfare state. The need to develop public governance and administration has been widely recognized. The challenge is not only how to solve emerging tensions and crises but also how to derive benefits from opportunities such as new technologies by rebuilding the structures of public administration and fostering learning in public organizations (Kaunismaa et al., 2021).

In Finland, Prime Minister Sanna Marin's government (2019–2023) set itself an ambitious goal of becoming no less than *the best public administration*

in the world by fostering interaction, improving the quality, functioning, and availability of public services, and strengthening horizontal, cross-sectoral collaboration. Better interaction between different actors of public administration, along with improvement in the quality, functioning, and availability of services for citizens, are at the centre of the reform. Horizontal cooperation and implementation capacities were also reinforced, and measures tackling a silo mentality and reducing the duplication of work were initiated in state administration (Finnish Government, 2019). The pressure to enhance the new administrative culture has been urgent because, at the beginning of 2023, a whole new administrative level, *wellbeing services counties*, took up the responsibility of providing social and health care services in Finland. The wellbeing services counties work in the Finnish public administration between municipalities and the state and have their own respective administrations and elective councils.

Social and health care services have always been plagued by different organizational and administrative barriers that create a risk for fluent service provision. Service integration and fluent service chains require functioning processes between different service providers. However, this requires common goals and constant interaction between service providers (Vähätalo, 2019). Achieving deep integration is not about succeeding in individual actions; it demands a process of vertical and horizontal transformation and thus entails systemic change in organizations. According to Van Tulder and Keen (2018, p. 315), systemic change is usually defined as ‘change that pervades all parts of a system, taking into account the interrelationships and interdependencies among those parts’. Deep systemic change means vertical transformation of power relations to enable the demolition of rigid and bureaucratic structures of decision-making, communication, and resource allocation. Wide systemic change is related to changes in cooperative practices between different service sectors (Dentoni et al., 2018; Fernandez & Rainey, 2006; Mattila et al., 2021).

Service integration and systemic change become increasingly difficult as the number of service providers involved in the process grows (Van Tulder & Keen, 2018). This also applies to children’s and families’ services, where different educational, social, and health care services operate together. New wellbeing services counties in Finland are responsible for several children’s and families’ services, including maternity and child health clinics, school health care and special health care services, child protection, and family social work services. Meanwhile, early childhood education and care, pre-primary and basic education, and cultural and leisure services continue to be offered by municipalities (Perälä et al., 2011).

The goal of client-oriented children’s and families’ services has been enhanced by Finnish legislation, which requires cooperation between different service providers. Several laws concerning educational, social, and health

services guide vertical and horizontal cooperation and intersectoral collaboration. As social and health care reform is taking its first steps in Finland, it is of utmost importance to identify factors affecting collaboration between new wellbeing services counties and municipalities.

In this chapter, we describe the actions that have been taken in Finland while the country ambitiously aims to build the best public administration in the world. We depict the operational logic of the newly established wellbeing services counties and their role in health and social services reform. The focus of this chapter is especially on children's and families' services, which are at the heart of intersectoral and interprofessional collaboration between new wellbeing services counties and municipalities. We also describe some of the essential managerial challenges faced while building intersectoral and interorganizational collaboration.

