

Vera Kenttälä

**MONITOIMIJAINEN YHTEISTYÖ YLEISEN
PAIKAN VÄKIVALTAISUUKSIIN
VARAUTUMISESSA**
Case Oulu

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kunta- ja aluejohtaminen
Pro Gradu -tutkielma
Maaliskuu 2026

TIIVISTELMÄ

Vera Kenttälä: Monitoimijainen yhteistyö yleisen paikan väkivaltaisuuksiin varautumisessa. Case Oulu.
Pro Gradu -tutkielma, 95 sivua, 1 liite (2 sivua)
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, kunta- ja aluejohtaminen
Maaliskuu 2026

Tämä pro gradu -tutkielma tarkastelee monitoimijaista yhteistyötä yleisen paikan väkivaltaisuuksiin varautumisen näkökulmasta. Väkivallan ilmeneminen julkisilla paikoilla on viime vuosina korostunut, mikä tekee ilmiöstä merkittävän ja kompleksisen yhteiskunnallisen haasteen. Ilmiön hallinta edellyttää monitoimijaista yhteistyötä, jossa yhdistyvät eri toimijoiden resurssit, osaaminen ja näkökulmat. Tutkielman tavoitteena on analysoida, miten monitoimijainen yhteistyö jäsenyy Oulun kontekstissa kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin välillä. Tutkimuksessa tarkastellaan, millaisille rakenteille yhteistyö rakentuu, miten toimijoiden roolit ja vastuunjako määrittyvät sekä millaisia haasteita ja kehittämistarpeita yhteistyöhön liittyy. Tutkielmassa vastataan tutkimuskysymyksen ”*Miten kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin välinen yhteistyö jäsenyy monitoimijaisena yhteistyönä väkivaltaisuuksiin varautumisen kontekstissa?*”. Tämän lisäksi tutkielma pyrkii tuottamaan tarkempaa tietoa yhteistyön rakenteista, haasteista sekä kehittämistarpeista seuraaviin osakysymyksiin vastaamalla: ”*Miten yhteistyön rakenteet, roolit ja vastuunjako jäsenyvät toimijoiden näkökulmasta?*”, ”*Millaisia haasteita toimijat tunnistavat yhteistyössä?*” sekä ”*Millaisia kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia toimijat tunnistavat yhteistyön rakenteissa ja käytännöissä?*”.

Tutkielma sisältää sekä empiirisen kontekstin että teoreettisen viitekehyksen. Empiirisessä kontekstissa tarkastellaan turvallisuuden ilmiötä ja siihen liittyviä keskeisiä lähtökohtia – kuten kokonaisturvallisuuden, varautumisen, turvallisuussuunnittelun sekä väkivallan käsitteitä –, jotka muodostavat tulkintakehyksen tutkielman ilmiön tarkastelulle. Empiirinen konteksti toimii siltana teoreettisen viitekehyksen ja empiirisen aineiston välillä, mahdollistaen teoreettisten käsitteiden kiinnittymisen käytännön toimintaympäristöön. Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu kerroksittain jäsenyvänä kokonaisuutena edeten hallintoympäristön tarkastelusta kohti yhteistyön ja toimijuuden teoreettisia mekanismeja. Lopulta teoreettinen viitekehys tarkentuu monitoimijaisen yhteistyön käsitteen määrittämiseen ja sen keskeisten ulottuvuuksien tarkasteluun.

Tutkielma toteutettiin laadullisena tutkimuksena, jonka aineisto kerättiin puolistrukturoitujen asiantuntijahaastattelujen avulla. Aineisto kerättiin alkuvuoden 2026 aikana haastatteleamalla Microsoft Teams -sovelluksen välityksellä viittä asiantuntijaa Oulun kaupungin, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen ja Oulun poliisin organisaatioista. Tavoitteena oli muodostaa mahdollisimman kuvaava aineisto tutkielman aiheen kannalta relevanteilta asiantuntijoilta. Haastatteluaineisto litteroitiin analyysiä varten tekstimuotoon, minkä jälkeen aineisto analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Analyysin yläluokat muodostettiin teoreettisen viitekehyksen pohjalta, kun taas alaluokat muodostuivat aineistolähtöisesti.

Tutkielman tulokset osoittavat, että monitoimijainen yhteistyö väkivaltaisuuksiin varautumisessa rakentuu pääosin olemassa olevien yksittäisten yhteistyöryhmien ja -foorumien varaan, eikä varautumiseen ole muodostunut erillistä, systemaattisesti koordinoitua kokonaisuutta. Yhteistyö on luonteeltaan verkostomaista, hajautunutta ja osin henkilöriippuvaista. Toimijoiden roolit perustuvat pitkälti lakisääteisiin tehtäviin, mutta vastuunjako ja johtajuus näyttäytyvät osin epäselvinä. Vuorovaikutus ja luottamus toimijoiden välillä koetaan pääosin toimiviksi, mutta tiedonkulkuun, resursseihin ja rakenteelliseen organisointiin liittyy haasteita.

Tulosten perusteella voidaan päätellä, että monitoimijaisen yhteistyön toimivuus edellyttää nykyistä selkeämpiä rakenteita, vastuunjakoa ja koordinaatiota. Teoreettinen viitekehys näyttäytyy pääosin yhtenevänä käytännön havaintojen kanssa, vaikka se jäsentää yhteistyötä usein ideaalityyppisenä mallina. Tutkielmassa havaittiin kuitenkin, ettei yhteistyön toimivuus välttämättä edellytä täydellistä rakenteellista selkeyttä tai ideaalimallin toteutumista ollakseen paikallisesti onnistunutta.

Avainsanat: Monitoimijainen yhteistyö, varautuminen, toimijuus, väkivalta, kunnat, hyvinvointialueet, poliisi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio: Microsoft Copilot ja OpenAI ChatGPT (5.3)

Käyttötarkoitus: Tekoälyä on hyödynnetty tutkielmassa aiheen ideoinnin ja rakenteen hahmottelun tukena. Lisäksi sitä on käytetty apuna tutkimusaiheeseen liittyvien näkökulmien jäsentämisessä sekä tekstin kielellisen ilmaisun tarkentamisessa. Tekoälyn rooli on ollut koko kirjoitusprosessin ajan avustava, eikä se ole korvannut tutkijan omaa analyysiä, tulkintaa tai tekstintuottoa.

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: 1–7.

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	5
1.1 Tutkimustehtävä	7
1.2 Aihepiirin rajauksesta	8
2 YLEISEN PAIKAN VÄKIVALTAISUUSKIIN VARAUTUMINEN TUTKIELMAN KONTEKSTINA	11
2.1 Kokonaisturvallisuus ja sisäinen turvallisuus toimintaympäristönä	11
2.2 Varautuminen normaaliolojen ennakoivana yhteistyönä	13
2.2.1 Keskeiset toimijat varautumisessa	15
2.3 Turvallisuuksuunnittelu paikallistason varautumisrakenteena	16
2.3.1 Monitoimijaiset toimintamallit turvallisuussuunnittelussa	17
2.4 Yleisellä paikalla tapahtuva väkivalta varautumisen kohteena	18
2.5 Yhteenveto	21
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	23
3.1 Uusi julkinen hallinta	24
3.2 Yhteistyö	27
3.2.1 Yhteistoiminnallinen hallinta yhteistyön perustana	30
3.3 Toimijuus	30
3.4 Monitoimijainen yhteistyö	32
3.4.1 Monitoimijaisen yhteistyön haasteet	34
3.4.2 Monitoimijaisen yhteistyön onnistumisen edellytykset	36
3.4.3 Monitoimijainen yhteistyö väkivaltaisuuksiin varautumisessa	39
3.5 Väkivaltaisuuksiin varautuminen monitoimijaisena hallintaprosessina	41
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	43
4.1 Laadullinen tutkimusmenetelmä	43
4.2 Tutkimuskohde	44
4.3 Aineiston keruu puolistrukturoiduilla asiantuntijahaastattelulla	45
4.4 Teoriaohjaava sisällönanalyysi	46
5 TULOKSET	48
5.1 Monitoimijaisen yhteistyön rakenteelliset puitteet	49
5.2 Toimijoiden roolit ja vastuunjako	54
5.3 Yhteistyöprosessit ja vuorovaikutus	60
5.4 Yhteistyön haasteet	65
5.5 Yhteistyön kehittämistarpeet ja mahdollisuudet	70
6 POHDINTA	75
6.1 Väkivaltaisuuksiin varautuminen verkostomaisena, mutta hajautuneena monitoimijaisena yhteistyönä	75
6.2 Monitoimijainen yhteistyö kehitysvaiheessa kohti tiiviimpää kollaboraatiota	76
6.3 Toimijuuden eriytyminen ja roolit monitoimijaisessa yhteistyössä	78
6.4 Monitoimijaisen yhteistyön monitasoiset haasteet	79
6.5 Kohti systemaattisempaa ja vaikuttavampaa monitoimijaista yhteistyötä	82
6.6 Monitoimijaisen yhteistyön teoreettisten oletusten ja empiiristen havaintojen välinen suhde	84
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	86
7.1 Tutkielman luotettavuus ja yleistettävyyys	87
7.2 Jatkotutkimusehdotukset	88
8 LÄHTEET	89
9 LIITTEET	94
Liite 1: Haastattelurunko	94

1 JOHDANTO

Viime vuosikymmenen aikana Suomessa on tapahtunut useita väkivaltarikoksiin liittyviä tapauksia, jotka ovat nostaneet yleisten paikkojen turvallisuuden keskeiseksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi. Yleisillä paikoilla tapahtuva väkivalta haastaa erityisesti käsitystä arjen turvallisuudesta, sillä se kohdistuu ympäristöihin, joita pidetään lähtökohtaisesti avoimina ja turvallisina kaikille. Tilastojen mukaan vakavien väkivaltarikosten painopiste on siirtynyt aiempaa enemmän yleisille paikoille – vielä vuonna 2015 hieman yli kolmannes vakavista väkivaltarikoksista tapahtui yleisillä paikoilla, kun taas nykyisin osuus on jo lähes puolet (Orjala & Kirsi 2025; Valtioneuvosto 2025b, 10).

Yleisellä paikalla tapahtuneen väkivallan lisääntyessä on väkivallan luonne samanaikaisesti muuttunut. Ampuma- ja puukotustapaukset eri puolilla maata ovat lisänneet väestön turvattomuuden kokemusta ja herättäneet huolta väkivallan ennakoimattomuudesta. Viimeaikaisten tilastojen mukaan vuonna 2024 jo 30 prosenttia yleisen paikan väkivaltarikosten epäillyistä olivat alle 18-vuotiaita, ja teot kohdistuivat aiempaa useammin entuudestaan tuntemattomiin henkilöihin. Lisäksi ampuma-aseiden, teräaseiden ja räjähteiden hallussapito yleisillä paikoilla on lisääntynyt. Vaikka todennäköisyys joutua satunnaisen vakavan väkivallan kohteeksi on edelleen verrattain pieni, ilmiö korostaa tarvetta tarkastella väkivallan ehkäisyä ja siihen varautumista osana laajempaa turvallisuuskokonaisuutta. (Joukanen 2024; Valtioneuvosto 2025b, 10.).

Yleisillä paikoilla tapahtuva väkivalta ei ole ainoastaan rikosoikeudellinen ongelma, vaan laajempi yhteiskunnallinen ilmiö, joka liittyy varautumiseen, paikalliseen suunnitteluun ja turvallisuuden hallintaan. Suomessa turvallisuustyön perustana toimii kokonaisturvallisuuden periaate, jossa turvallisuutta tuotetaan viranomaisten, kuntien, hyvinvointialueiden, poliisin, järjestöjen ja muiden toimijoiden yhteistyönä. (Niskanen & Uusikylä 2025, 43; Valtioneuvosto 2025a). Kokonaisturvallisuuden näkökulmasta varautumisen tavoitteena on ehkäistä ja hallita tapahtumia, jotka uhkaavat väestön turvallisuutta, järjestyksen häiriöttömyyttä ja yhteiskunnan kriisinkestävyyttä – mukaan lukien yleisillä paikoilla tapahtuvan väkivallan riskit ja niihin reagoiminen. (Kuntaliitto n.d.; Valtioneuvosto 2025a.)

Turvallisuus on yksi yhteiskunnan keskeisistä perustoimintojen alueista, jonka ylläpitäminen edellyttää yhä tiiviimpää poikkihallinnollista ja monitoimijaista yhteistyötä. Väkivallan ehkäisy ja yleisen turvallisuuden varmistaminen eivät ole näin ollen yksittäisten toimijoiden hallittavissa olevia tehtäviä, vaan ne edellyttävät rakenteellista yhteistyötä eri toimijoiden ja ammattiryhmien välillä. (Kuntaliitto n.d.) Turvallisuuden edistäminen on siten luonteeltaan monitahoinen ilmiö, jonka

tutkiminen on yhteiskunnallisesti perusteltua. Virran (2012, 124) mukaan turvallisuuden tutkimuksen yhtenä keskeisenä tehtävänä on tarkastella julkisen arvon tuottamisen tapoja. Julkinen arvo ilmenee muun muassa legitimizeettinä, hyvänä hallintona, järjestyksen ylläpitona, luottamuksena viranomaisiin sekä koettuna turvallisuutena, jotka toimivat indikaattoreina viranomaisyhteistyön toimivuudelle. Turvallisuuden tutkimuksen tehtävänä on tarkastella, miten viranomais- ja muu yhteistyö luo turvallisuutta ja millaista tämä yhteistyö on luonteeltaan (Virta 2012, 124).

