Opiskeluhuollon hallinta monitoimijaisena yhteistyönä

– Ohjausmekanismit hyvinvointialueen ohjaustehtävää jäsentävänä kehyksenä

Riia Maria Kemppainen & Anna-Aurora Kork

ABSTRACT

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

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

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

JOHDANTO

Opiskeluhuollosta säädetään lailla oppilas- ja opiskelijahuollosta (OHL 1287/2013). Lakiin tehtiin muutoksia (OHLM 377/2022), jotka astuivat voimaan hyvinvointialueiden käynnistyessä 1.1.2023. Opiskeluhuollon järjestämisvastuu esiopetuksessa, perusopetuksessa ja toisella asteella jakautui kahdelle hallinnonalalle – sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetus- ja sivistystoimi – ja alojen keskinäistä yhteistyötä koskevaa vaatimusta vahvistettiin. Opiskeluhuollon kokonaisuuden hallintaan liittyvä yhteistyö tuli nyt järjestää lakisääteisten *alueellisten opiskeluhuollon yhteistyöryhmien* kautta. Tämä korostaa opiskeluhuollon koordinoinnin ja monen toimijan välisen yhteistyön tarvetta, erityisesti hyvinvointialueen ja kunnan yhdyspinnalla (Leinonen 2023; ks. Conteh & Harding 2023). Kestävän opiskeluhuollon kannalta kriittistä on, miten hyvinvointialueet ohjaavat yhteistyötä kuntien kanssa (ks. Leinonen 2023; Luukkonen ym. 2016; Niemi 2023).

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

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

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

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

Tutkimus kontribuoi yhteistoiminnalliseen hallintaan (esim. Ansell & Gash 2008; Bryson ym. 2015; Provan & Kenis 2008) analysoimalla, millaisia näkemyksiä eri toimijoilla on hyvinvointialueiden ja kuntien välisestä yhteistyöstä opiskeluhuollon hallinnassa. Tutkimus osallistuu laajempaan tieteelliseen keskusteluun verkostomaisesta hallinnasta (Ansell ym. 2020; Emerson & Nabatchi 2015; Scott & Boyd 2023) tuomalla uutena näkökulmana esiin ohjausmekanismeja, jotka jäsentävät opiskeluhuollon kokonaisuuden hallintaa usean toimijatahon yhteistoimintana. Tutkimus täydentää sosiaalitieteiden käsitteellistä ymmärrystä opiskeluhuollon monitoimijaisen yhteistyön edellytyksistä (Mönkkönen & Kekoni 2020; Nurmi 2024), ja luo perustaa yhteistyön toimivuuden arvioinnille hyvinvointialueen ja kuntien yhdyspinnalla.

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

MONITOIMIJAINEN YHTEISTYÖ VASTAUKSENA YHTEISTOIMINNALLISEN HALLINNAN VALLANJAON ONGELMIIN?

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

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

Yhteistoiminnallisen hallinnan elementit

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

Yhteistoiminnallisen hallintamallin käsitteellistäminen on muodostanut perustan käytännön yhteistyölle, joka mahdollistaa monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien monitoimijaisilla yhdyspinnoilla (Emerson ym. 2012; Purdy 2012). Käytännössä yhteistoiminnallisen hallinnan keskeisiä elementtejä ovat jaettu johtajuus, osallistava päätöksenteko, dialogi sidosryhmien kesken, motivaatio ja vastuu, jotka luovat pohjan onnistuneelle verkostomaiselle toiminnalle (Provan & Kenis 2008; Emerson ym. 2012; Bryson ym. 2015; Carson ym. 2007). Mallia on sittemmin täydennetty muun muassa Sternin ja Colemanin (2015) tutkimuksilla, jotka ovat tarkastelleet luottamuksen ulottuvuuksia ja niiden vaikutuksia yhteistyön onnistumiseen. Tutkimuksessa on tunnistettu sekä yksilölliset, ryhmäsidonnaiset että institutionaaliset luottamuksen muodot olennaisiksi monitoimijaisen yhteistyön kannalta (emt.). Samaan aikaan tutkimuksissa on vahvistunut strategisten verkostojen merkitys. Onnistunut hallinta vaatii tarkasti suunniteltuja, mukautuvia rakenteita (Bryson ym. 2015; Emerson & Nabatchi 2015). Rakenteet tukevat yhteistoiminnallisen hallinnan joustavuutta ja resilienssiä (Boin & van Eeten 2013).