HEALTH AND SOCIAL SERVICES REFORM IN FINLAND

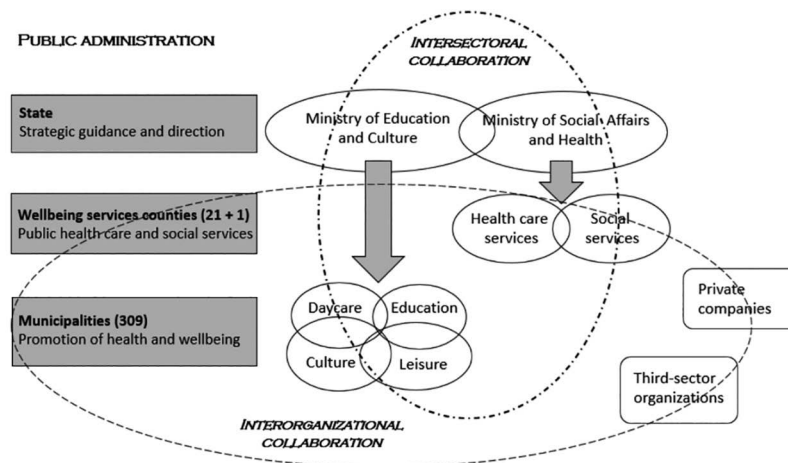
Public services in Finland have been traditionally produced at the local level by different service sectors, such as health care and social work, education, cultural services, and youth services (Perälä et al., 2011). In Finland, apart from their sizes, the municipalities are constitutionally similar. Therefore, even the smallest communes have been obliged to arrange social and health care services for their citizens (Hiilamo, 2021). This has created challenges to equal service production in a country where the median population of the 309 municipalities is less than 6,000 inhabitants.

Before the health and social services reform, the social and health care sectors were already combined in most Finnish municipalities. Joint municipal authorities were also established, producing social and health care services for several municipalities. Some municipalities had also reconstructed their organizations according to the lifespan of the citizens, combining educational, social, and health care services together. However, in most municipalities and at the regional level, the decision-making and operational responsibility for service production were divided among several actors (Joronen et al., 2018; Ministry of Finance, Finland, 2015; Perälä et al., 2011).

There have been wide efforts to reach a consensus on health and social services reform in Finland. The first steps were taken in 2005, during Prime Minister Matti Vanhanen's first government (2003–2007). Since then, seven Prime Ministers in eight governments' terms have been striving for reform, aiming towards more efficient, equal, and client-centred social and health care services (e.g., Valli-Lintu, 2017; Valli-Lintu, 2019). The consensus was finally reached by Prime Minister Sanna Marin's government in 2021, 16 years after the first steps towards reform were taken.

From the beginning of 2023, the responsibility for organizing public health care, social welfare, and rescue services was transferred from municipalities to a new administrative level, wellbeing services counties. A total of 21 self-governing wellbeing services counties were established, and in addition, the capital city of Helsinki was made responsible for organizing health, social, and rescue services within its own area. Five collaborative areas for health care and social welfare were created to secure specialized services. The municipalities continue to organize certain services, including daycare, education, sports, and cultural services. They also remain responsible for promoting the health and wellbeing of their residents. The goal of the reform is a better structural and functional integration of health and social care and rescue services (Health and Social Services Reform, 2023).

Due to the reform, the Finnish public administration takes place at three levels: state; wellbeing services counties; and municipalities (Figure 2.1). The Ministry of Education and Culture and the Ministry of Social Affairs and Health guide activities within their own administrative branches. The educational, social, and health services provided for the citizens are mainly produced by wellbeing services counties and municipalities. Further, private and third-sector organizations are involved in service production.



Source: Author's own.

Figure 2.1 The administrative structures of educational, social, and health services in Finland

Although several benefits will be gained from the structural and functional integration of health and social care and rescue services in Finland, the reform may also create new challenges for intersectoral collaboration and service integration. After the health and social care services reform, the educational, cultural, and leisure services will still be arranged by the municipalities, and the municipalities will remain responsible for promoting the health and wellbeing of their residents. This means that the responsibility of client-centred service production throughout the lifespan of the citizens rests in the hands of several administrative levels, organizations, and professionals guided by different legislation and policymaking, tasks, roles, and professions. This has raised questions concerning the cooperation and collaboration between municipalities and wellbeing services counties at different levels of service integration (e.g., Nordin et al., 2021; Mattila et al., 2021).

Integrating the activities of different departments in an organization is a challenging task in itself; however, it is even more difficult to simultaneously integrate the activities of several organizations. Nonetheless, if the aim is to develop the best public administration in the world, service integration is absolutely necessary. However, even if the responsibility for social, health care, and educational services were at one organization or administrative level only, there would still be problems with service integration. The health and social services reform with an entirely new administrative level and new organizations – wellbeing services counties – will pose new and perhaps unprecedented collaborative challenges between different service providers (Mattila et al., 2021).