Turvallisuutta voidaan tarkastella yhteiskunnallisena ja hallinnollisena kysymyksenä, sosiaalisena ilmiönä sekä taloudellisena ja poliittisena kysymyksenä. Tässä tutkielmassa turvallisuutta lähestytään yhteiskunnallisesta ja hallinnollisesta näkökulmasta, keskittyen erityisesti monitoimijaisen yhteistyön rakenteisiin ja käytäntöihin. Ajassa, jossa julkisen hallinnan resurssit ovat niukentuneet ja toimintaympäristö muuttuu nopeasti, yhteistyön laatu muodostuu ratkaisevaksi tekijäksi turvallisuushaasteisiin vastaamisessa. Monitoimijainen yhteistyö on ollut keskeinen kansallinen tavoite hallitusohjelmissa jo useiden vuosien ajan, mikä heijastaa yhteiskunnallisten ongelmien lisääntyntä monimutkaisuutta ja toimijoiden välistä keskinäistä riippuvuutta (Portti, Lehikoinen, Suhonen & Leinonen 2024, 5).

Hyvinvointialueuudistus on muuttanut turvallisuustehtävien vastuunjakoja Suomessa. Kunnat vastaavat edelleen hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistämisestä omalla alueellaan, kun taas hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveystalvet, jotka ovat myös merkittävässä roolissa turvallisuustyössä. Tämä hallinnollinen muutos on luonut uusia yhteistyörakenteita, joiden toimivuudesta on toistaiseksi rajallisesti tutkimustietoa. (October & Laitinen 2022.) Tähän tutkimustiedon aukkoon tämä tutkielma pyrkii vastaamaan.

Tämän laadullisen tapaustutkimuksen empiirinen konteksti on Pohjois-Pohjanmaa, erityisesti Oulun kaupungin, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen (Pohde) ja Oulun poliisilaitoksen välinen yhteistyö. Tutkielmassa tarkastellaan monitoimijaista yhteistyötä yleisellä paikalla tapahtuvaan väkivaltaan varautumisen näkökulmasta. Tutkielman lähtökohtana on ajatus siitä, että turvallisuus ei synny sattumalta, vaan se rakentuu erilaisten toimijoiden yhteisestä ymmärryksestä, koordinaatiosta ja kyvystä toimia yhdessä. Aiheen moniulotteisuus ulottuu yksilöiden turvallisuuden tunteesta kuntien, hyvinvointialueiden ja poliisin lakisäätteisiin velvoitteisiin sekä laajemmin yhteiskunnallisiin turvallisuuskysymyksiin. Näin ollen tutkielma tarkastelee yleisen paikan väkivaltaa osana laajempaa turvallisuuden hallinnan kokonaisuutta. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos n.d.)

1.1 Tutkimustehtävä

Suomen julkinen hallinto muuttui kohti monitasohallintaa hyvinvointialueuudistuksen myötä. Hyvinvointialueiden perustamisen myötä on entistä olennaisempaa korostaa vertikaalista yhteistyötä, sillä hyvinvointialueiden, kuntien ja valtion toimiva yhteistyö on kestävän julkisen hallinnon, demokratian ja osallisuuden edellytys. (Paananen, Jäntti, Haveri, Sinervo & Sinkkonen 2024, 12.). Tarkasteltaessa kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyötä voidaan huomata sen edenneen odotettua hitaammin. Vaikka ensimmäisen toimintavuoden jälkeen on havaittu kehitystä yhteistyössä sekä yhteisten tavoitteiden hahmottumisessa, yhteistyö ei edelleenkään ole suoraviivaista. (Paananen ym. 2024, 32–36.). Näin ollen voidaan olettaa, että uudessa hallintorakenteessa vastuut ja käytännöt esimerkiksi varautumisen näkökulmasta ovat vielä osittain muotoutumassa, mikä voi johtaa erinäisiin haasteisiin.

Turvallisuuden edistämisen edellyttäessä monitoimijaisuutta on yhteistyön sujuminen keskeinen tekijä. Yhteistyö ei aina johda resurssien tehokkaampaan käyttöön, vaan haasteena voi esiintyä epäselviä roolituksia ja rakenteita, ruohonjuuritason toimijoiden epähuomioimista sekä yleistä turhautumista yhteistyöhön. Aiemmat tutkimukset osoittavat, että poikkihallinnollista yhteistyötä heikentävät esimerkiksi yhteisten tavoitteiden, johtajuuden ja fasilitoinnin puute sekä sitoutumattomuus ja toimintakulttuurien siiloutuminen. (mm. Leinonen 2023; Holt ym. 2018; Majoinen & Antila 2018; Rantala ym. 2014.). Aiemman tutkimuksen valossa voidaan olettaa, että väkivaltaisuuksiin varautumisessa keskeisten toimijoiden välinen yhteistyö voi sisältää erilaisia haasteita ja käytännön pulmia.

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella monitoimijaista yhteistyötä väkivaltaisuuksiin varautumisen kautta ja selvittää, millä tavoin kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin välinen yhteistyö on koordinoitu turvallisuuden näkökulmasta sekä miten se toteutuu käytännössä. Keskeistä tutkielmassa on hahmottaa, millaisena yhteistyö näyttäytyy monitoimijuuden näkökulmasta ja miten toimijat itse kokevat sen toimivuuden. Aineiston perusteella pyritään tunnistamaan, ilmeneekö yhteistyössä vastuiden epäselvyyttä, toiminnan päällekkäisyyksiä tai muita rakenteellisia ja käytännön tason haasteita, jotka voivat heikentää varautumisen ja turvallisuustyön vaikuttavuutta. Tutkielma pyrkii siis luomaan kokonaiskuvan yhteistyön rakenteista ja toimintalogiikasta sekä esittämään käytännön ehdotuksia toimijoiden välisen yhteistyön kehittämiseksi.

Tutkielmalla pyritään vastaamaan seuraavanlaiseen tutkimuskysymykseen:

- 1) Miten kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin välinen yhteistyö jäsentyy monitoimijaisena yhteistyönä väkivaltaisuuksiin varautumisen kontekstissa?

Lisäksi tutkielmassa pyritään vastaamaan osakysymyksiin:

- 1) Miten yhteistyön rakenteet, roolit ja vastuunjako jäsentyvät toimijoiden näkökulmasta?
- 2) Millaisia haasteita toimijat tunnistavat yhteistyössä?
- 3) Millaisia kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia toimijat tunnistavat yhteistyön rakenteissa ja käytännöissä?

Tutkielman tulosten pohjalta pyritään kuvaamaan monitoimijaisen yhteistyön tilaa Oulun kaupungin, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen (Pohde) ja Oulun poliisilaitoksen välillä. Aineiston perusteella saadaan kuvaa alueellisen yhteistyön käytännön toteutumisesta, rooleista, vastuista, haasteista ja mahdollisuuksista sekä tuodaan esiin valittujen toimijoiden näkökulmaa siihen, miten yhteistyötä varautumisessa voi kehittää. Tutkielman tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää yhteistyön kehittämisessä, hankkeiden suunnittelussa tai nykyisten toimintamallien arvioimisessa. Tutkielman tuottama tieto on mielekästä myös yhteistyön yleiskuvan rakentumisen näkökulmasta. Yhteistyö voi näyttäytyä hyvinvointialueuudistuksen jälkeen pirstaloituneena, jolloin yleiskuvan kokoaminen yhteistyöstä on tärkeää tavoitteiden, vastuun ja toimintatapojen yhtenäistämisen näkökulmasta.

1.2 Aihepiirin rajauksesta

Tutkielman aihepiiri on hyvin laaja ja monitulkintainen, joten sen rajaaminen on merkittävässä asemassa. Tämän tutkielman näkökulmasta rajataan muutamia aihepiiriin selvästi liittyviä asioita tietoisesti pois. Aiemman tiedon valossa yhtenä yhteistyön keskeisenä toimijana nähdään myös järjestöt ja kansalaiset. Järjestöjen ja kansalaisten osuus on täydentää viranomaisten tuottamia palveluja sekä luoda uusia sellaisia. Järjestöjen rooli voidaan jakaa turvallisuustyössä kolmeen osaluueeseen: asiantuntijapalveluiden tuottaminen, viranomaisten tukeminen häiriö- ja onnettomuustilanteissa sekä koordinoita kansalaisten osallistumista yhteiskunnan turvallisuussyöhön. (Alanko, Hatakka & Somerkoski 2014, 12.) Vaikka järjestöillä ja kansalaisilla yksilöinä on merkittävä rooli esimerkiksi matalan kynnyksen palveluntuottajana turvallisuussuunnittelussa, ne on kuitenkin rajattu tarkastelun ulkopuolelle tässä tutkielmassa toimijoiden joukosta (Hämäläinen, Rantanen & Talvitie 2018, 16). Rajaus perustuu haluun luoda kuva nimenomaan julkisen sektorin ja paikallishallinnon yhteistyön toteutumisesta.

Tutkielmassa tarkastellaan monitoimijaista yhteistyötä yleisen paikan väkivaltaisuuksiin varautumisen näkökulmasta. Yksi työn keskeisistä rajauksista liittyy siis tapahtumapaikkaan – ilmiötä tarkastellaan nimenomaan julkisessa, ei yksityisessä tilassa. Tilan ollessa perustavanlaatuinen käsite, ei sillä ole yhtä yleispätevää määritelmää, vaan se voidaan määritellä, teoretisoida ja käsitteellistää monin tavoin. Absoluuttisella tilakäsityksellä tarkoitetaan näkemystä, jossa tilalla on oma olemassaolonsa, riippumatta siitä mitä sen sisällä on. Relationaalisen tilakäsityksen näkökulmasta tila ymmärretään puolestaan sosiaalisten suhteiden ja prosessien kautta, ja sitä voidaan tuottaa, muuttaa ja haastaa. (Sandberg 2011, 26–28.) Tässä tutkielmassa tila käsitetään jälkimmäisen näkökulman kautta. Tässä tilakäsityksessä tila nähdään erottamattomana sosiaalisesta rakentumisestaan ja sisällöstään, eli tila on ihmisten luomaa ja kokemaa (Massey 1994, 66–67). Paikka nähdään puolestaan tilana, jolla on ihmisten antama merkitys. Paikka sisältää kolme ulottuvuutta: sijainnin, paikan fyysisen ja sosiaalisen ympäristön sekä paikkasidonnaisen tunnesiteen (Sandberg 2011; ks. Agnew 1987).

Arkikielessä puhutaan useimmiten julkisesta tilasta tai julkisesta paikasta, jolla tarkoitetaan kaikille avointa tilaa. Järjestyslaissa (612/2003) puhutaan kuitenkin yleisestä paikasta, jota käytetään myös tässä tutkielmassa. Yleinen paikka kattaa paikat, joita käyttää lukumäärältään ja koostumukseltaan etukäteen täsmentämätön joukko henkilöitä. Yleisellä paikalla tarkoitetaan tietä, jalkakäytävää, katua, puistoa, toria, urheilukenttää, uimarantaa, vesialuetta, hautausmaata tai muuta vastaavaa yleisön käytettävissä olevaa aluetta. Yleisellä paikalla tarkoitetaan myös rakennuksia ja joukkoliikenteen kulkuneuvoja, jotka ovat yleisön käytettävissä joko tietyn tilaisuuden aikana tai muutoin. Tällaisia paikkoja ovat esimerkiksi virastot, toimistot, liikenneasemat, kauppakeskukset, liikehuoneistot tai ravintolat. Yleisen paikan yleistä järjestystä ja turvallisuutta pyritään edistämään järjestyslailla. (Järjestyslaki 612/2003; Minilex b n.d.).

Yleisen paikan väkivaltaisuus on kontekstina melko arkikielinen ja moniulotteinen, sillä jokainen yksilö voi määritellä sen eri tavoin. Tässä tutkielmassa yleisen paikan väkivaltaisuudella viitataan väkivaltaan, jonka tapahtumapaikkana on järjestyslain (612/2003) yleisen tilan määritelmän mukainen paikka. Väkivallan käsitteellä viitataan yksilöön, yhteisöön tai julkiseen tilaan kohdistuvaan fyysistä, henkistä tai sosiaalista vahinkoa aiheuttavaan toimintaan tai sen uhkaan. Tällä tarkoitetaan yleisesti toimintaa, joka aiheuttaa vahinkoa tai sen uhkaa ja vaatii viranomaisten ennakoivaa varautumista, yhteistyötä sekä koordinaatiota. Näin ollen väkivaltaisuutta ei tarkastella yksittäisinä rikosoikeudellisina tekoina, eikä käsitteen alta erikseen rajata pois väkivallan eri muotoja, vaan väkivaltaisuus nähdään turvallisuushukana ja ilmiönä, joka edellyttää monitoimijaista

valmistautumista ja yhteistä turvallisuuden hallintaa. Käsitteellä väkivaltaisuuksiin varautuminen viitataan sekä väkivallan ennaltaehkäisyyn että väkivallan uhkiin, riskeihin ja niihin varautumiseen osana kokonaisturvallisuutta. Käsite kattaa sekä konkreettiset väkivaltateot että niitä edeltävät ilmiöt ja rakenteet.

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielma etenee seuraavaksi kontekstin käsittelyyn, jossa tarkastellaan turvallisuuden ilmiötä ja siihen liittyviä keskeisiä lähtökohtia. Tämän jälkeen siirrytään teoreettiseen viitekehykseen, joka rakentuu kerroksittain jäsenyvänä kokonaisuutena (ks. kuva 2). Tutkielman viitekehys ei ole lineaarinen, vaan systemaattisesti tarkentuva kokonaisuus, joka etenee yleisestä hallintoympäristöstä kohti yhteistyön teoreettisia mekanismeja, toimijoita sekä lopulta monitoimijaisen yhteistyön ydinulottuvuuksia väkivaltaisuuksiin varautumisessa.

Teoreettisen viitekehyksen jälkeen avataan tutkielman metodologiset ratkaisut sekä käytännön toteutus, mukaan lukien aineiston keruu- ja analyysimenetelmät. Tämän jälkeen esitellään tutkimustulokset analyysissa muodostettujen yläluokkien mukaisesti omissa alaluvuissaan. Tulosten esittelyn jälkeen niitä tarkastellaan ja tulkitaan suhteessa aiemmin esitettyyn teoreettiseen viitekehykseen. Lopuksi tutkielman keskeiset havainnot kootaan yhteen johtopäätöksissä, joissa esitetään myös jatkotutkimustarpeita sekä arvioidaan tutkielman luotettavuutta.