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

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

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

Tässä tutkimuksessa hallintamekanismista käytetään käsitettä ohjausmekanismi, jolla vii-

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

Monitoimijainen yhteistyö

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

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

Monen toimijan yhteistyötä voidaan jäsentää palvelujen koordinointina (*multi-agency collaboration*, ks. Parker ym. 2021) tai yhteistyönä ja integraationa eri toimijoiden välillä (*inter-agency collaboration*, ks. Scott & Boyd 2023). Molemmat ovat käyttökelpoisia opiskeluhuollon kontekstissa, mutta tässä tutkimuksessa käytetään käsitettä monitoimijainen yhteistyö (*multi-actor collaboration*). Monitoimijuuden käsite tunnistaa asiakkaat yhteistyökumppaneiksi ja osaksi ratkaisua (ks. Nurmi 2024).

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

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

Hallinta monitoimijaisena yhteistyönä: analyyttinen kehys

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

Taulukko 1. Analyyttinen kehys.

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

TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tutkimuksen konteksti ja tutkimusasetelma

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

Opiskeluhuolto on kokonaisuutena matalan kynnyksen palvelua, jonka tavoitteena on tukea yksilön oppimista, terveyttä ja hyvinvointia sekä edistää koko oppilaitosyhteisön hyvinvointia. Sen painopiste on ehkäisevässä ja psykososiaalista hyvinvointia tukevassa toiminnassa eli yhteisöllisessä opiskeluhuollossa, joka on integroitu opetussuunnitelmissa oppilaitosten arkeen. Yhteisöllisen opiskeluhuollon käytännön suunnittelusta vastaa oppilaitoskohtainen opiskeluhuoltoryhmä koulutuksen järjestäjän opiskeluhuoltosuunnitelman mukaisesti. Yksilökohtainen opiskeluhuolto puolestaan kattaa opiskeluhuoltopalvelut, kuten kouluterveydenhuollon, kuraattorin ja psykologin palvelut, sekä tilanteen mukaan koottavat monialaiset asiantuntijaryhmät. Tässä artikkelissa tätä kahtalaista rakennetta tarkastellaan käsitteellä *opiskeluhuollon kokonaisuus*. Kun halutaan käsitellä kokonaisuuteen sisältyviä Sote-palveluita, viitataan niihin käsitteellä *opiskeluhuoltopalvelut,* ja kun puolestaan viitataan opetus- ja sivistyshallinnon vastuulla olevaan yhteisölliseen työhön, käytetään käsiteparia *yhteisöllinen opiskeluhuolto.*

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

joka on laadittu alueellisena monitoimijaisena yhteistyönä koulutuksen järjestäjäkohtaisten opiskeluhuoltosuunnitelmien pohjalta.

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

Aineiston kerääminen

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

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

Lakiesityksillä tarkennettiin eduskunnan aiemmin hyväksymää hallituksen esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta (HE 241/2020 vp) opiskeluhuollon osalta. Esitysten pääasialliset ehdotukset koskivat kunnan, muiden koulutuksen järjestäjien ja hyvinvointialueen välisen yhteistyön turvaamista, opiskeluhuoltopalveluihin ohjaamisen laajentamista sekä opiskelijoiden henkilötietojen käsittelyä ja tietojen rekisteröintiä (StVM 4/2022). Ne eivät sisältäneet muutoksia opiskeluhuollon sisältöön.

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

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

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

Aineiston analysointi

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

ilmiöstä (van Hulst & Visser 2024). Tässä artikkelissa abduktiivinen päättely koostui yhteistoiminnallista hallintaa ja monitoimijaista yhteistyötä käsittelevän tutkimuskirjallisuuden avulla muodostetusta esiymmärryksestä sekä aineistolähtöisistä opiskeluhuollon kokonaisuuden hallinnan todellisuuden kuvauksista.