Next, we will take a closer look at the challenges for service integration caused by health and social services reform in Finland, especially from the perspective of children's and families' services. The focus is on interorganizational integration, which differs from the intraorganizational collaboration that takes place within one organization. Following the logic set forth by Auschra (2018), the interorganizational domain refers to interorganizational collaboration as one governance form besides markets and hierarchies, with specific governance mechanisms between autonomous organizations.

NEW REFORM, NEW CHALLENGES FOR SERVICE INTEGRATION

The challenges that health and social services reform set for service integration in Finland especially involve children's and families' services, as they, by their very nature, are at the centre of intersectoral collaboration. Due to the reform, the children's and families' services are produced not just in different sectors but also at two administrative levels (wellbeing services counties and municipalities), presenting both an opportunity for more equal and

high-quality services and a potential source of problems. Services should be produced, and the wellbeing of the citizens should be enhanced in close cooperation between wellbeing services counties, municipalities, enterprises, and third-sector actors, who have separate laws, institutions, and tasks. Preventing the problems caused by the complex administrative structure demands close intersectoral and interorganizational collaboration (see the dashed line oval rings in Figure 2.1).

In studies and documents relating to health and social services reform, systemic change is often mentioned. The reform in children's and families' services in Finland also involves systemic change. The service integration between educational, health, and social services consists of several dimensions, and deep service integration in children's and families' services requires systemic change instead of single separate actions (Mattila et al., 2021). Parallel to systemic change, complexity thinking as a basis for understanding health and social services reform is also inferred (e.g., Jalonen, 2020; Nordin et al., 2021; Rossi, 2021). The new way of organizing public services in different organizations and administrative levels can be seen as a complex network or ecosystem consisting of several actors following different institutional logics, as well as different and perhaps conflicting political values and goals. The power relations and responsibilities can be contradictory and conflicting, the service processes may be complicated, and there can be a lack of sufficient and clear guiding information (Jalonen, 2020).

A number of barriers to intersectoral and interorganizational integration and collaboration have been described in the research literature concerning service integration. Most of them are *structural barriers* related to the existence of different administrative boundaries, laws, rules, regulations, budgets, financial streams, information systems, and databases (Axelsson & Bihari Axelsson, 2006). Further, there are barriers more related to different professional and organizational cultures, values, and interests and differences in the commitment of the individuals and the organizations involved (e.g., Axelsson & Bihari Axelsson, 2006; Kodner & Spreeuwenberg, 2002). These types of barriers related to organizational culture and values can be called *normative barriers*, referring to the normative type of integration (Kodner, 2009), which entails a shared mission, work values, and organizational and professional culture.

The new health and social services reform in Finland will decrease some structural barriers to service integration by combining social and health care services under one administrative organization – wellbeing services counties – with a common management and budget, thus enhancing vertical integration in those particular services. However, regarding the whole service chain of children's and families' services, they will be produced in separate organizations governed by two different administrative levels – the municipalities and wellbeing services counties – thus potentially increasing structural barriers

to service integration. When the decision-making, management, and funding of children's and families' services are separated into different organizations, there is a risk of concentrating on and supporting different goals. Differing organizational structures can also impede interorganizational collaboration because of divergent decision-making structures and different timetables and time horizons (Auschra, 2018).

Strong professionalization, hierarchical organization structure, and work based on laws and norms typical of health and social care services have created a challenge for fluent cooperation in the Finnish health and social sector, one typical embodiment of these features being problems with sharing information (Vakkala & Syväjärvi, 2020; Zitting et al., 2019). The goal of creating common databases and information systems in new wellbeing services counties pursues better sharing of information and understanding of clients' situations and needs. In children's and families' services, problems with sharing information have been evident even in intraorganizational settings within municipalities (Mattila et al., 2021). These challenges may expand when the services are produced by separate organizations that represent two different administrative levels. This can cause information breaks at different levels of service production and lead to integration problems, which may be exhibited as duplications, gaps, inconsistencies, or lack of continuity in the service provision, or the customers may simply be referred to a number of different organizations to get the services they need (Axelsson & Bihari Axelsson, 2006).