2 YLEISEN PAIKAN VÄKIVALTAISUUSKIIN VARAUTUMINEN TUTKIELMAN KONTEKSTINA

Tässä tutkielmassa tarkasteltavan monitoimijaisen yhteistyön konteksti rakentuu kokonaisturvallisuuden, varautumisen, turvallisuussuunnittelun ja väkivallan käsitteiden ympärille. Tämä konteksti muodostaa tulkintakehyksen, jonka avulla voidaan analysoida kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin välistä yhteistyötä sekä siihen liittyviä rakenteita, haasteita ja kehittämismahdollisuuksia. Kontekstin tarkastelu toimii siltana teoreettisen viitekehyksen ja empiirisen aineiston välillä ja mahdollistaa teoreettisten käsitteiden kiinnittämisen tutkimuksen käytännön toimintaympäristöön.

2.1 Kokonaisturvallisuus ja sisäinen turvallisuus toimintaympäristönä

Turvallisuuden käsite on hyvin moniulotteinen ja se hahmotetaan tieteenalasta riippuen alan oman tutkimustradition ja lähestymistavan kautta (Virta 2012, 122–124). Turvallisuus voidaan määrittää yhtäältä ulkoisina olosuhteina, joissa uhat ja riskit ovat poissa tai hallinnassa, sekä toisaalta yksilön kokemuksena siitä, että mahdollisiin uhkiin vastataan ja ne pidetään hallittavissa (Sanastokeskus TSK 2017, 16). Turvallisuudella tarkoitetaan myös toimintaa tai toimintojen kokonaisuutta, jolla pyritään pitämään uhat hallinnassa (Valtioneuvosto 2023, 10). Turvallisuuden tieteellisen ja toiminnallisen tarkastelun laajentuessa on otettu käyttöön käsite ”laaja turvallisuuskäsitys”, jolla viitataan perinteisen sotilaallisen uhkakuvan lisäksi useisiin muihin erilaisiin ilmiöihin ja haasteisiin (Sanastokeskus TSK 2017, 16). Tämän tutkielman näkökulmasta turvallisuus käsitetään siis laaja-alaisesti yhtäältä yksilön kokemuksena turvassa olemisesta kuin yhteiskunnan rakenteellisena kykyinä ennaltaehkäistä, hallita sekä vastata ulkoisiin ja sisäisiin riskeihin ja uhkiin.

Jatkuvasti muuttuvassa ja keskinäisriippuvaisessa toimintaympäristössä sekä kansainväliset että kansalliset kehityskulut ja muutokset ulottuvat Suomen kansainväliseen asemaan sekä väestön hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Yhteiskunnan toimintaympäristön muutosten myötä turvallisuuteen kohdistuu yhä enemmän uusia epävarmuustekijöitä. Turvallisuuteen kohdistuvat uhat voivat ilmetä itsenäisinä, samanaikaisina tai toisiinsa kytkeytyvinä ilmiöinä. Ne voivat olla luonteeltaan arvaamattomia, rajat ylittäviä, nopeasti kehittyviä tai kestoltaan vaihtelevia. Uhat voivat syntyä olosuhteiden vaikutuksesta, teknisistä syistä tai ihmisen tarkoituksellisen tai tahattoman toiminnan seurauksena. Turvallisuusuhkien monipuolistuminen on vaikeuttanut toimivaltaisen vastuuviranomaisen tunnistamista, etenkin tapahtuman alkuvaiheessa. Turvallisuusuhkien ennakkovaroitus aika on myös lyhentynyt, mikä haastaa ennakoivan varautumisen, viranomaisten

toimintavalmiuden ja päätöksenteon sekä viranomaisyhteistyön sujuvuutta. (Sisäministeriö 2023, 12–17.)

Sipilän hallitusohjelmassa on vuonna 2015 asetettu visio, että Suomesta tulee maailman turvallisin maa elää, asua, yrittää ja tehdä työtä (Sisäministeriö 2017, 10). Suomessa turvallisuus nähdään laajan ja osallistavan turvallisuuskäsityksen kautta, kokonaisturvallisuutena (Eronen, Hakala, Hukkinen, Räisänen & Virtanen, 2021, 92). Kokonaisturvallisuuden käsite on melko uusi, sen vakiintuessa turvallisuuskeskusteluun 2010-luvulla Valtioneuvoston periaatepäätöksen myötä. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytty *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* tarjoaa yhteisen viitekehyksen kokonaisturvallisuuden toteuttamiseen. Kokonaisturvallisuus muodostaa perustan suomalaisen yhteiskunnan resilienssille ja se voidaan määrittää varautumisen yhteistoimintamallina eli poikkihallinnollisena yhteistyömallina ja tavoitetilana, jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhat ovat hallittavissa. Kokonaisturvallisuusmallin tavoittelemalla yhteistoiminnalla pyritään varmistamaan, että toimijat jakavat ja analysoivat keskenään turvallisuustietoa, laativat yhteisiä suunnitelmia sekä toimivat yhdessä. (Hämäläinen, Talvitie & Rantanen 2018, 13; Eronen, Hakala, Hukkinen, Räisänen & Virtanen, 2021, 91–92; Valtioneuvosto 2025a, 12.)

Kokonaisturvallisuuden toimintamallissa yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeinä toimintoina nähdään talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut, sisäinen turvallisuus, henkinen kriisinkestävyys, johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta sekä puolustuskyky. (Valtioneuvosto 2025a, 15–16; Eronen, Hakala, Hukkinen, Räisänen & Virtanen, 2021, 91–92.) Tämän tutkielman näkökulmasta keskeinen elintärkeä toiminto on sisäinen turvallisuus. Sisäinen turvallisuus voidaan määrittää yhteiskunnan tilana, jossa väestö voi nauttia yhteiskuntarauhasta, oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista (Valtioneuvosto 2023, 3). Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan siis sitä, että Suomeen ja sen väestöön kohdistuvia uhkia, kuten rikoksia ja onnettomuuksia kyetään torjumaan ja niiden seurauksia hallitsemaan (Valtioneuvosto 2025a, 19). Sisäisen turvallisuuden ylläpito perustuu ennaltaehkäisyyn ja tavoitteena on, että mahdollisimman moni rikos, onnettomuus ja muu häiriö on kyettävä estämään ennalta. Sisäisen turvallisuuden edellytys on toimiva viranomaisyhteistyö kaikilla tasoilla – sisäisen turvallisuuden strategiassa todetaankin, ettei hyvää sisäistä turvallisuutta ole mahdollisuutta saavuttaa ilman eri toimijoiden yhteistyötä. (Sisäministeriö 2017, 6.)

Kokonaisturvallisuuden strategisia tehtäviä on määritelty 56 ja ne jakautuvat elintärkeiden toimintojen mukaan. Tämän tutkielman näkökulmasta ollaan kiinnostuneita väestön toimintakykyyn

ja palveluihin liittyvistä tehtävistä, sisäisen turvallisuuden tehtävistä – etenkin yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämisestä – sekä johtamisen alla olevista tehtävistä. Strategisia tehtäviä toteuttavat toiminnan tasosta riippuen kaikki yhteiskunnan toimijat. Yhteiskunnan sektoreita ovat julkinen hallinto, elinkeinoelämä, kansalaisyhteiskunta sekä yksilöt – tämän tutkielman tarkastelu kohdistuu erityisesti julkisen sektorin toimijoihin. Toiminta tapahtuu kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Tutkielman näkökulmasta mielenkiintoisia ovat keskus-, alue- ja paikallishallinnon tehtäviä hoitavat viranomaiset sekä hyvinvointialueet ja kunnat, joilla on kaikilla keskeinen rooli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. (Valtioneuvosto 2025a, 39–47.) Näiden toimijoiden roolia kokonaisturvallisuuden edistämässä tarkastellaan kattavammin luvussa 2.2.

2.2 Varautuminen normaaliolojen ennakoivana yhteistyönä

Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja turvataan lainsäädäntöön perustuvilla, sopimuksin vahvistetuilla ja vapaaehtoisuudella täydennetyillä strategisilla tehtävillä. Näiden toteuttaminen edellyttää varautumisen ja vasteen toimenpiteitä, joista varautuminen painottuu häiriötilanteiden ulkopuolelle, vasteen ajoituksessa niiden yhteyteen. Tämän tutkielman näkökulmasta ollaan kiinnostuneita varautumisesta sen ennakoivan luonteensa vuoksi. (Valtioneuvosto 2025a, 29–30.) Varautuminen on julkishallinnon lakisääteinen velvollisuus, vaikka varautumisvelvollisuuden sisältöä ei ole tarkemmin määritelty (Valmiuslaki 1552/2011; 631/2022, 12§). Varautumistoimintaan liittyvää määrittelyä löytyy kuitenkin lainsäädännön ulkopuolelta esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta, yhteiskunnan turvallisuusstrategioissa sekä toimialoja koskevissa oppaissa ja aiheeseen liittyvissä sanastoissa (Ollila & Wiikinkoski 2021, 92).

Varautuminen yhdistetään usein pelkästään poikkeusoloihin, vaikka varautumisella pyritään vähentämään uhkien realisoitumista ja edistämään yhteiskunnan kriisinhallintaa myös normaalioloissa. Tämän lisäksi varautuminen liitetään usein ainoastaan toimintavalmiuteen, vaikka se on luonteeltaan melko ennakoivaa. Varautumiseen sisältyy useita osa-alueita, joita ovat muun muassa toimintatavat, johtaminen, henkilöstö, organisaatio, suunnittelu, infrastruktuuri sekä tieto. Varautuessa kaikki edellä mainitut osa-alueet sovitetaan yhteen yhteisellä suunnittelulla ja harjoitustoiminnalla, joiden päämääränä on tuottaa toimiva, ennakoiva ja yhteensovitettu kyvykkyys vastata häiriötilanteisiin, ehkäistä uhkien realisoitumista sekä turvata yhteiskunnan keskeisten toimintojen jatkuvuus myös normaalioloissa. (Valtioneuvosto 2025a; Valtioneuvosto 2025b.)

Kokonaisturvallisuuden periaatteen mukaisesti kaikilla julkisilla toimijoilla on merkittävä asema häiriötilanteisiin sekä poikkeusoloihin vastaamisessa ja varautumisessa. (Valtioneuvosto 2025a, 29–30.) Esimerkiksi kunnilla, hyvinvointialueilla ja järjestöillä on merkittävä rooli sisäisen turvallisuuden vahvistajana ihmisten ja yhteisöjen hyvinvoinnin edistämisen kautta. Viranomaiset nähdään keskeisinä yhteistyötä koordinoivina toimijoina sekä kriisivarautumisen ensisijaisina rakentajina. (Valtioneuvosto 2025b, 29–30.)

Varautumisen kokonaisuutta havainnollistetaan kuvassa 1. Vaikka varautuminen yhdistetään usein poikkeusoloihin ja kriisitilanteisiin, tässä tutkielmassa varautuminen ymmärretään ensisijaisesti normaaliolojen ennakoivana toimintana. Tarkastelun kohteena ei ole operatiivinen kriisijohtaminen tai materiaallinen valmius, vaan hallinnollinen ja moniammatillinen yhteistyö, jonka avulla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan väkivallan riskejä ennen niiden realisoitumista. Varautuminen nähdään tässä tutkielmassa erityisesti riskien tunnistamisena ja arviointina, toimijoiden roolien ja vastuiden jakamisena, yhteisenä tiedonvaihtona, ennalta estävien toimenpiteiden suunnitteluna ja toteuttamisena sekä resurssien yhteensovittamisena.



Kuva 1 Varautumisen kokonaisuus (Kuntaliitto 2022, 15.)

2.2.1 Keskeiset toimijat varautumisessa

Kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin toiminta muodostaa perustan kokonaisturvallisuuden ylläpitämiselle ja niiden roolit ovat osin toisiaan täydentäviä. Aiemmin kunnat on nähty lähinnä palvelujen järjestäjinä, mutta nykyisin niiden rooli turvallisuuden edistämässä on keskeinen (Hämäläinen, Rantanen & Talvitie 2018, 14). Kuntien ja kaupunkien toiminnasta merkittävä osa on sellaista, jolla on suuri vaikutus turvallisuuteen nyt ja tulevaisuudessa (Alanko, Hatakka & Somerkoski 2014, 3). Paikallinen turvallisuussuunnittelu sekä alueellinen yhteistyö viranomaisten ja järjestöjen kesken edistävät rikosten ja häiriöiden ennaltaehkäisyä ja vähentävät samalla korjaavien toimenpiteiden tarvetta. (Valtioneuvosto 2025b, 10.). Kuntien varautuminen sisältää ennakoinnin, operatiivisen toiminnan ja toipumisen osa-alueet, joista kahteen ensimmäiseen tämä tutkielma keskittyy. Ennakointi kattaa muun muassa riskien arvioinnin, elintärkeiden toimintojen tunnistamisen, ennaltaehkäistävien toimenpiteiden suunnittelun sekä käytettävissä olevien resurssien arvioimisen, kun taas operatiivinen toiminta sisältää koulutuksen, jatkuvuudenhallinnan, kriisijohtamisen, viestinnän, dokumentoinnin sekä varautumisen resursoinnin. (Kuntaliitto n.d.)

Hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, joka vastaa hyvinvointi- ja järjestämislainsäädännön nojalla merkittävästä osasta yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Hyvinvointialueilla on lainsäädännöllinen velvollisuus varautua, ja tätä työtä ohjaavat laaja säädöspohja sekä kansalliset ohjeet ja strategiset linjaukset, kuten kansallinen turvallisuusstrategia, sisäisen turvallisuuden selonteko, hyvinvointialueiden ja kuntien turvallisuusstrategiat sekä muut mahdolliset kehittämissstrategiat ja periaatteet. (Kuntaliitto 2022, 4–7.) Varautumisen toteutus jakautuu sisäisesti eri toimijoille, kuten aluevaltuustolle, aluehallitukselle sekä turvallisuus- ja varautumisjaostolle. Lisäksi keskeistä on monitasoinen yhteistyö muiden toimijoiden, kuten kuntien, poliisin ja muiden viranomaisten kanssa. Tämä yhteistyö mahdollistaa resurssien yhteensovittamisen, tiedonvaihdon ja kriisivalmiuden kehittämisen käytännössä. (Kuntaliitto 2022, 24–28.)