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

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

Analyysiprosessi

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

Taulukko 2. Lausunnonantajien taustaorganisaatiot, lausuntojen lukumäärät ja prosenttiosuudet.

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

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

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

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

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

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

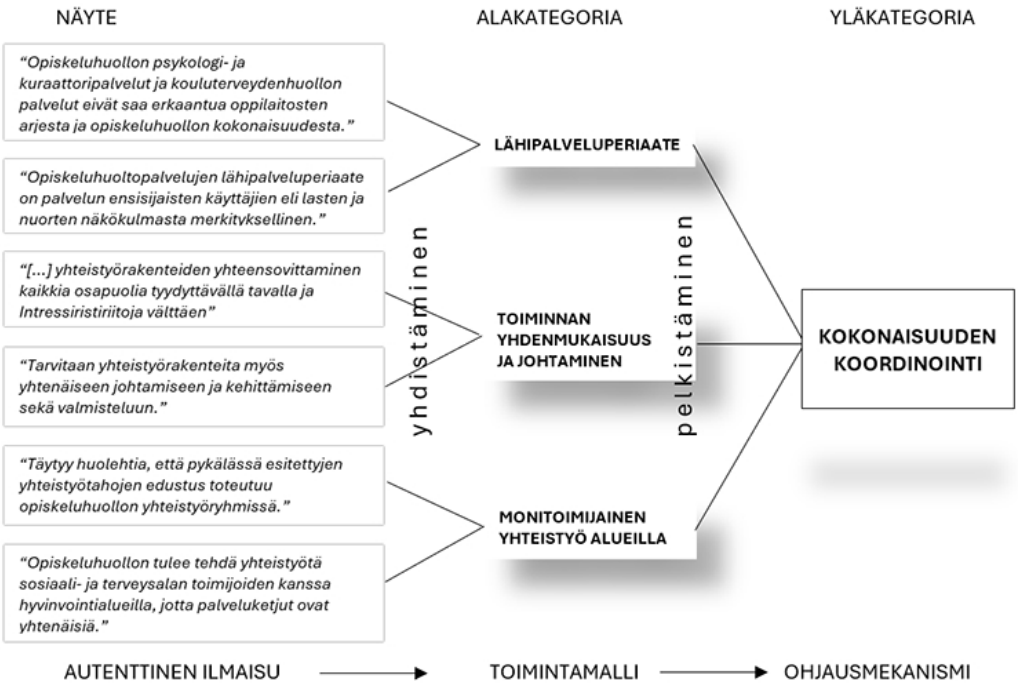
Taulukossa 3 on kuvattu kaikki alaluokat eli toimintamallit ja niistä johdetut ohjausmekanismit perusteluineen. Lukumäärät kuvaavat aineistossa esiintyviä autenttisia ilmauksia, jotta tulosten tueksi voidaan tuottaa myös määrällistä dataa siitä, mitä ohjausmekanismia kukin lausujataho argumenteissaan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

Analyysiprosessin tuloksena löydettiin seitsemän ohjausmekanismia: *strateginen suunnittelu*, *resurssien ohjaus*, *hallinnan vastuullisuus*, *sidosryhmien osallistaminen*, *asiakaslähtöinen palveluintegraatio*, *kestävät kumppanuudet* ja *kokonaisuuden koordinointi*. Esimerkki sisällönanalyysin etenemisestä autenttisista ilmaisuista toimintamalleiksi ja niistä johdetuiksi ohjausmekanismeiksi on visualisoitu kuviossa 1.

TULOKSET

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

Kuvio 1



Kuvio 1. Sisällönanalyysin prosessi.

mekanismit toimivaksi ja yhtenäiseksi opiskeluhuollon ohjauksen kokonaisuudeksi.