The structural barriers to service integration at the interorganizational level can be reduced by common agreements (Willumsen et al., 2012). However, even if the structural barriers to service integration can be tackled, a remarkable type of barrier still exists. A great deal of the barriers mentioned in the international and Finnish studies concerning service integration are normative barriers. They relate to different professional and organizational cultures: different values and interests; differences in the commitment of the individuals and the organizations involved; lack of common goals and language; lack of knowledge concerning other professions and their habits; and uncertainty of roles or weak division of tasks (e.g., Axelsson & Bihari Axelsson, 2006; Hietapakka et al., 2020; Hujala et al., 2019; Zitting et al., 2019). Reducing the normative barriers of service integration requires role clarification and role valuing, the development of trusting relationships, and power sharing between professionals (Orchard et al., 2005). Managers play an important role in facilitating professionals' collaborative endeavours and supporting communication and integration in both intraorganizational and interorganizational settings (Willumsen et al., 2012).

THE ROLE OF MANAGEMENT IN ENHANCING SERVICE INTEGRATION

Overcoming the barriers of intersectoral collaboration and service integration in children's and families' services requires that professionals understand the service system as a whole, create common goals, learn to know each other's work and roles, respect and trust each other, learn to communicate and share information with each other, and have a similar understanding of their customers' needs. Commonly agreed-upon ways of working are especially important when professionals work in different administrative units and are under separate management (Hietapakka et al., 2020; Kaihlanen et al., 2019; Sinervo & Keskimäki, 2019; Zitting et al., 2019).

Guiding organizations and professionals towards deeper service integration requires active management (e.g., Willumsen et al., 2012). The task of the managers is to ensure that the necessary structures and procedures to enhance collaboration are in place. Managers should also be committed to cooperation and provide their support by allocating resources and being actively interested in the development of the organization. Internalizing the meaning of service integration and interprofessional collaboration requires consistent and goal-oriented management at every organizational level (Zitting et al., 2019). Managing interprofessional collaboration also requires active cooperation between managers in intra- and interorganizational settings (Hujala et al., 2019).

In the case of health and social services reform in Finland, the role of managers as enablers is essential. Managers need skills to achieve cooperation that transcends professional and administrative borders at different organizational levels (Niiranen et al., 2019). Active and goal-oriented management can thus be viewed as a prerequisite for successful service integration in the quest to build the best public administration in the world. This is necessary not only in wellbeing services counties responsible for health and social care but also in relation to the whole service chain of children's and families' services, where the wellbeing services counties, municipalities, private companies, and third-sector organizations operate together (see Figure 2.1). From the perspective of management, fostering cooperation and collaboration in these networks requires a shift from traditional hierarchical, authority-based management towards more reciprocal and interactive steering of networks (Mattila & Kallio, 2018).

The professional management of organizations can foster intersectoral collaboration in several ways, especially concerning reducing normative barriers to service integration. However, regarding many structural barriers to service integration, the power of decision-making in wellbeing services counties and

municipalities rests in the hands of political representatives. It is therefore of utmost importance that the professional management of the organizations and the political decision-makers in welfare services counties and municipalities share common goals and an understanding of clients' needs.

DISCUSSION

Prime Minister Sanna Marin's government (2019–2023) set the ambitious goal of producing the best public administration in the world. The health and social services reform in Finland, which came into force in January 2023, is viewed as a solution to problems concerning the expensive, ineffective, and unequal service production of health and social services (e.g., Heinonen et al., 2018; Rossi, 2021; Rantamäki et al., 2021). The potential positive effects of enhancing service integration by combining health and social services in the same organization, sharing a common management and budget, are supported by several studies (e.g., Bäck & Calltorp, 2015; Hujala et al., 2019; Sinervo & Keskimäki, 2019). This reform, however, reflects the complexity of modern society, where a solution to one problem can simultaneously create new, perhaps unprecedented, challenges. This is also the case in children's and families' services, which are now governed and produced by different administrative levels and organizations.