Poliisi on julkisista toimijoista näkyvin turvallisuuspalvelujen tuottaja ja sen keskeisiä tehtäviä ovat yleisen järjestyksen ylläpitäminen, rikostorjunta sekä ennalta estävien toimintojen toteuttaminen. Erityisesti paikallinen ja moniammatillinen työ, kuten erilaiset turvallisuusryhmät, riskinarviointikokoukset, lähi- ja koulupoliisitoiminta, nivoutuvat osaksi kuntien ja hyvinvointialueiden varautumista ja muodostavat yhteistyössä kokonaisuuden, joka tukee kokonaisturvallisuuden toteutumista. (Sisäministeriö n.d.)

2.3 Turvallisuussuunnittelu paikallistason varautumisrakenteena

Keskeisessä roolissa hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisessä – ja näin ollen myös kokonaisturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden edistämisessä – on turvallisuussuunnittelu, joka voidaan nähdä yhtenä varautumisen osa-alueena. Turvallisuussuunnittelun käsitteellä viitataan alueelliseen tai paikalliseen toimintaan, jonka tarkoituksena on parantaa turvallisuuden tunnetta sekä ennaltaehkäistä rikoksia, häiriöitä, onnettomuuksia ja tapaturmia. Vuoden 1999 valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta rikosentorjuntaohjelmasta suositteli paikallisten rikosentorjuntaohjelmien käyttöönottoa, minkä seurauksena turvallisuussuunnittelu on vakiintunut Suomessa. Turvallisuussuunnittelu ei ole lakisääteistä toimintaa, minkä vuoksi se on alue- ja paikallistasojen välillä eri tasoista toimintaa, johon on kuitenkin pyritty reagoimaan erilaisin kansallisin ohjein ja linjauksin. (Sisäministeriö 2019, 6–7; Alanko, Hatakka & Somerkoski 2014, 5–6.)

Turvallisuussuunnittelulla tarkoitetaan eri toimijoiden yhteistyössä tapahtuvaa, järjestelmällistä ja koordinoitua prosessia alue- ja paikallistason turvallisuuskysymysten ratkaisemiseksi (Sisäministeriö 2019, 8). Sillä voidaan myös viitata suunnitelmaan, jolla pyritään edistämään tietyn alueen, kohteen tai toiminnan turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta (Sanastokeskus TSK 2017, 53). Sen tavoitteena on vahvistaa turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta sekä vähentää rikoksia, häiriöitä ja onnettomuuksia ja niiden seurauksia. Turvallisuussuunnittelulla ohjataan konkreettisia toimenpiteitä, joita eri toimijat toteuttavat sekä yhteistyössä että osana omaa toimintaansa. (Sisäministeriö 2019, 7–9; Kuntaliitto n.d; Alanko, Hatakka & Somerkoski 2014, 3–5.)

Paikallistasolla tehtävä turvallisuussuunnittelu on merkittävä osa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista eli kokonaisturvallisuutta. Turvallisuussuunnittelussa toimijat tekevät yhteistyötä ja sopivat yhdessä ja erikseen tehtävät toimenpiteet turvallisuusongelmien ratkaisemiseksi tai vähentämiseksi. Suunnittelulla ohjataan turvallisuustyötä, edistetään yhteisten resurssien hyödyntämistä, varmistetaan toimijoiden yhtenäinen toiminta sekä vältetään päällekkäisyydet. Turvallisuussuunnittelu on myös konkreettinen väline yhteisen työn kohdentamiseen. (Sisäministeriö 2019, 8; Alanko, Hatakka & Somerkoski 2014, 6–9.)

Paikallinen turvallisuussuunnittelu voi olla monenlaista, mutta yleisesti se on luonteeltaan kehittämis- ja toimenpideohjelmien laatimista. Se on myös yleisin paikallisen turvallisuusyhteistyön toimintamalli. Paikallisen turvallisuussuunnittelun tulisi muun muassa perustua ajankohtaiseen ja

tarkkaan tietoon, pyrkiä lisäämään turvallisuuden tunnetta, muodostaa oleellinen osa päätöksentekoa ja toiminnan arviointia sekä heijastaa paikallisia prioriteetteja. (Alanko, Hatakka & Somerkoski 2014, 6–9.)

Kuntaliiton kuntien varautumisen ja turvallisuuden verkkosivuilla avataan tarkemmin turvallisuussuunnittelun menetelmiä ja osa-alueita käytännössä. Tämän tutkielman näkökulmasta keskeisenä osa-alueena näyttäytyy rikosten ja syrjäytymisen ennaltaehkäisy, joka kattaa laaja-alaisesti erilaisia toimia. Osa-alueeseen kuuluu esimerkiksi monialainen viranomaisyhteistyö sekä yhteistyö poliisin ja paikallisten yritysten kanssa. Yhtenä yhteistyön kohteena on tilojen ja ympäristön turvallisuuden sekä turvallisuuden tunteen edistäminen sekä kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäiseminen kouluissa ja oppilaitoksissa. Tämän lisäksi osa-alueeseen kuuluu erilaisia toimintamalleja, kuten ankkuri-toiminta, Marak-toimintamalli sekä hoito syytteen sijaan -toimintamalli. Ennaltaehkäisyyn lukeutuu myös sosiaali- ja terveystoimen korjaavat palvelut. (Kuntaliitto n.d.)

Turvallisuussuunnittelun toteuttamisessa käytännön työkaluja ja toimia ovat esimerkiksi turvallisuussuunnitteluoppaat, turvallisuussuunnitelmat, turvallisuuskyselyt, osallistava budjetointi, hyvinvointikertomus, hyvinvointialueen alueellinen hyvinvointikertomus sekä erilaiset paikalliseen toimintaan sidotut toimintamallit ja ohjelmat. (Kuntaliitto n.d.) Turvallisuussuunnittelun ollessa laaja ja monitoimijainen prosessi siihen liittyy myös haasteita. Turvallisuussuunnittelun yleisimpinä ongelmina nähdään resurssien riittämättömyys ja niiden vääränlainen kohdistaminen sekä asenteet ja vanhat työtavat. Koska turvallisuussuunnittelu kohdistuu muiden julkisten toimintojen tavoin rajallisiin resursseihin, sen tulisi olla mahdollisimman hallittu ja johdonmukainen prosessi, jossa eri osat tukevat toisiaan ja vaiheet etenevät luontevasti. (Sisäministeriö 2019.)

2.3.1 Monitoimijaiset toimintamallit turvallisuussuunnittelussa

Paikallinen turvallisuussuunnittelu konkretisoituu usein institutionalisoituneina moniammatillisina toimintamalleina, joissa eri viranomaiset ja muut toimijat tekevät systemaattista yhteistyötä, jonka tavoitteena on ennaltaehkäistä ja torjua rikoksia, häiriöitä, tapaturmia sekä onnettomuuksia. Tällaiset toimintamallit voidaan nähdä osana normaaliolojen varautumista, jossa painopiste on ennakoivassa puuttumisessa ja riskien hallinnassa. (Kuntaliitto n.d.)

Yksi keskeinen esimerkki monitoimijaisesta turvallisuusyhteistyön toimintamallista on Ankkuritoiminta, jossa poliisi, sosiaali- ja terveystoimi sekä nuorisotyö toimivat yhteistyössä erityisesti nuorten rikos- ja väkivaltakäyttäytymisen ehkäisemiseksi. Sen tavoitteena on varhainen puuttuminen tilanteisiin, joissa nuoren käyttäytyminen viittaa rikos- tai väkivaltariskin kasvuun. Toimintamalli perustuu tiedonvaihtoon, yhteiseen tilannearvioon ja koordinoituihin tukitoimiin, mikä ilmentää varautumisen ennakoivaa luonnetta. Mallin keskeisiin periaatteisiin kuuluu vapaaehtoisuus ja sen käyttöönotosta päätetään kunnittain, ja myös nuoren osallistuminen toimintaan on vapaaehtoista. (Ankkuri n.d.)

Toinen keskeinen esimerkki monitoimijaisesta toimintamallista on MARAK (Multi-Agency Risk Assessment Conference), joka on tarkoitettu toistuvan pari- ja lähisuhdeväkivallan uusiutumisen arviointiin ja hallintaan. MARAKissa eri viranomaiset kokoontuvat arvioimaan korkean riskin tapauksia standardoidun riskinarvioinnin pohjalta ja laativat uhrille koordinoitua turvasuunnitelman. Menetelmän tavoitteena on tunnistaa varhaisessa vaiheessa ne henkilöt, joilla on kohonnut riski joutua uudelleen väkivallan kohteeksi sekä katkaista väkivallan kierre ennakoivien ja yhteensovitettujen toimenpitein. MARAK perustuu Ankkuritoiminnan tavoin systemaattiseen tiedonvaihtoon, yhteiseen tilannearvioon ja vastuutettuun toimenpidesuunnitelmaan, jonka toteutumista myös seurataan. (Oikeusministeriö n.d.)

Tässä tutkielmassa Ankkurimalli ja MARAK nähdään esimerkkeinä sellaisista monitoimijaisista toimintamalleista, jotka sijoittuvat normaaliolojen varautumisen ja turvallisuussuunnittelun rajapintaan. Ne ilmentävät tapoja, joilla riskien ennakoiva tunnistaminen, systemaattinen arviointi ja koordinoitu yhteistyö konkretisoituvat käytännössä väkivallan kärjistymisen tai uusiutumisen ehkäisemiseksi. Toimintamallit perustuvat yhteiseen tilannearvioon, tiedonvaihtoon ja vastuutettuihin toimenpiteisiin, mutta ne eivät kata turvallisuusyhteistyön koko kirjoa, vaan ne toimivat havainnollistavina esimerkkeinä olemassa olevista rakenteista, joiden puitteissa kunta, hyvinvointialue ja poliisi voivat toteuttaa väkivaltaan liittyvää varautumisyhteistyötä.

2.4 Yleisellä paikalla tapahtuva väkivalta varautumisen kohteena

Väkivalta on arkikielessä jokaiselle tuttu käsite, mutta sen tarkempi määritelmä vaihtelee tieteenaloittain ja kontekstista riippuen sen ollessa sekä tulkinnallinen käsite että tutkimusala. Väkivalta on ilmiönä monimuotoinen sekä historiallisesti ja kulttuurisesti muuntuva, universaali osa ihmisyyttä. Väkivallan tutkimus on laajentunut useille tieteenaloille, kytkeytyen esimerkiksi tunteiden, kehon, sukupuolen, uskonnon ja politiikan tutkimukseen. Maailman terveysjärjestö

(WHO) painottaa raportissaan ”Draft global plan of action on violence” (2016) väkivallan ja siihen liittyvien toimien tutkimisen merkitystä. Raportissa korostetaan väkivallan kaikkien muotojen aiheuttavan vakavia ja pitkäaikaisia terveysvaikutuksia sekä merkittäviä taloudellisia ja yhteiskunnallisia kustannuksia, jotka heikentävät tuottavuutta ja hyvinvointia. Väkiältä on ehkäistävissä oleva kansanterveysongelma, jonka tutkiminen on välttämätöntä, jotta voidaan kehittää tehokkaita ennaltaehkäisyohjelmia sekä luoda näyttöön perustuvia käytäntöjä. (World Health Organization 2016, 7–12.)

Väkivallan merkitys ja ilmenemismuodot vaihtelevat ja sitä voidaan tarkastella yhtä lailla sosiaalisena, kulttuurisena, poliittisena kuin ideologisena ilmiönä. Väkiältä tarkasteltaessa on tärkeää ymmärtää se sekä kokemuksellisenä että rakenteellisenä ilmiönä, jotta voidaan saada syvempi käsitys siitä, miten yhteisöt käsittelevät valtaa ja turvallisuutta. (Dwyer 2017, 7–22.) Väkiällän käsitteen määrittely on vaihdellut ajallisesti sekä eri tieteenalojen välillä. Rikosoikeudellisessa kontekstissa väkiällän määrittely perustuu teon konkreettisiin olosuhteisiin ja piirteisiin. Väkiälltarikoksilla tarkoitetaan henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia, kuten henkirikoksia, tappoa, pahoinpitelyä sekä seksuaalirikoksia, joissa kohdistetaan uhriin väkiällta tai uhataan käyttää väkiällta. Myös väkiällalla uhkaaminen voi riittää täyttämään rikoksen tunnusmerkistön, vaikka uhkausta ei toteutettaisi tosiasiasa. Väkiällta voi kohdistua myös viranomaisiin, jolloin tekijä käyttää tai uhkaa käyttää väkiällta pakottaakseen virkamiehen toimimaan tietyllä tavalla tai pidättäytymään julkisen vallan käyttöä sisältävästä virkatoimesta. Väkiällta on siis osa monen eri rikoksen tunnusmerkistöä ja rikos voi täytyä, vaikka väkiällta ei tosiasiasa käytettäisi lainkaan. (Minilex a 2025.)

Rikosoikeudellinen näkökulma määrittää väkiällän konkreettisten tekojen ja niiden seuraamusten kautta, mutta tämän tutkiellän näkökulmasta väkiällta käsitetään laajempänä ilmiönä. Väkiällän käsitteellä viitataan ilmiöön, jossa yksilöön, yhteisöön tai julkiseen tilaan kohdistuu fyysistä tai henkistä vahinkoa aiheuttavaa toimintaa tai sen uhkaa. Väkiälltaan liittyy myös turvattomuuden tunnetta sekä yhteiskunnallisia seurauksia, jotka voivat heikentää yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvointia ja elinvoimaa. Määritelmä pohjautuu rikoslain (1995) luvun 21 pykälien 1–5 mukaiseen väkiällän tunnistamiseen henkeen ja terveyteen kohdistuvana rikoksena. Tämän lisäksi käsite ymmärretään turvallisushaasteena, joka voi johtaa fyysisen vahingon lisäksi psyykkiseen tai sosiaaliseen vahinkoon.