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

Työntekijäjärjestöjen korostamat *resurssien ohjauksen* teemat (42 %) sekä terveysalan organisaatioiden painottama *asiakaslähtöinen palveluintegraatio* (25 %) puolestaan osoittavat, että ohjausmekanismien painotuksiin vaikuttavat organisaatioiden konkreettiset palvelu- ja hallintotyön realiteetit. *Kestävät kumppanuudet* saavat erityistä huomiota opetusalan organisaatioiden keskuudessa (37,5 %), mikä voi viitata tarpeeseen korostaa tiivistä sidosryhmäintegraatiota ja yhteistä strategista suunnittelua opiskeluhuollon kokonaisuuden saumattoman toteutuksen varmistamiseksi.

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

Taulukko 4. Ohjausmekanismien painotukset lausunnonantajien mukaan lukumääräisesti ja prosentuaalisesti.

Ohjausmekanismi \ Lausunnonantaja	Valtion viranom.	Ministeriö	Opiskelijajärjestö	Edunvalvontajärjestö	Työntekijäjärjestö	Terveysala	Kunta / kuntayhtymä	Opetusala	Yhteensä
Strateginen suunnittelu	(18) 20 %	(13) 30 %	(8) 19,5 %	(3) 8 %	(3) 8 %	(2) 10 %	(2) 8,7 %	(0) 0 %	(49) 16 %
Resurssien ohjaus	(6) 6.7 %	(4) 9 %	(2) 5 %	(3) 8 %	(16) 42 %	(7) 35 %	(4) 17,39 %	(0) 0 %	(42) 14 %
Hallinnan vastuullisuus	(18) 20 %	(6) 14 %	(3) 7 %	(8) 21%	(3) 8 %	(1) 5 %	(4) 17,39 %	(0) 0 %	(43) 14 %
Sidosryhmien osallistaminen	(9) 10 %	(6) 14 %	(4) 10 %	(6) 16 %	(6) 16 %	(5) 25 %	(3) 13,04 %	(2) 25 %	(41) 14 %
Asiakaslähtöinen palveluintegraatio	(14) 15,6 %	(2) 5 %	(8) 19,5 %	(6) 16 %	(2) 5 %	(5) 25 %	(1) 4,35 %	(1) 12,5 %	(39) 13 %
Kestävät kumppanuudet	(10) 11 %	(5) 12 %	(5) 12 %	(7) 18 %	(4) 10,5 %	(0) 0 %	(5) 21,74 %	(3) 37,5 %	(39) 13 %
Kokonaisuuden koordinointi	(15) 16,7 %	(7) 16 %	(11) 27 %	(5) 13 %	(4) 10,5 %	(0) 0 %	(4) 17,39 %	(2) 25 %	(48) 16 %
yhteensä (lkm.)	**(90)**	**(43)**	**(41)**	**(38)**	**(38)**	**(20)**	**(23)**	**(8)**	(301)

Strateginen suunnittelu

Strategisen suunnittelun avulla nähdään voitavan vähentää alueellisia eroja ja lisätä opiskeluhuollon yhdenvertaisuutta, minkä katsotaan olevan opiskelijoiden hyvinvoinnin edellytys. Lausunnoissa korostetaan, että suunnittelu edistää opiskeluhuollon kokonaisuuden yhdenmukaistamista ja opiskeluhuoltopalveluiden kohdentumista alueille, joilla niitä eniten tarvitaan. Opiskeluhuollon koordinointi toteutuu alueellisissa opiskeluhuollon yhteistyöryhmissä, joissa strateginen suunnittelu näyttäytyy keskeisenä opiskeluhuollon kokonaisuuden hallinnan välineenä. Toimintaa ohjaavina periaatteina lähes kaikissa lausunnoissa esitetään saatavuus ja saavutettavuus, erityisesti opiskeluhuoltopalvelujen osalta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ne tulee ohjata kouluihin ja oppilaitoksiin, kuten Suomen Vanhempainliitto toteaa: *”Opiskeluhuoltopalvelujen on oltava oppilaiden ja opiskelijoiden helposti saavutettavissa ja ne tulee toteuttaa lähipalveluina kouluissa ja oppilaitoksissa.”*

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

mäksi opiskelijoiden arkea, mikä vahvistaa kokonaisvaltaista hyvinvointia.