Several barriers hindering interorganizational collaboration and service integration in children's and families' services have been identified in this chapter. They represent not only structural challenges, which are due to different organizations involved in the service process and can be reduced by common agreements, but also normative barriers, which are linked to organizational and professional cultures requiring active management.

The first steps of the health and social services reform in Finland indicate that a transition period is needed until full integration of children's and families' services can be achieved. The new wellbeing services counties started to operate at the beginning of 2023, and the organizational structures and positions will be under construction for some time. The turnover and change of positions of health and social care professionals cause breaks in fluent client–professional relationships as well as in interprofessional collaboration between different professionals (Nordin et al., 2021; Sinervo & Keskimäki, 2019). The lack of regular interaction and uncertainty of employees' roles may hinder the commitment to collaborative work practices or the implementation of new service models in children's and families' services (e.g., Anttila et al., 2016; Niemelä et al., 2019). The situation is concerning, considering the rising needs for children's and families' services in Finland (e.g., Haanpää et al., 2019).

Functional challenges have not only been identified at the outset of social and health care reform, but significant economic issues have also arisen. Despite

the additional three billion euros of funding for wellbeing services counties, which is included in the new government programme, there is a need to tackle the voluminous expenses of the current service network. Only nine months after the beginning of the reform, the biggest wellbeing services county in Finland announced that there is a need to launch cooperation negotiations to reduce 2% of its workforce. Simultaneously, Finnish municipalities are facing difficulties in their own service production due to a deteriorating economy.

These first-hand experiences of health and social services reform in Finland indicate that difficult political decisions must be made both in wellbeing services counties and municipalities. It is notable that, due to the Finnish election system, the political decision-makers operating at the regional level can also represent the municipalities – that is, a person can simultaneously be both a municipal politician and a county councillor in a wellbeing services county. This dual role may be a source of potential contradictions in deciding whether to maintain a comprehensive social and health services network at the local level or to cut expenses by centralizing services farther from the citizens. It is evident that the reduction of services constitutes a challenge to intersectoral collaboration and service integration.

A comprehensive assessment of the effectiveness of social and health services reform in children's and families' services will remain challenging until the structures and processes of service production have been established and stabilized. Although the actual success of the ambitious goal of producing the best public administration in the world can be evaluated only in the future, even at present, the Finnish case provides an interesting point of reference for any country that wishes to enhance service integration.

REFERENCES

- Anttila, N., Huurre, T., Malin, M., & Santalahti, P. (2016). Promotion of mental health from early childhood education to upper secondary education: Review of methods and literature in Finland (Working Paper 3/2016). National Institute for Health and Welfare (THL). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-613-1>
- Auschra, C. (2018). Barriers to the integration of care in inter-organisational settings: A literature review. *International Journal of Integrated Care*, 18(1), 5. <https://doi.org/10.5334/ijic.3068>
- Axelsson, R., & Bihari Axelsson, S. (2006). Integration and collaboration in public health: A conceptual framework. *International Journal of Health Planning and Management*, 21(1), 75–88. <https://doi.org/10.1002/hpm.826>
- Bäck, M. A., & Calltorp, J. (2015). The Norrtaelje model: A unique model for integrated health and social care in Sweden. *International Journal of Integrated Care*, 15(6), e016. <https://doi.org/10.5334/ijic.2244>
- Dentoni, D., Bitzer, V., & Schouten, G. (2018). Harnessing wicked problems in multi-stakeholder partnerships. *Journal of Business Ethics*, 150(2), 333–356. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3858-6>