Tämän tutkiellän kiinnostus kohdistuu yleisellä paikalla tapahtuvaan väkiälltaan ja siihen varautumiseen. Yleisellä paikalla tapahtuva väkiällta eroaa yksityisessä tilassa tapahtuvasta

väkivallasta siten, että se koskettaa yksittäisen uhrin lisäksi laajempaa yhteisöä. Yleisellä paikalla tapahtuvat väkivaltaisuuDET vaikuttavat suoraan ihmisten turvallisuudentunteeseen. Tutkielman näkökulmasta yleinen paikka on myös mielenkiintoinen sen hallinnollisesti monitoimijaisen luonteensa näkökulmasta, sillä ympäristönä sen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää useiden toimijoiden välistä yhteistyötä.

Vuonna 2024 lähes puolet vakavista väkivaltarikoksista – rikosnimikkeet murha, tappo, törkeä pahoinpitely, törkeä ryöstö sekä näiden yritykset – tapahtui yleisillä paikoilla, etenkin suurimmissa kaupungeissa. Erityisen huolestuttavaksi ilmiöstä tekee sen, että epäillyistä noin 30 prosenttia oli alle 18-vuotiaita ja aiempaa suurempi osa teoista kohdistui entuudestaan tuntemattomaan henkilöön. Kansainvälisiä kokemuksia tarkastellessa on todettu julkisten tilojen turvallisuuden parantamisen olevan vaikeampaa, kun kielteinen kehitys on edennyt pitkälle. Tämä huomio korostaa kehityksen katkaisemisen ja turvallisuuden edistämisen toiminnan tärkeyttä. (Valtioneuvosto 2025b, 10–11.)

Vaikka tämä tutkielma ei pyri kuvaamaan väkivaltaa määrällisesti, on syytä muistaa, että väkivaltaa ja muita rikoksia tarkastellessa, rikostilastot ja muut viranomaislähteet kuvaavat näiden yleisyyttä puutteellisesti, koska vain osa tapauksista tulee viranomaisten tietoon. Viranomaistilastot kuvaavat melko luotettavasti vakavaa väkivaltaa, mutta lievän väkivallan ilmitulo on puolestaan paljon sattumanvaraisempaa. (Kolttola & Näsi 2022, 4.) Tällainen tilastollisen tiedon mahdollinen vajavaisuus korostaa monitoimijaisen tiedonvaihdon ja varautumisen tärkeyttä. Tästä syystä tutkielma keskittyy yhteistyörakenteisiin, ei pelkästään ilmiön määrälliseen kuvaukseen, sillä väkivallan uhka ja sen hallinta ovat ennen kaikkea hallinnollisia ja yhteiskunnallisia kysymyksiä, joissa eri toimijoiden välinen tiedonvaihto, suunnittelu ja laaja-alainen yhteistyö on keskeistä.

Väkivalta on ollut olemassa todennäköisesti aina ihmiselämän alusta saakka, mutta sen ei tarvitse olla väistämätön osa ihmisyyttä. Väkivaltaa voidaan ehkäistä ja sen vaikutuksia voidaan vähentää esimerkiksi yksilö- ja yhteisölähtöisillä toimilla, paikallisella ja kansallisella suunnittelulla sekä politiikka- ja lainsäädäntöhankkeilla. (Dahlberg & Krug 2006, 278–290.) Esimerkkejä tällaisista toimista on varautuminen ja turvallisuussuunnittelu, joita käsiteltiin tarkemmin luvuissa 2.2 ja 2.3. Vaikka väkivaltaa tarkastellaan tässä luvussa ilmiönä, tämän tutkielman ensisijainen kiinnostus ei kohdistu väkivallan määrälliseen kehitykseen tai rikosoikeudelliseen analyysiin. Väkivalta toimii ennen kaikkea hallinnollisena ja turvallisuuspoliittisena kontekstina, jossa eri viranomaisten ja julkisten toimijoiden välinen yhteistyö ja varautuminen konkretisoituvat. Tutkielman painopiste on siten yhteistyörakenteissa, roolien jäsentymisessä ja ennakoivissa toimintatavoissa, ei väkivallan kriminologisessa selittämisessä.

2.5 Yhteenveto

Tässä luvussa on jäsenetty tutkielman empiirinen konteksti kokonaisturvallisuuden, varautumisen, turvallisuussuunnittelun ja väkivallan käsitteiden kautta. Kokonaisturvallisuus muodostaa laajan hallinnollisen viitekehyksen, jossa sisäinen turvallisuus nähdään yhteiskunnan elintärkeänä toimintona ja jossa turvallisuuden ylläpito perustuu ennakoivaan, poikkihallinnolliseen yhteistyöhön (Valtioneuvosto 2025a, 12; Hämäläinen, Talvitie & Rantanen 2018, 13). Sisäisen turvallisuuden toteutuminen edellyttää eri toimijoiden välistä yhteistyötä kaikilla hallinnon tasoilla (Sisäministeriö 2017, 6; Valtioneuvosto 2023, 3).

Varautuminen on tässä tutkielmassa määritelty normaaliolojen ennakoivaksi toiminnaksi, jossa keskeistä on riskien tunnistaminen, yhteisen tilannekuvan muodostaminen, roolien ja vastuiden jäsentäminen sekä resurssien yhteensovittaminen (Valtioneuvosto 2025a, 29–30; Valtioneuvosto 2025b). Varautuminen on julkishallinnon lakisääteinen velvollisuus (Valmiuslaki 1552/2011), mutta sen sisältö konkretisoituu erityisesti monitoimijaisessa yhteistyössä ja suunnittelussa (Ollila & Wiikinkoski 2021, 92). Turvallisuussuunnittelu puolestaan konkretisoi varautumisen paikallistasolla. Se on eri toimijoiden yhteistyössä toteutettava, järjestelmällinen ja koordinoitu prosessi, jonka tavoitteena on ehkäistä rikoksia, häiriöitä ja onnettomuuksia sekä vahvistaa turvallisuuden tunnetta (Sisäministeriö 2019, 8–9; Alanko, Hatakka & Somerkoski 2014, 6–9). Monitoimijaiset toimintamallit, kuten Ankkuritoiminta ja MARAK, havainnollistavat sitä, miten ennakoiva yhteistyö, riskinarviointi ja koordinoitujen toimenpiteiden toteutus käytännössä osana normaaliolojen varautumista (Kuntaliitto n.d.).

Yleisellä paikalla tapahtuva väkivalta toimii tässä tutkielmassa turvallisuushaasteena, joka vaikuttaa laajasti yhteisöjen turvallisuudentunteeseen ja edellyttää useiden toimijoiden välistä koordinoitua toimintaa (Valtioneuvosto 2025b, 10–11). Väkivallan hallinta ei siten näyttäytyä ainoastaan rikosoikeudellisena kysymyksenä, vaan hallinnollisena ja organisatorisena tehtävänä, jossa korostuvat yhteistyörakenteet, tiedonvaihto ja yhteiset toimintamallit. Tilastollisen tiedon puutteellisuus sekä väkivallan ilmiön moniulotteisuus korostavat ennakoivan ja monitoimijaisen varautumisen merkitystä (Kolttola & Näsi 2022, 4; Dahlberg & Krug 2006, 278–290).

Aiempi tutkimus on osoittanut, että erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö sisältää edelleen haasteita, jotka liittyvät roolien epäselvyyteen, työnjaon jäsentymättömyyteen ja tavoitteiden yhteensovittamiseen (Paananen, Jäntti & Haveri 2025, 30). Nämä havainnot korostavat

tarvetta tarkastella varautumista ja turvallisuusyhteistyötä hallinnan, vastuunjaon ja monitoimijaisen yhteistyön näkökulmasta.

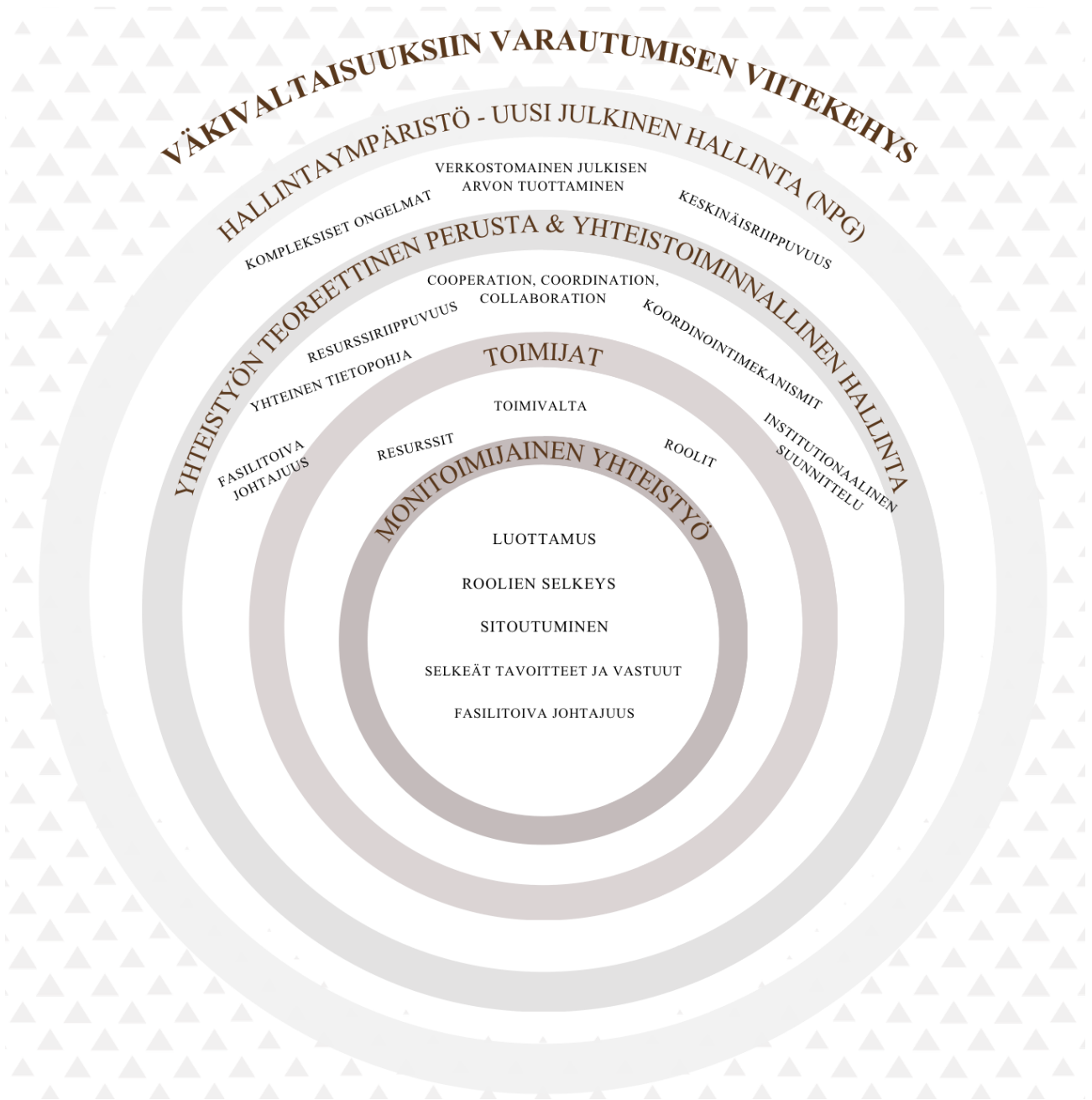
Seuraavassa luvussa siirrytään tarkastelemaan tutkielman teoreettista viitekehystä, jonka avulla analysoidaan, miten monitoimijainen yhteistyö rakentuu, millaisia rooleja ja vastuita toimijoille muodostuu sekä millaisia haasteita ja kehittämismahdollisuuksia yhteistyöhön liittyy tutkielman kontekstissa.

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä tutkielmassa monitoimijaista yhteistyötä tarkastellaan osana julkisen hallinnon muutosta, jossa kompleksiset ja poikkihallinnolliset ongelmat edellyttävät organisaatorajat ylittävää toimintaa. Teoreettinen viitekehys rakentuu vaiheittain siten, että se etenee yhteiskunnallisesta ja hallinnollisesta kontekstista kohti yhteistyön käsitteellistä jäsentämistä ja edelleen mekanismeihin, joiden kautta yhteistyön onnistumista voidaan ymmärtää. Lähtökohtana toimii uuden julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG) näkemys siitä, että julkinen arvo tuotetaan yhä useammin verkostoissa ja kumppanuuksissa, joissa eri toimijat ovat keskinäisriippuvaisia (Osborne 2006; Hakari 2013; Crosby, Hart & Torfing 2017; Leinonen 2023; Krogh & Triantafillou 2024). Uusi julkinen hallinta tarjoaa siten kehikon, joka selittää monitoimijaisen yhteistyön yleistymistä ja sen keskeistä asemaa nykyisessä hallintoympäristössä.

Tämän yleisen hallintoparadigman sisällä viitekehys syventyy yhteistyön ja yhteistoiminnallisen hallinnan teorioihin, joiden avulla jäsennetään yhteistyön tarkoitusta, muotoja sekä niitä johtamisen, koordinoinnin ja vuorovaikutuksen edellytyksiä, joiden varassa monitoimijainen yhteistyö voi tuottaa lisäarvoa (Thomson, Perry & Miller 2007; Keast & Mandell 2011; Gulati, Wohlgezogen & Zhelyazkov 2012; Bryson, Crosby & Stone 2015). Tarkastelu laajenee edelleen toimijuuden näkökulmaan, jossa huomio kohdistuu siihen, ketkä voivat vaikuttaa yhteistyöhön, millä edellytyksillä sekä miten eri toimijoiden roolit, valtasuhteet ja resurssit muovaavat yhteistyön dynamiikkaa.