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

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

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

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

Resurssien ohjaus

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

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

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

Terveysalalla henkilöstö- ja rahoitusresurssien alueellinen kohdentaminen nähdään tärkeäksi, jotta opiskeluhuoltopalveluilla voidaan koordinoidusti vastata alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin, kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) lausunnossaan toteaa: *"Vuoden 2023 alussa kaikkien opiskeluhuoltopalvelujen (koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä kuraattori- ja*

psykologipalvelut) järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille, joten myös opiskeluhuoltopalvelujen ohjaus- ja kehittämisvastuut on keskitettävä sote-hallinnonalalle."

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

Hallinnan vastuullisuus

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

Vastuullisuuden merkitys korostuu valtion viranomaisissa ja edunvalvontajärjestöissä. Viranomaisten näkökulma opiskeluhuollon hallinnassa korostaa selkeitä vastuunjakoja, omavalvontaa ja yhteisiä prosesseja oletettavasti varmistaakseen, että palvelut täyttävät valtakunnalliset laatu- ja turvallisuusvaatimukset. Niiden tehtävänä on lopulta valvoa palvelujen lainmukaisuutta ja varmistaa, että prosessien yhdenmukaistaminen toteutuu. Edunvalvontajärjestöille vastuullisuus on keskeinen periaate oletettavasi siksi, että opiskelijoita ja erityisryhmiä edustaessaan ne pitävät tärkeänä palvelujen oikeudenmukaisuutta. Järjestöt korostavat palvelujen laatua ja saavutettavuutta kaikille opiskelijoille, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville. Edunvalvojien mukaan vastuullisuutta voidaan edistää nimenomaan säännöllisellä seurannalla ja arvioinnilla, joiden avulla opiskeluhuoltopalvelut pidetään ajan tasalla ja opiskelijoiden tarpeita vastaavina.

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

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

Sidosryhmien osallistaminen

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

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

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

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

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

Asiakaslähtöinen palveluintegraatio

Asiakaslähtöinen palveluintegraatio on ohjausmekanismi, joka kohdistaa opiskeluhuoltopalvelut suoraan lasten ja nuorten tarpeisiin vahvistaen näin palvelujen vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden nähdään edellyttävän yhteisöllisen ja yksilökohtaisen opiskeluhuollon synergiaa. Lausunnoissa asiakaslähtöinen palveluintegraatio kytkeytyy muihin ohjausmekanismeihin, kuten strategiseen suunnitteluun ja koordinointiin. Kytkentä voidaan nähdä edellytyksenä palvelujen oikea-aikaisuuden ja yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Erityisesti terveysalan organisaatioiden ja opiskelijajärjestöjen toimijat korostavat palvelujen integroitumisen tärkeyttä mahdollisesti siksi, että he ovat suorassa kontaktissa opiskelijoihin ja kokevat sen välttämättömäksi osaksi opiskeluarkea. Lausunnoissa asiakaslähtöisyys nähdäänkin palvelujen laadun ytimessä erityisesti osallisuuden kautta kaikilla päätöksenteon tasoilla. OSKU ry vaatii, että: *”Nuoria on kuultava aidosti kaikilla päätöksenteon tasoilla niin oppilaitoksista kuntiin, kunnista maakuntiin kuin maakunnista valtakunnan päätöksentekoon. Nuorille on tarjottava aitoja vaikuttamisen keinoja, joissa myös vaikuttamismahdollisuudet ovat todellisia.”*

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

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

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

Kestävät kumppanuudet

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

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

Onnistuneet kumppanuudet syntyvät sektorirajat ylittävässä yhdyspintatyössä, joka mahdollistaa monitoimijaisen yhteistyön koordinoidusti ja strategisesti. OKM lausuu, että *"Näiden tavoitteiden toteuttaminen edellyttää toimivaa yhdyspintatyötä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen välillä, hyvää johtamista sekä hyvinvointialueiden toimivia rakenteita toiminnan organisointiin*". Kumppanuuksien onnistumisen katsotaan nojaavan säännölliseen yhteistyöhön, viestintään ja kokemustiedon jakamiseen, mikä tapahtuu nimenomaan yhdyspintatyössä, kuten Lainsäädännön arviointineuvosto toteaa: *"Alueellisessa opiskeluhuollon yhteistyöryhmässä olisi mahdollisuus jakaa ja laajentaa kuntien tai koulutuksen järjestäjien hyviä käytäntöjä opiskeluhuoltopalveluissa koko hyvinvointialueelle.*"