- Digital Economy and Society Index (DESI). (2023, March 31). Finland. Retrieved 31 March 2023 from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-finland>
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168–176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Finnish Government. (2019). Inclusive and competent Finland: A socially, economically and ecologically sustainable society. Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government. 10 December 2019. Publications of the Finnish Government 2019:33. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161935>
- Fragile States Index. (2023, March 31). Measuring fragility: Risk and vulnerability in 179 countries. Retrieved 31 March 2023 from <https://fragilestatesindex.org>
- Haanpää, L., Kuula, M., & Hakovirta, M. (2019). Social relationships, child poverty and children's life satisfaction. *Social Sciences*, 8(2), 35. <https://doi.org/10.3390/socsci8020035>
- Health and Social Services Reform (2023, March 31). Finnish Government. Retrieved 31 March 2023 from <https://soteuudistus.fi/en/frontpage>
- Heinonen, O., Ikonen, A., Kaivosoja, M., & Reina, T. (2018). Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi – Selvitys lapsi ja nuoriso- ja perhepalveluiden toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnosta muuttuvassa toimintaympäristössä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 8/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3904-2>
- Hietapakka, L., Juujärvi, S., Kaihlanen, A., Laulainen, S., & Sinervo, T. (2020). Competence requirements for client-centred work in integrated health and social care services: Perceptions of middle and frontline managers. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(5–6), 480–493. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020112593255>
- Hiihlamo, H. (2021). Using scientific knowledge in decision-making: A case study of social and health care reform. *Hallinnon tutkimus*, 40(2), 111–128. <https://doi.org/10.37450/ht.110879>
- Hujala, A., Taskinen, H., Oksman, E., Kuronen, R., Karttunen, A., & Lammintakanen, J. (2019). Sote-ammattilaisten monialainen yhteistyö. Paljon palveluja tarvitsevat asiakkaat etusijalle. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(5–6), 592–600. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019112744444>
- Jalonen, H. (2020). Sote-uudistus – kompleksisuusteoreettinen tulkinta. *Hallinnon tutkimus*, 39(4), 302–309.
- Joronen, K., Kanste, O., Halme, N., Perälä, M., & Pelkonen, M. (2018). Measures supporting the integration of services promoting the health, welfare, growth and learning of children and young people in different countries. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities, 35/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-540-2>
- Kaihlanen, A., Laulainen, S., Niiranen, V., Keskimäki, I., Hietapakka, L., & Sinervo, T. (2019). 'Just trying to stay afloat in the life raft': Staff perceptions in the midst of social and health care changes. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(2), 152–164. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019041011849>
- Kaunismaa, E., Nerg, P., Karhunen, M., & Majava, J. (2021). Julkisen hallinnon strategia: Näin suomalaista julkista hallintoa uudistetaan 2020-luvulla. *Hallinnon tutkimus*, 40(1), 69–77. <https://doi.org/10.37450/ht.102468>
- Kodner, D. (2009). All together now: A conceptual exploration of integrated care. *Healthcare Quarterly*, 13(Sp), 6–15. <https://doi.org/10.12927/hcq.2009.21091>