Edellä esitetyt teoreettisen viitekehysten luvut toimivat monitoimijaista yhteistyötä taustoittavana ja syventävänä teoriana. Keskeinen tarkastelun kohde on monitoimijainen yhteistyö, jossa toimijat ovat tasavertaisia, mutta toisistaan riippuvaisia. Monitoimijaisen yhteistyön tuloksellisuus kytkeytyy erityisesti roolien selkeyteen, luottamukseen, johtajuuteen ja yhteiseen merkityksenmuodostukseen. (Leinonen 2023; Keast & Mandell 2014; De Montigny, Desjardins & Bouchard 2019). Näin teoreettinen viitekehys rakentuu kerroksittain etenevänä kokonaisuutena, jossa ulommat tasot selittävät yhteistyön tarpeellisuuden ja toimintalogiikan, sisempien tasojen tarkentaessa yhteistyön dynamiikkaa ja relationaalisia ulottuvuuksia väkivaltaisuuksiin varautumisen kontekstissa.



Kuva 2: Teoreettinen viitekehys

3.1 Uusi julkinen hallinta

Julkinen toiminta tapahtuu yhä enenevässä määrin yhteistyössä ja sen merkitystä on korostettu niin kansallisella kuin kansainväliselläkin lainsäädännöllä ja ohjauksella (Portti, Lehtikainen, Suhonen & Leinonen 2024, 5). Julkishallinnon tutkimuksessa yhteistyöperustaisuus kiinnittyy hallintoreformien yleiseen kehitykseen, jossa on siirrytty byrokraattisesta hallinnosta kohti markkinamekanismeja jäljitteleviä malleja ja siitä edelleen kohti yhteistyöalustoihin, verkostoihin ja kumppanuuksiin perustuvaa julkisen arvon tuotantoa. (Krogh & Triantafillou 2024, 3041.) Viimeisempää kehitysaaltoa on kuvattu julkisen hallinnon tutkimuksissa käsitteellä *New Public Governance* eli uusi

julkinen hallinta. Uusi julkinen hallinta voidaan ymmärtää analyttisena reformimallina, jossa painopiste on organisaatioiden välisissä suhteissa, prosesseissa ja palvelujärjestelmissä. (Hakari 2013, 33–34; Osborne 2006, 384.)

Uusi julkinen hallinta (New Public Governance) perustuu ajatukseen siitä, että yhteiskunnan monimutkaistumisen myötä julkinen hallinto ei enää pysty yksin vastaamaan ohjaus- ja kehittämishaasteisiin (Christensen 2012, 2; Hakari 2013, 34). Monimutkaistuvien yhteiskunnallisten ongelmien myötä organisaatioiden ja päätöksentekijöiden keskinäinen riippuvuus on kasvanut sekä ennakoinnissa että ratkaisuprosesseissa (Leinonen 2023, 62; Crosby, Hart & Torfing 2017, 655–656). Uuden julkisen hallinnan (NPG) paradigma nostaa esiin tarpeen pitkäjänteiseen ja tavoitteelliseen yhteistyöhön hallinnonalojen kesken sekä verkostomaiseen kumppanuuteen (Leinonen 2023, 62). Uutta julkista hallintaa (NPG) käsittelevässä kirjallisuudessa mallin keskeisinä ominaispiirteinä pidetään monialaista yhteistyötä, verkostojohdantamista sekä julkisen arvon yhteisluomista. Näiden pohjalta malli voidaan ymmärtää kokoelmana uudistuspolitiikkoja, -välineitä ja -toimenpiteitä, jotka perustuvat yhteistyötä korostaviin arvoihin, ajatuksiin ja oletuksiin. (Krogh & Triantafillou 2024, 3042.)

Uusi julkinen hallinta sisältää kaikkien uudistusmallien tapaan sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden. Ulkoisella ulottuvuudella tarkoitetaan julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välisten suhteiden uudelleenjärjestelyä. Sisäinen ulottuvuus kattaa puolestaan julkisen sektorin sisäisten suhteiden uudelleenjärjestelyn, kuten hallinnon tasojen väliset suhteet, julkiset organisaatiot eri hallinnonaloilla sekä johtajat ja työntekijät. Todellisuudessa ulottuvuuksien erottelu ei ole näin suoraviivainen, vaan luonteeltaan pikemminkin analyttinen. Myös uudistusmallien välillä on havaittavissa eroja ulottuvuuksien käsitteellisen kehityksen suhteen – uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) ollessa laaja-alaisesti kehittynyt sekä ulkoisen että sisäisen ulottuvuuden osalta, uuden julkisen hallinnan ulkoinen ulottuvuus on kehittynyt varsin pitkälle, kun taas sisäinen ulottuvuus on jäänyt heikommaksi. (Krogh & Triantafillou 2024, 3043–3044.)

Tarkasteltaessa uuden julkisen hallinnan uudistamismallia, on luotava käsitys sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden sisällöistä. Uuden julkisen hallinnan ulkoinen ulottuvuus viittaa horisontaalisiin, organisaatioiden välisiin suhteisiin, jotka muodostuvat toisistaan riippuvaisten julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken. Sisäinen ulottuvuus viittaa puolestaan siihen, miten julkisen sektorin toimijoiden väliset suhteet järjestetään ja johdetaan yhteistyöhön perustuen. Julkisten toimijoiden suhteisiin kuuluvat sekä horisontaaliset yhteydet koordinoivien toimijoiden välillä että vertikaaliset suhteet eri

hallinnontasojen välillä. Lisäksi yhteistyö voi tapahtua kollektiivisten toimijoiden välillä tai yksilöiden kesken. (Krogh & Triantafillou 2024, 3044–3045.)

Perustuen horisontaalisten ja vertikaalisten suhteiden sekä kollektiivisten ja yksilöllisten toimijoiden välisten suhteiden teoreettiseen erotteluun, Krogh ja Triantafillou (2024, 3045) ovat hahmottaneet neljä julkisen sektorin sisäisen yhteistyön muotoa sekä kahdeksan niihin liittyvää uudistusvälinettä.

Yhteistyön taso	Yhteistyön tyyppi	Kuvaus	Keskeiset uudistusvälineet
Kollektiivisten toimijoiden välinen yhteistyö	Horisontaalinen yhteistyö	Koordinoidaan julkisia organisaatioita keskenään	- Julkisesti valtuutetut verkot - Julkisen verkon hallinta
	Vertikaalinen yhteistyö	Yhteistyö ylempien ja alempien julkisten organisaatioiden välillä	- Poliittis-hallinnollinen metahallinto
Yksittäisten toimijoiden välinen yhteistyö	Horisontaalinen yhteistyö	Koordinoidaan julkisten organisaatioiden jäsenten välistä yhteistyötä	- Integroiva julkinen johtaminen - Tiimin johtaminen
	Vertikaalinen yhteistyö	Esimiesten ja alaisten välinen yhteistyö julkisissa organisaatioissa	- Hajautettu johtajuus - Luottamukseen perustuva hallinto

Kuva 3 Teoreettinen erottelu, Krogh & Triantafillou (2024) pohjalta

Kuvassa 2 esitetyt keskeiset uudistusvälineet eivät ole tämän tutkielman näkökulmasta keskeisessä asemassa, vaan toimivat ensisijaisesti taustoittavana uuden julkisen hallinnan mallintamisen ja kokonaisuuden hahmottamisen apuna. Uusi julkinen hallinta toimii siis eräänlaisena sateenvarjokäsitteenä, jolla viitataan usein monitoimijaisiin systeemeihin ja verkostoihin, jolloin toimijoiden yhteistyö- ja neuvottelusuhteet ovat keskeisessä roolissa (Nyholm, Stenvall, Ursin, Tiihonen & Airaksinen 2016; Krogh & Triantafillou 2024, 3053.) Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta yhteistyöverkostot eivät ole vain vaihtoehtoinen toimintatapa, vaan keskeinen mekanismi julkisen arvon tuottamisessa ympäristössä, jossa ongelmat ovat kompleksisia ja toimijat keskinäisriippuvaisia (Osborne 2006; Leinonen 2023; Krogh & Triantafillou 2024).

3.2 Yhteistyö

Uuden julkisen hallinnan viitekehyksessä yhteistyö nähdään keskeisenä toimintatapana, jonka avulla vastataan monimutkaisiin ja poikkihallinnollisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Yhteistyö on käsitteenä moniulotteinen ja sen määritelmät vaihtelevat tieteenaloittain sekä kielellisesti. Suomen kielessä yhteistyö viittaa yleisesti yhteiseen tekemiseen, kun taas englanninkielisessä kirjallisuudessa erotellaan useita yhteistyön muotoja, kuten *collaboration*, *cooperation* ja *coordination* (Sanastokeskus n.d.; Keast & Mandell 2011). Näiden käsitteiden erot liittyvät erityisesti yhteistyön syvyyteen, sitovuuteen ja integraation asteeseen. Yhteistyötä kuvaavien käsitteiden ymmärtäminen auttaa jäsentämään yhteistyötä kokonaisvaltaisesti. (Keast & Mandell 2011, 3.)

Yhteistyö voidaan ymmärtää sekä prosessina että lopputuloksena, jossa itsenäiset tai lähes itsenäiset toimijat ovat vuorovaikutuksessa sekä virallisissa että epävirallisissa neuvotteluissa ja rakentavat näin yhdessä sääntöjä ja rakenteita suhteidensa hallintaan. Yhteistyön tavoitteena on sopia yhteisistä toimintatavoista ja päätöksistä niiden asioiden osalta, jotka yhdistävät toimijoita. Yhteistyö perustuu jaettuihin normeihin ja vuorovaikutukseen, ja sen oletetaan tuottavan hyötyä kaikille osapuolille. (Thomson, Perry & Miller 2007, 3.) Lisäksi yhteistyö nähdään keinona saavuttaa tavoitteita tehokkaammin sekä etsiä uusia ratkaisuja kompleksisiin ongelmiin (Bryson, Crosby & Stone 2015). Yhteistyö edellyttää aina yhteistä ymmärrystä tavoitteista, sitoutumista päätöksiin sekä hyväksyntää yhteistyön päämäärille, riippumatta osallistujamäärästä tai yhteistyön muodosta (Mundy & Maddern 2025, 1).

Yhteistyön rakenteita ja toimintalogiikkaa on jäsennetty eri tavoin. Gulatin, Wohlgezogenin ja Zhelyazkovin (2012) mukaan yhteistyö rakentuu yhteistoiminnasta ja koordinaatiosta, joiden tunnistaminen mahdollistaa yhteistyön laajemman tarkastelun sekä erityisesti siihen kohdistuvien haasteiden ymmärtämisen. Keast ja Mandell (2011) puolestaan hahmottavat yhteistyötä niin sanotun kolmen C:n mallin kautta: yhteistoiminta (*Cooperation*), koordinointi (*Coordination*) sekä kollaboraatio (*Collaboration*). Näiden yhteistyömuotojen avulla voidaan hahmottaa yhteistyön eriasteista integroitumista ja sitovuutta (Keast & Mandell 2011, 4).

Yhteistoiminnalla (*Cooperation*) viitataan yhteistyön kevyempään muotoon, jossa osapuolet pyrkivät saavuttamaan yhteisesti sovittuja tavoitteita säilyttäen kuitenkin organisatorisen autonomiansa. Yhteistoiminta perustuu usein vapaaehtoisuuteen, tiedon tai resurssien rajattuun jakamiseen ja sen fokus on usein suhteiden rakentamisessa ja tiedonvaihdossa. Yhteistoiminnan näkökulmasta

organisaatioiden väliset suhteet voivat vaihdella paljonkin yhteistyökykyisistä, ei-yhteistyökykyisiin. Yhteistoiminnan laajuus voi vaihdella ja se voi olla hyvin rajattua tai laajaa, laajuuden määrittäessä sen mukaan, kuinka paljon resursseja organisaatiot ovat valmiita sitomaan yhteistyöhön ja kuinka kattavaa yhteistyön odotetaan olevan. (Gulati ym. 2012, 6–7; Keast ja Mandell 2011, 3.)

Organisaatioiden välisessä yhteistyössä keskeinen tekijä on resurssiriippuvuus, joka syntyy panosten ja tuotosten vastavuoroisuudesta. Resurssiriippuvuus luo epävarmuutta siitä, käyttäytyvätkö yhteistyökumppanit sovitulla tavalla. Sopimuksesta poikkeaminen altistaa yhteistyöepäonnistumisille (*Cooperation failures*). Yhteistyöepäonnistumiset voivat ilmetä esimerkiksi vastuiden välttelynä tai opportunistisena käyttäytymisenä, jolloin toimija tavoittelee omaa etuaan toisten toimijoiden kustannuksella. Tällaiset tilanteet heikentävät luottamusta yhteistyökumppaneihin ja voivat johtaa jopa yhteistyösuhteen päättymiseen. (Gulati ym. 2012, 7–8.) Yhteistyöepäonnistumisten taustalla ovat usein osapuolten eroavat tai ristiriitaiset intressit. Vaikka organisaatiot toimivat yhteistyössä, ne pysyvät itsenäisinä toimijoina, jotka kontrolloivat tavoitteitaan, resurssejaan ja reagointiaan ulkoisiin paineisiin. Tämä voi johtaa vaihtelevaan sitoutumiseen ja lisätä intressiristiriitojen riskiä. Intressiristiriitoja pahentaa opportunisti, jolla tarkoitetaan taipumusta ajaa omaa etua moraalisisista velvoitteista tai epävirallisista sopimuksista huolimatta. Opportunismia ja keinoja sen hallintaan voidaan tarkastella esimerkiksi taloustieteellisen, sosiologisen ja psykologisen näkökulman kautta. Näitä lähestymistapoja yhdistää näkemys siitä, että yhteistyön turvaaminen on yhteistyösuhteiden suurin haaste. Vaikka opportunistia pyritään estämään sopimuksilla, luottamuksella ja sitoutumisella, ei yhteistyön onnistuminen ole taattua, sillä toimijoilla voi olla vaikeuksia yhdistää resurssejaan tehokkaasti tai synkronoida toimintaansa yhteistyön tavoitteiden mukaisesti. (Gulati ym. 2012, 7–12.)