Kokonaisuuden koordinointi

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

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

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

POHDINTA

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

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

Tutkimuksen tulokset syventävät käsitteellistä ymmärrystä opiskeluhuollon kokonaisuuden hallinnan erityispiirteistä saaden tukea aiemmasta tutkimuksesta, jossa on korostettu yhteistyön merkitystä monimutkaisissa hallintaverkostoissa. Tulokset tuovat esiin, miten yhteistoiminnallisen hallinnan teoriassa esitetyt elementit, kuten jaettu johtajuus, osallistava päätöksenteko ja verkostoyhteistyö (esim. Ansell & Gash 2008; Bryson ym. 2015; Emerson & Nabatchi 2015; Purdy 2012; Scott & Boyd 2023), voivat tukea alueellisia yhteistyöryhmiä opiskeluhuollon ohjaustehtävässä. Näin tutkimus osaltaan täydentää keskustelua monitoimijaisen yhteistyön edellytyksistä, erityisesti eri hallinnontasojen välisissä suhteissa opiskeluhuollon kontekstissa.

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

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

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

JOHTOPÄÄTÖKSET

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

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

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

On huomattava, että lausuntojen antamisaikana hyvinvointialueiden koordinoima opiskeluhuoltomalli ei ollut vielä toiminnassa, mikä tekee lausunnoista enemmän ennakoivia kuin jälkikäteen reflektoivia. Lausunnoissa esiin nostetut tarpeet ovat kuitenkin pysyneet ajankohtaisina, sillä myös toiminnan käynnistymisen jälkeen hyvinvointialueet toivovat saavansa tukea erityisesti valtion viranomaisilta ja ministeriöiltä (Hietanen-Peltola ym. 2024). Tarve kohdistuu muun muassa selkeämpään ohjeistukseen ja konkreettiseen tukeen opiskeluhuollon suunnitelmien valmistelussa, jotta ne voidaan sovittaa alueellisiin tarpeisiin ja käytäntöihin (emt.).

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

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

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

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

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

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

LÄHTEET

Ansell, Christopher, Doberstein, Carey, Henderson, Hayley, Siddiki, Saba & ʻt Hart, Paul (2020). Understanding inclusion in collaborative governance: a mixed methods approach. *Policy and Society*, *39*(4), 570–591. Doi: 10.1080/14494035.2020.1785726

Ansell, Christopher & Gash, Alison (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. Doi: 10.1093/jopart/mum032

Ansell, Christopher, Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration*, 101(1), 3–22. Doi: 10.1111/padm.12874

Bodin, Örjan, Robins, Garry, McAllister, Ryan R.J., Guerrero, Angela M., Crona, Beatrice, Tengö, Maria & Lubell, Mark (2016). Theorizing benefits and constraints in collaborative environmental governance: A transdisciplinary social-ecological network approach for empirical investigations. *Ecology & Society*, 21(1), 40. Doi: 10.5751/ES-08368-210140

Boin, Anjen & van Eeten, Michel (2013). The Resilient Organization. *Public Management Review* 15(3), 429–445. Doi: 10.1080/14719037.2013.769856

Booher, David E. (2005). Collaborative Governance Practices and Democracy. *National Civic Review*, 94(4), 32–46. Doi: 10.1002/ncr.69

Bryson, John M., Crosby, Barbara C., & Stone, Melissa M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. Doi: 10.1111/puar.12432

Carson, Jay B., Tesluk, Paul. E., & Marrone, Jennifer A. (2007). Shared Leadership in Teams: An Investigation of Antecedent Conditions and Performance. *The Academy of Management Journal, 50*(5), 1217–1234. Doi: 10.2307/20159921

Conteh, Charles & Harding, Brittany (2023) Boundary-spanning in public value co-creation through the lens of multilevel governance. *Public Management Review*, 25(1), 104–128. Doi: 10.1080/14719037.2021.1942529