- Kodner, D., & Spreeuwenberg, C. (2002). Integrated care: Meaning, logic, applications, and implications – a discussion paper. *International Journal of Integrated Care*, 2(4), e12. <https://doi.org/10.5334/ijic.67>
- Legatum Institute. (2023, March 31). Legatum prosperity index 2023. Retrieved 31 March 2023 from <https://www.prosperity.com/globe/finland>
- Leutz, W. (1999). Five laws for integrating medical and social services: Lessons from the United States and the United Kingdom. *The Milbank Quarterly*, 77(1), 77–110. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2751110/pdf/milq_125.pdf
- Mattila, E., & Kallio, T. J. (2018). Kohti verkostomaista julkishallintoa: Sivistystoimen johtaminen tulevaisuuden kunnassa. *Hallinnon tutkimus*, 37(2), 111–125. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98206>
- Mattila, E., Kallio, T. J., & Saru, E. (2021). Towards a deeper service integration in municipal services. *Hallinnon tutkimus*, 40(3), 170–186. <https://doi.org/10.37450/ht.101897>
- Ministry of Finance, Finland. (2015). Local Government Act, Act number 410. <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf>
- Niemelä, M., Kallunki, H., Jokinen, J., Räsänen, S., Ala-Aho, B., Hakko, H., Ristikari, T., & Solantausta, T. (2019). Collective impact on prevention: Let's talk about children service model and decrease in referrals to child protection services. *Frontiers in Psychiatry*, 10, 64. <https://doi.org/10.3389/fpsyt.2019.00064>
- Niiranen, V., Zitting, J., & Laulainen, S. (2019). Challenges for management in implementing reforms at the ministry level and in health and social service organisations in Finland. *Administrative Sciences*, 9(3), 66. <https://doi.org/10.3390/admsci9030066>
- Nordin, P., Aronen, K., & Johanson, J. (2021). Cooperation on specific functions in local government: An integration study on the interaction and links of healthcare and social welfare services with other functions of local authorities (Acta No. 278). The Association of Finnish Local and Regional Authorities & University of Tampere.
- OECD Economic Surveys. (2023, March 31). OECD Economic Surveys: Finland. Retrieved 31 March 2023 from https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-finland-2022_516252a7-en
- Orchard, C. A., Curran, V., & Kabene, S. (2005). Creating a culture for interdisciplinary collaborative professional practice. *Medical Education Online*, 10(1), 11. <https://doi.org/10.3402/meo.v10i.4387>
- Perälä, M., Halme, N., Hammar, T., & Nykänen, S. (2011). Fragmented services or a integrated service system? Services for children and families provided by municipal health care, social welfare and education authorities. Finnish Institute for Health and Welfare. Reports 29/2011.
- Perälä, M., Halme, N., & Nykänen, S. (2012). Lasten, nuorten ja perheiden palveluja yhteensovittava johtaminen. Finnish Institute for Health and Welfare. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-529-1>
- Rantamäki, N., Kattilakoski, M., & Halonen, M. (2021). Spatial equality in the context of provincial social and health care structures. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(4), 383–394. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021091546266>
- Rossi, P. (2021). Understanding systemic change: Conflicts in the public service development (Publication No. 406) [Doctoral dissertation, Tampere University]. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1930-4>

- Sinervo, T., & Keskimäki, I. (2019). Palveluintegraatiota käytännössä: Mikä edistää ja mikä estää integraatiota? *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(4), 425–433. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019091828759>
- Vakkala, H., & Syväjärvi, A. (2020). The dimensions of information culture in social and health care organizations: The challenge of interactive information management. *Hallinnon tutkimus*, 39(2), 122–139. <https://doi.org/10.37450/ht.98085>
- Valli-Lintu, A. (2017). Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. Kunnallisanalyytiikan kehittämissäätiön julkaisu, 10. Kunnallisanalyytiikan kehittämissäätiö. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/09/sote-jakuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu_2.pdf
- Valli-Lintu, A. (2019). Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu – osa II. Kunnallisanalyytiikan kehittämissäätiön julkaisu, 27. Kunnallisanalyytiikan kehittämissäätiö. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/06/valli-lintu_sote-ja-kuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu-osa-ii-1.pdf
- Van Tulder, R., & Keen, N. (2018). Capturing collaborative challenges: Designing complexity-sensitive theories of change for cross-sector partnerships. *Journal of Business Ethics*, 150(2), 315–332. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3857-7>
- Vähätalo, M. (2019). Yhdyspinnat ikäihmisten koti- ja omaishoidon verkostossa. KumppanuusAkademia-hanke. <https://satamittari.fi/wp-content/uploads/2021/04/Rajapinnat-ika%CC%88ihmisten-koti-ja-omaishoidon-verkostossa.pdf>
- Wallace, N., & Castro, D. (2023, March 31). The state of data innovation in the EU. Center for Data Innovation. Retrieved 31 March 2023 from <https://datainnovation.org/2017/10/the-state-of-data-innovation-in-the-eu-2/>
- Willumsen, E. (2006). Leadership in interprofessional collaboration: The case of childcare in Norway. *Journal of Interprofessional Care*, 20(4), 403–413. <https://doi.org/10.1080/13561820600874692>
- Willumsen, E., Ahgren, B., & Ødegård, A. (2012). A conceptual framework for assessing interorganizational and interprofessional collaboration. *Journal of Interprofessional Care*, 26(3), 198–204. <https://doi.org/10.3109/13561820.2011.645088>
- Zitting, J., Laulainen, S., & Niiranen, V. (2019). Competence requirements for supervisors and middle managers in the integration of social and health care, 84(4), 380–392. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019091828780>