Yhteistoiminnan korostaessa yhteisymmärrystä yhteistyön tavoitteista, resursseista ja hyötyjen jaosta, koordinaatio tarkastelee yhteistyön käytännön toteutumista. Lähtökohtana yhteistyön onnistumiselle on ajatus siitä, että vaikka organisaatioiden intressit olisivat täysin yhtenevät, yhteistyö vaatii älykästä, johdettua ja järjestelmällistä työtä, jotta yhteistyöepäonnistuminen vältetään. Yhteistyö edellyttää näin ollen aina jonkinasteista työnjakoa ja koordinaatiomekanismeja, joilla mahdollistetaan tiedonvaihto, yhteissuunnittelu, yhteensopiva ajoitus sekä resurssien yhdistäminen. (Gulati ym. 2012, 12–16.)

Koordinointi (*Coordination*) edustaa yhteistyön muodollisempaa ja sitovampaa muotoa. Sillä tarkoitetaan toimijoiden toiminnan järjestelmällistä yhteensovittamista yhteisten tavoitteiden

saavuttamiseksi. Koordinointi edellyttää usein yhteistä suunnittelua, päätöksentekoa, tiedonvaihtoa ja yhteisiä toimintamalleja. Lisäksi siihen liittyy usein myös jonkinasteinen velvoite tai mandaatti. (Keast & Mandell 2011, 3.) Koordinointia arvioidaan sen perusteella, kuinka tehokkaasti se mahdollistaa yhteensopivuuden ja kuinka hallitusti resurssit kohdennetaan. Hallitakseen työnjaosta syntyviä keskinäisriippuvuuksia sekä sisäisestä ja ulkoisesta ympäristöstä kumpuavia epävarmuuksia, organisaatioiden on koordinoitava toimintaansa. Mitä suurempi keskinäinen riippuvuus ja epävarmuus toimijoiden välillä on, sitä laajempaa ja monimutkaisempaa koordinointia yhteistyö edellyttää. Keskeisimpiä koordinointiin liittyviä huolenaiheita ovat tunnistavatko organisaatiot yhteisesti riippuvuudet ja epävarmuudet sekä pystyvätkö toimijat hallitsemaan niitä tehokkaasti. (Gulati ym. 2012, 16–22.)

Koordinointiin liittyvät haasteet voivat johtua kognitiivisista rajoitteista, organisaatioiden välisistä kulttuurieroista sekä olemassa olevien rakenteiden, prosessien ja resurssien jäykkyydestä. Haasteiden välttämiseen liittyen aiempi tutkimus on jakautunut kolmeen pääkoulukuntaan, rakenteelliseen, institutionaaliseen ja relaatiokoulukuntaan. Rakenteellinen näkökulma korostaa organisaatio- ja työtehtäväsuunnittelun merkitystä, institutionaalinen näkökulma painottaa puolestaan normien ja jaettujen oletusten merkitystä, relaatiokoulukunnan korostaessa koordinoinnin spontaania luonnetta ja johtajien aktiivista roolia. Koulukuntien näkökulmat yhdessä luovat kuvan yhteistyösuhteiden koordinoinnin kompleksisesta luonteesta, tarjoten näkökulmia haasteisiin vastaamiseen. Keskeisimpänä ajatuksena on, että koordinointi edellyttää jatkuvaa vuorovaikutusta ja käytännön hallintaa resurssien ja tehtävien tasolla, vaikka organisaatioiden motivaatiot ja sitoutuminen yhteistyöhön on selkeää. (Gulati ym. 2012, 17–22.)

Yhteistyön syvin ja integroitunein muoto on kollaboraatio (*Collaboration*), jossa toimijat tunnistavat toimintansa tehokkuuden riippuvan vastavuoroisesti toistensa toiminnasta. Vaikka kaikki edellä esitetyt yhteistyön muodot edellyttävät jonkinasteista riippuvuutta, kollaboraatio edellyttää pitkäjänteistä sitoutumista, yhteistä ongelmanmäärittelyä sekä halua kehittää uusia toimintajärjestelmiä ja institutionaalisia rakenteita. (Keast & Mandell 2011, 4.) Yhteistoiminnan, koordinaation ja kollaboraation erilliset ja toisiaan täydentävät yhteistyön osa-alueet auttavat tunnistamaan sekä yhteistyön luonnetta että erilaisia haasteita ja riskejä, joita yhteistyökumppanit voivat kohdata. Erilaiset lähestymistavat korostavat, ettei sosiaalisia tarpeita tule laiminlyödä, vaan luottamusta on rakennettava ja sitoutumista ylläpidettävä, oli kyse minkä tasoisesta yhteistyöstä tahansa. Yhteistyöstä hyödytään, kun osapuolet tunnistavat ja tunnustavat toistensa yksilölliset haasteet. (Gulati ym. 2012, 61–65.)

3.2.1 Yhteistoiminnallinen hallinta yhteistyön perustana

Julkisen hallinnon sisällä yhteistyö ei aina perustu hierarkkiseen ohjaukseen, vaan rakentuu yhä useammin neuvotteluun, keskinäisriippuvuuteen ja yhteiseen ongelmanmäärittelyyn. (Hakari 2013, 34.) Yhteistoiminnallisen hallintamallin käsitteellistäminen muodostaa perustan käytännön yhteistyölle, joka puolestaan mahdollistaa monitoimijaisen yhteistyön toteutumisen (Kemppainen & Kork 2025, 3). Yhteistoiminnallinen hallinta syventää yhteistyön tarkastelua painottamalla erityisesti yhteistyön prosessuaalista, vuorovaikutuksellista ja ei-hierarkkista luonnetta. Tässä tutkielmassa yhteistoiminnallista hallintaa hyödynnetään analyttisenä viitekehyksenä julkisten toimijoiden välisen yhteistyön tarkasteluun tilanteissa, joissa toimijoilla on erilliset toimivaltuudet ja resurssit, eikä yksittäisellä toimijalla ole kokonaisvastuuta prosessista.

Yhteistoiminnallinen hallinta nähdään vaiheittaisena prosessina, jossa yhteistyön edellytyksiä arvioidaan, rakennetaan yhteistä ymmärrystä ja tietopohjaa sekä toteutetaan ja arvioidaan yleisesti sovittuja ratkaisuja. (Kemppainen & Kork 2025, 3; Kotilainen, Peltonen & Sairinen 2021, 26.) Yhteistoiminnallisen hallinnan onnistumista määrittävät lähtötilanne, institutionaalinen suunnittelu, fasilitoiva johtajuus sekä yhteistyöprosessin dynamiikka. Prosessia tukevat erilaiset työkalut, kuten lähtötilanteen kartoitus sekä yhteisen tietopohjan rakentaminen. Yhteistyön käynnistymistä edistävät aloitteellinen johtajuus, keskinäinen riippuvuus, merkittävät kannustimet ja epävarmuus, kun taas yhteistyödynamiikkaan vaikuttavat periaatteellinen sitoutuminen, jaettu motivaatio ja toimijoiden yhteistoimintakyky. (Kotilainen ym. 2021, 24–29; Ansell & Gash 2007, 544–550; Emerson, Nabatchi & Balogh 2011, 3–6.)

Yhteistyön ja yhteistoiminnallisen hallinnan teoreettinen tarkastelu osoittaa, että yhteistyön onnistuminen ei perustu pelkästään rakenteisiin tai muodollisiin sopimuksiin, vaan se rakentuu toimijoiden vuorovaikutuksessa, valinnoissa ja resurssien käytössä. Tämä luo perustan toimijuuden tarkastelulle, jonka avulla voidaan analysoida, miten toimijat asemoivat itsensä yhteistyössä ja millaiset valtasuhteet, normit ja kokemukset ohjaavat yhteistyön käytännön toteutumista.

3.3 Toimijuus

Julkisten palveluiden tuottamiseen ja yhteistyöprosesseihin osallistuu joukko autonomisia, mutta keskinäisriippuvaisia toimijoita. Toimija voidaan määritellä yksilöksi, organisaatioksi tai organisaatioryhmäksi, jolla on asema ja kyky vaikuttaa vuorovaikutusprosessien sisältöön, kulkuun tai lopputuloksiin. Toimijuuden käsitteellä viitataan toimijan kykyyn, mahdollisuuksiin ja valtaan

toimia ja vaikuttaa tietyssä kontekstissa. Toimijuus ei näin ollen ole pysyvä ominaisuus, vaan se on luonteeltaan relationaalista ja rakentuu keskinäisissä suhteissa ja vuorovaikutuksessa (Vanhalakka-Ruoko, Kauppila & Silvonen 2015, 5). Toimijuus voidaan ymmärtää sosiaalisen osallistumisen prosessina, jossa vaikuttavat sekä yksilön että yhteistyöverkoston menneisyyden kokemukset, rutiinit, nykyhetki ja tulevaisuus. (Vanhalakka-Ruoko 2014, 195.) Näin ollen toimijuus ei edellytä aktiivista osallistumista vuorovaikutusprosessiin, vaan toimija voi olla myös epäaktiivinen tai prosessin vaikutusten kohteena ilman konkreettista osallistumismahdollisuutta. (Klijn, Koppenjan, Spekkink & Warsen 2025, 51.) Käsitteellisenä rajanvetona voidaan todeta, että toimija vastaa kysymykseen kuka tai mikä toimii, kun taas toimijuus vastaa kysymykseen, miten, missä määrin ja millä edellytyksillä toimija toimii ja vaikuttaa.

Toimijuuden tarkastelu korostaa, että monitoimijaisissa yhteistyösuhteissa toimijoita on useita, mutta heidän toimijuutensa voi jakautua epätasaisesti. Vaikka useat tahot voidaan tunnistaa toimijoiksi, kaikilla ei ole samanlaisia edellytyksiä vaikuttaa prosessin kulkuun tai lopputuloksiin, eikä yksittäisellä toimijalla ole täyttä kontrollia kokonaisuudesta. Toimijuuteen vaikuttavat muun muassa toimivaltuudet, resurssit, identiteetti, strategiset kyvykkyudet sekä keskinäisriippuvuudet. Vaikka yhteistyösuhteet olisivat luonteeltaan suhteellisen horisontaalisia, valtaerot säilyvät usein toimijoiden resurssien epätasaisen jakautumisen ja yksinoikeudellisten toimivaltuuksien vuoksi. (Klijn ym. 2025, 51–60.)

Suomalaisen kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaan yhteiskunnan kaikki toimijat osallistuvat yhdessä kokonaisturvallisuuden edistämiseen. Toimijat jaetaan eri tasoihin ja sektoreihin aina kansainväliseltä tasolta paikallistasoon asti. Tämän tutkielman näkökulmasta on mielekästä tarkastella kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin toimijuutta väkivaltaisuuksiin varautumisessa. Kiinnostuksen kohteena olevilla toimijoilla on keskeinen rooli yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämisessä, velvollisuutenaan muun muassa ohjata, valvoa, ohjeistaa ja koordinoida sekä analysoida, kerätä ja jakaa tietoa turvallisuudesta toiminnan kehittämisen ja päätöksenteon tueksi. (Valtioneuvosto 2025a, 39–41.)

Kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin yhteistyössä kaikki osapuolet ovat toimijoita, mutta niiden toimijuus on erilaista. Kokonaisturvallisuuden näkökulmasta toimijuuden erot konkretisoituvat erityisesti vastuiden ja resurssien näkökulmasta. Poliisin toimijuus perustuu yleisesti vahvaan julkisen vallan käyttöön sekä vastuuseen yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta. Hyvinvointialueiden toimijuus korostuu ennaltaehkäisyssä ja riskiperusteisessa

valmiussuunnittelussa, ollen vahvasti sidoksissa lainsäädäntöön, resursseihin sekä yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa. Kunnan toimijuus on luonteeltaan puolestaan koordinoivaa, mahdollistavaa ja yhteensovittavaa. Kunta toimii usein rajapintana eri toimijoiden, kuten viranomaisten, kansalaisten ja järjestöjen välillä, jolloin vaikutusvalta perustuu kykyyn koota toimijoita, jakaa tietoa ja rakentaa luottamuksellista yhteistyötä. (Valtioneuvosto 2025a, 39–41.)

Toimijuuden tarkastelun keskeisenä lähtökohtana voidaan pitää myös kontekstuaalisuutta, sillä konteksti määrittää, millä tavoin toimijuus ilmenee (Eteläpelto, Vähäsantanen, Hökkä & Paloniemi 2014, 203). Toimijuuden erot määrittyvät näin myös alueellisissa ja paikallisissa varautumisen rakenteissa, kuten yhteisissä toimintamalleissa tai yhteistyöfoorumeissa. Rakenteet itsessään voivat estää, mutta myös myönteisessä mielessä mahdollistaa ja ohjata yksittäisten toimijoiden toimintaa. Yhteistyöverkostoissa toimijoiden vaikutusvalta ei näin ollen perustu pelkästään muodolliseen asemaan, vaan niiden moniin ominaisuuksiin. (Klijn ym. 2025, 51–57.) Turvallisuuden edistäminen edellyttää näin ollen toimijoiden erojen tunnistamista ja toimijuuden yhteensovittamista, jotta monitoimijainen yhteistyö rakentuu toisiaan täydentävien roolien varaan.