D'Amour, Danielle, Ferrada-Videla, Marcela, San Martin Rodriguez, Leticia & Beaulieu, Marie-Dominique (2005). The conceptual basis for interprofessional collaboration: Core concepts and theoretical frameworks. *Journal of Interprofessional Care*, 19(1), 116–131. Doi: 10.1080/13561820500082529

Daniels, Harry, Leadbetter, Jane, Warmington, Paul, Edwards, Anne, Martin, Deirdre, Popova, Anna, Apostolov, Apostol, Middleton, David & Brown, Steve (2007). Learning in and for multi-agency working. *Oxford Review of Education* 33(4), 521–538. Doi: 10.1080/03054980701450811

Emerson, Kirk & Nabatchi, Tina (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance & Management Review* 38(4), 7171–747. Doi: 10.1080/15309576.2015.1031016

Emerson, Kirk, Nabatchi, Tina & Balogh, Stephen (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. Doi: 10.1093/jopart/mur011

Eppel, Elizabeth Anne & Rhodes, Mary Lee (2018). Complexity theory and public management: a 'becoming' field. *Public Management Review*, 20(7), 949–959. Doi: 10.1080/14719037.2017.1364414

HANKE HE 19/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. https://lakitutka.fi/asiakirjat/he-asiantuntijalausunnot/EDK-2022-AK-9930

Harris, Alma & Allen, Tracey (2011). Young people's views of multi-agency working. *British Educational Research Journal*, 37(3), 405–419. Doi: 10.1080/01411921003692876

HE 165/2021 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta*. https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210165

HE 19/2022 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*. https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220019

HE 241/2020 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi*. https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/2020024

Hietanen-Peltola, Marke, Jahnukainen, Johanna, Huurre, Taina & Vaara, Sarianna (2024). *Opiskeluhuoltopalvelujen selvitys 2024*. THL: Työpaperi 46/2024. URN: ISBN:978-952-408-345-4

Huxham, Chris & Vangen, Siv (2005). *Managing to collaborate: the theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.

Innes, Judith E. & Booher, David E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419–436. Doi: 10.1080/1464935042000293170

Jaakkola, Elina (2020). Designing conceptual articles: four approaches. *AMS Review* 10, 18–26. Doi: 10.1007/s13162-020-00161-0

Jalonen, Harri (2020). Sote-uudistus – Kompleksisuusteoreettinen tulkinta. *Hallinnon Tutkimus*, 39(4), 302–309.

Jalonen, Harri, Laasanen, Miia & Salminen, Jaanet (2024a). Moniammatillinen yhteistyö opiskeluhuollossa – tasapainoilua jännitteiden välillä. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 61(2), 306–322. Doi: 10.23990/sa.128756

Jalonen, Harri, Laasanen, Miia, Salminen, Jaanet, Rantamäki, Aino, Raukola-Lindblom, Marjaana, Lindell, Juha, Niemi, Toni & Rautava, Päivi (2024b). *Leveämmät hartiat vai syvempiä kuiluja? Moniammatillisen yhteistyön mahdollisuudet ja haasteet perusopetuksen opiskeluhuollossa. MONOPS-hankkeen loppuraportti.* Vaasan yliopiston raportteja 51. URN: ISBN:978-952-395-179-2

Laihonen H, Kork A-A, Lunkka N, Sinervo LM, Sillanpää V, Kokko P, Hyvärinen J. (2024). Vaikuttavuuden johtamisen mekanismit – lähtökohtia ja edellytyksiä hyvinvointialueille. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 61(1), 75–92. Doi: 10.23990/sa.126151

Lee, Jo Ann & Wolf-Branigin, Michael (2023). Generating inclusive services for children, youth and families: A shift to using complex systems theory. *Child & Family Social Work* 28(4), 897–907. Doi: 10.1111/cfs.13010

Leinonen, Jaana (2023). Monitoimijainen yhteistyö hyvinvoinnin edistämisen yhdyspinnoilla. *Focus Localis*, 51(2), 62–68.

Lonka, Harriet & Jalonen, Harri (2023). Päätöksenteon tietoperusteisuus episteemisenä hallintana Tartuntatautilain asiantuntijalausuntojen analyysi. *Yhteiskuntapolitiikka,* 88(1), 5–18.

Luukkonen, Jouko, Majoinen, Kaija & Kuopila, Antti (2016). *Rajapinnoilta yhdyspintoihin. Kehittämisaloite kunnan ja maakunnan yhteistyöstä.* Helsinki: Kuntaliitto.

Marwell, Nicole P. & Calabrese, Thad (2015). A Deficit Model of Collaborative Governance: Government–Nonprofit Fiscal Relations in the Provision of Child Welfare Services. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (4), 1031–1058. Doi: 10.1093/jopart/muu047

Mönkkönen, Kaarina & Kekoni, Taru (2020). Monitoimijaisuus työntekijän voimavarana ja haasteena. Teoksessa Mönkkönen, Kaarina, Kekoni, Taru & Pehkonen, Aini (toim.), *Moniammatillinen yhteistyö. Kohtaaminen sosiaali- ja terveysalalla,* 215–241. Helsinki: Gaudeamus.

Niemi, Heidi (2023). Sosiaalityön ja työllisyydenhoidon monitoimijainen yhdyspintatyö. *Hallinnon Tutkimus* 42(1), 99–106. Doi: 10.37450/ht.121467

Nuopponen, Anita (2020). Systemaattinen käsiteanalyysi tutkijan työssä. Teoksessa Katajamäki, Heli (toim.) *Tieteellinen kirjoittaminen tiedeyhteisössä*, 94–122. VAKKI Publications 11. Vaasa: VAKKI.

Nurmi, Henna (2024): *Systeeminen hyvinvointijohtaminen: Kohti kumppanuusperustaista lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä.* Acta electronica Universitatis Lapponiensis 393. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

OHL 1287/2013. *Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki*. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131287

OHLM 377/2022. *Laki oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta*. https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220377

Parker, Steven, Hartley, Jean, Beashel, Jim & Vo, Quoc (2021). Leading for public value in multi-agency collaboration. *Public Policy and Administration*, *38*(1), 83–106. Doi:10.1177/0952076721999490

Provan, Keith G., & Kenis, Patrick (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. Doi: 10.1093/jopart/mum015

Purdy, Jill M. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409–417. Doi: 10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x

Scott, Rodney James & Boyd, Ross (2023). Determined to succeed: Can goal commitment sustain interagency collaboration? *Public Policy and Administration*, 38(1), 3–33. Doi: 10.1177/0952076720905002

Senge, Peter M., Camron-McCabe, Nelda, Lucas, Timothy, Smith, Bryan, Dutton, Janis & Kleiner, Art (2012). *Schools That Learn (Revised)*. USA: Nicholas Breadley Publishing.

SJL 612/2021 *Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä*. *https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612*

Stern Mark J. & Coleman, Kimberly J. (2015). The multidimensionality of trust: applications in collaborative natural resource management. *Society & Natural Resources* 28(2), 117–132. Doi: 10.1080/08941920.2014.945062

StVM 4/2022. *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö*.

Suhola, Timo (2017). *Asiakaslähtöisyys ja monialainen yhteistyö oppilashuollossa: oppilashuoltoprosessi systeemisenä palvelukokonaisuutena.* Acta Universitatis Lappeenrantaensis 733.

Timmermans, Stefan & Tavory, Iddo (2012). Theory construction in qualitative research: from grounded theory to abductive analysis, *Sociological Theory*, 30(3), 167–186. Doi: 10.1177/0735275112457914

van Hulst, Merlijn & Visser, E. Lianne (2024). Abductive analysis in qualitative public administration research. *Public Administration Review*, 1–14. Doi: 10.1111/puar.13856

Wang, Huanming & Ran, Bing (2020). Network governance and collaborative governance: a thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review*, 25(6), 1187–1211. Doi: 10.1080/14719037.2021.2011389

White, Sue & Featherstone, Brid (2005). Communicating misunderstandings: multiagency work as social practice. *Child & Family Social Work*, *10*(3), 207–216. Doi: 10.1111/j.1365-2206.2005.00372.x