Edellä tarkasteltuna toimijoiden rooli ja toimijuus korostavat, että monitoimijainen yhteistyö ei ole pelkästään organisaatorakenteisiin tai muodollisiin sopimuksiin liittyvä kysymys, vaan relationaalinen prosessi, jossa toimijat toimivat erilaisten resurssien, velvoitteiden, identiteettien ja kokemusten ohjaamina. (Vanhalakka-Ruoko 2014, 195; Klijn ym. 2025, 51–60.) Tämä on erityisen tärkeää huomata yhdyspinnoilla, joissa toimijat ovat samanaikaisesti itsenäisiä ja toisistaan riippuvaisia, ja joissa yhteistyön onnistuminen edellyttää roolien selkeyttä, luottamusta sekä yhteisiä tavoitteita (Leinonen 2023). Näiden näkökulmien pohjalta siirrytään seuraavaksi tarkastelemaan monitoimijaista yhteistyötä ilmiönä, sen mahdollisuuksia, haasteita ja onnistumisen edellytyksiä.

3.4 Monitoimijainen yhteistyö

Monitoimijaisen yhteistyön merkitys on kasvanut viime vuosina erityisesti julkisessa toiminnassa niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla, esimerkiksi lainsäädännön ja ohjauksen kautta (Portti, Lehikoinen, Suhonen & Leinonen 2024, 5). Kansainvälisellä tasolla kehityssuunta on näkynyt esimerkiksi WHO:n periaatteissa, joissa on painotettu yhteistyön mahdollistavia organisaatorakenteita ja johtajuutta sekä suunnitelmallista hallinnonalojen välistä horisontaalista ja vertikaalista yhteistyötä. (Leinonen 2023, 62; WHO 2014.). Kansallisesti monitoimijainen yhteistyö näyttäytyy esimerkiksi viimeisimmissä hallitusohjelmissä sekä laeissa, jotka koskevat esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyötä (Portti ym. 2024, 5).

Monitoimijainen yhteistyö on käsitteenä monitulkintainen, sillä se linkittyy vahvasti monialaisuuden, monisektorisuuden ja moniammatillisuuden kaltaisiin käsitteisiin, joiden väliset rajat ovat usein päällekkäisiä ja kontekstisidonnaisia. Monitoimijainen yhteistyö voidaan ymmärtää toimintana, jossa eri organisaatiot liittyvät yhteen ja toimijat yhdistävät resurssinsa etsiäkseen yhdessä ratkaisuja esimerkiksi kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistämiseksi (Leinonen 2023, 63). Monitoimijaisen yhteistyön lähikäsitteet korostavat niin ikään useiden eri toimijoiden yhteistyötä, mutta painottavat sitä eri näkökulmista. Monisektorinen ja monialainen yhteistyö viittaavat hallinnon- ja tieteenalojen rajat ylittävään toimintaan, kun taas moniammatillinen yhteistyö viittaa organisaation sisällä tapahtuvaan eri ammattiryhmien väliseen yhteistyöhön, joka ei ulotu samalla tavalla organisaatorajojen yli. Monitoimijainen yhteistyö voidaan nähdä sijoittuvan näiden yhteistyön eri ääripäiden väliin niin, että siinä on joitakin päällekkäisiä piirteitä lähikäsitteiden kanssa. Monitoimijaisessa yhteistyössä toimijajoukko voi siis muodostua eri ammattiryhmien toimijoista sekä eri organisaatioista. (Saikku 2018, 60–62; Bryson, Crosby & Middleton Stone 2015.) Tässä tutkielmassa monitoimijuuden käsitteellä viitataan useiden toimijoiden – kunta, hyvinvointialue ja poliisi sekä niiden sidosryhmien – väliseen yhteistyöhön, jolla luodaan toimintamalleja, suunnitelmia ja verkostoja väkivaltaisuuksiin varautumisen kontekstissa.

Monitoimijaisen yhteistyön perusta rakentuu toimijoiden toisiaan täydentäville resursseille, erilaisista näkökulmista muodostetuille ja yhdessä sovituille tavoitteille ja toimenpiteille, ja näiden kautta syntyvälle lisäarvolle ja myönteisille hyvinvointivaikutuksille. (Leinonen 2023, 62–63; Corbin, Jones & Barry 2018, 5.) Yhteistyö voi muodostua sekä ylhäältä alaspäin suuntautuvan ohjauksen seurauksena että alhaalta ylöspäin syntyvänä itseorganisoitumisena. Se voi olla luonteeltaan vertikaalista, eri hallinnon tasojen välistä, tai horisontaalista, samalla tasolla toimivien – kuten kunnan toimialojen – välistä yhteistyötä. (Leinonen 2023, 64.) Yhteistyön syvyys voi vaihdella pintapuolisesta, lähinnä tiedonvaihtoon tai satunnaisiin yhteisprojekteihin perustuvasta yhteistyöstä aina vahvaan ja pitkäjänteiseen kumppanuuteen, jolle on ominaista jatkuvuus, yhteiset tavoitteet, sitoutuminen ja toimijoiden välinen luottamus (Keast & Mandell 2014). Yhteistyön puitteet rakentuvat sääntöjen ja rakenteiden varaan, mutta sen onnistumisen kannalta keskeistä on ymmärtää yhteistyö sosiaalisena toimintana, jossa korostuvat vuorovaikutus, jaettu johtajuus, yhteinen oppiminen sekä yhteenkuuluvuuden tunne. (Leinonen 2023, 64.)

Tutkielman mielenkiinnon kohteena olevan yhteistyön onnistumisen kannalta olennaista on, miten kunta, hyvinvointialue ja poliisi kytkeytyvät toisiinsa yhteistyössä ja miten heidän välisensä yhdyspinnat muodostuvat. Yhdyspinta voidaan ymmärtää yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden

kokonaisuutena, jossa toimijat toimivat itsenäisesti ja tasavertaisesti, mutta ovat samalla keskinäisriippuvaisia. Toimijat ovat säännöllisessä vuorovaikutuksessa, tekevät yhteisiä päätöksiä, määrittelevät yhteiset tavoitteet ja osallistuvat yhdessä kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseen. (Leinonen 2023, 63–64.)

3.4.1 Monitoimijaisen yhteistyön haasteet

Monitoimijaiseen yhteistyöhön – kuten yhteistyöhön yleensä – liittyy käytännön tasolla useita haasteita, eikä siihen liitetyt odotukset lisäarvon ja synergiaetujen syntymisestä toteudu automaattisesti (Leinonen 2023; Holt ym. 2018). Aiempien tutkimusten valossa voidaan todeta yhteistyöprosessin olevan hyvin monimutkainen prosessi, jonka onnistuminen edellyttää tietoista panostusta, eikä pelkkä yhteistyöhön ryhtyminen takaa myönteisiä vaikutuksia (mm. Leinonen 2023, 64; Holt ym. 2018, 8–9). Aiemmat tutkimukset osoittavat, että monitoimijaista yhteistyötä esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden välillä heikentävät muun muassa yhteisten tavoitteiden, roolien ja vastuiden epäselvyys, johtajuuden ja fasilitoinnin puute sekä sitoutumattomuus ja toimintakulttuurien siiloutuminen. (mm. Paananen ym. 2025, 31; Leinonen 2023; Holt ym. 2018; Majoinen & Antila 2018; Rantala ym. 2014.)

Yhteistyön lähtökohdat vaikuttavat merkittävästi toimijoiden sitoutumiseen yhdessä tekemiseen. Sitoutumisen näkökulmasta on keskeistä se, mikä on asetettujen tavoitteiden ja velvoitteiden syntyperä. Ylhäältä alas (top-down) asetetut yhteistyövelvoitteet voivat heikentää omistajuuden tunnetta ja motivaatiota, sillä velvoitteet eivät synnytä samanlaista sitoutumista kuin ruohonjuuritason tarpeista tai kiinnostuksesta syntyvä yhteistyö. (Leinonen 2023, 64; Dudau & McAllister 2010, 389.) Mikäli yhteistyö jää ulkoapäin pakotetuksi, se voi jäädä muodolliseksi eikä juurtua aidosti osaksi arjen toimintaa. Hyvinvointialueiden ja kuntien välisten yhteistyörakenteiden muodostuminen on ollut alueesta riippuen vaihtelevaa, joillakin alueilla yhteistyö on jatkunut ennen sote-uudistusta olleiden yhteistyörakenteiden kautta, kun toisaalla yhteistyö on rakentunut ilman minkäänlaista yhteistyöpohjaa. Alueellinen vaihtelu kuvastaa yhteistyön vakiintumatonta ja epäyhdenmukaista luonnetta, joka muovautuu paikallisten toimijoiden ja olosuhteiden pohjalta. (Paananen ym. 2025, 31.)

Rakenteelliset ja toimintakulttuuriset siilot ovat yksi keskeisimmistä monitoimijaisen yhteistyön haasteita. Siilot muodostuvat toimialojen tai organisaatioiden muodostaessa selkeän rakenteellisen ja toiminnallisen kokonaisuuden, jossa harjoitetaan tavoitteellisesti sille määriteltäviä tehtäviä (De Waal,

Weaver, Day & Van der Heijden 2019, 1–2). Organisaatioiden erikoistuminen määrittelyyn ja rajatun tehtävän hoitoon, hierarkkiset rakenteet ja vakiintuneet toimintatavat vahvistavat toimiala- ja sektorirajoja, mikä vaikeuttaa tiedon ja osaamisen yhdistämistä sekä kokonaisuuden hahmottamista. Vaikka rakenteet voivat selkeyttää vastuita ja vahvistaa toiminnan tehokkuutta sektorin sisällä, samalla ne vaikeuttavat tiedon, asiantuntijuuden ja tavoitteiden yhteensovittamista eri toimijoiden välillä (De Waal ym. 2019, 3–5; Leinonen 2023, 65).

Siiloutuminen ei rajoitu ainoastaan näkyviin organisatorisiin rajoihin, vaan se voi ilmetä myös tiedostamattomina, toimintakulttuurisina olettamuksina, jotka ohjaavat yksilöiden toimintaa ja käyttäytymistä. Tällaiset kulttuuriset oletukset ja toiminnan mentaliteetit voivat heikentää yhteistyötä oman organisaation tai toimialan etujen puolustamisen, kapea-alaisen ongelmanmäärittelyn sekä muutosjoustamattomuuden kautta. (Leinonen 2023, 65; De Montigny, Desjardins & Bouchard 2019, 44–45.) Kulttuurilliset oletukset synnyttävät väistämättä myös konflikteja. Hyvinvoinnin edistämisen yhdyspinnoilla eri toimijoilla on erilaisia odotuksia, tavoitteita ja uskollisuussuhteita omaan organisaatioonsa, mikä voi johtaa jännitteisiin yhteistyössä. (Leinonen 2023, 65.)

Epäselvät roolit, vastuut ja rakenteet ovat keskeisiä haasteita, jotka aiheuttavat yhteistyössä turhautumista ja epävarmuutta. Kuntien ja hyvinvointialueiden välillä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta vastuiden epäselvyys ja toiminnan ajautuminen ”ei-kenenkään maalle” on ollut keskeinen haaste (Rannisto, Paananen & Sillanpää 2025, 30–31). Kun toimija ei hahmota omaa rooliaan tai vastuutaan suhteessa muihin, voi syntyä kokemus kontrollin menettämisestä ja epäselvyys siitä, kuka tekee mitä ja miksi. Tällöin yhteistyö voi ajautua tilanteeseen, jossa yhteiset tavoitteet jäävät abstrakteiksi eivätkä konkretisoidu käytännön toiminnaksi. Epävarmuus roolien tai tavoitteiden suhteen lisää sitoutumattomuutta yhteistyöhön, mikä voi lisätä ennakko-oletuksia ja johtaa vetäytymiseen yhteisestä toiminnasta. (Leinonen 2023, 64–65.)

Konfliktien hallinnan sekä roolien ja vastuiden epäselvyyden ratkaisemisen näkökulmasta johtajuus ja fasilitointi ovat avainasemassa. Johtajuutta pidetään monitoimijaisen yhteistyön onnistumisen keskeisenä edellytyksenä, mutta myös yhtenä yleisimpänä haasteena. Johtajuuden ja fasilitoinnin puute, epäselvyys tai vähäisyys voi johtaa roolien ja vastuiden epäselvyyteen, hajanaiseen tai vähäiseen vuorovaikutukseen sekä yhteistyön suunnan katoamiseen. (Leinonen 2023, 64–67). Yhteistyön johtamiseen itsessään liittyy myös haasteita. Johtajuuteen voi kohdistua osaamis- ja

kokemuspulaa, jolloin ei ole valmiuksia rakentaa oikeanlaista vuorovaikutusta tai viedä yhteistyötä osaksi arjen käytäntöä. (Leinonen 2023, 64–65; Leinonen & Syväjärvi 2022, 6–7.)

Pitkäjänteisen yhteistyön rakentamista vaikeuttavat toimintaympäristön jatkuvat muutokset, hallinnolliset uudistukset ja henkilöstön vaihtuvuus. Leinonen (2023) tuo esiin, että nämä tekijät kuormittavat toimijoita ja heikentävät mahdollisuuksia rakentaa pysyviä yhteistyökäytäntöjä. Tällöin yhteistyö voi jäädä helposti projektimaiseksi ja lyhytjänteiseksi, eikä siitä muodostu osa vakiintunutta toimintakulttuuria ja toimijoiden arkea. Yhteistyön jatkuvuuden puute puolestaan hidastaa luottamuksen kehittymistä ja yhteistä oppimista, jotka ovat keskeisiä edellytyksiä vaikuttavalle monitoimijaiselle yhteistyölle. (Leinonen 2023, 64–66.)

Monitoimijaiseen yhteistyöhön liittyvät haasteet eivät ole ainoastaan näkyviä rakenteita ja toimia, vaan myös näkymättömiä kulttuurisia oletuksia ja mentaliteetteja, joiden muuttaminen ja kehittäminen on usein vaikeampaa kuin rakenteellisten uudistusten tekeminen. Kulttuuriset erot voivat johtaa niin sanottuihin kompleksisiin kohtaamisiin, joissa erilaiset dialogi-, koordinaatio- ja johtamisodotukset törmäävät toisiinsa ja synnyttävät kitkaa sekä väärinymmärryksiä. Näin ollen monitoimijainen yhteistyö näyttäytyy kokonaisuutena monitasoisena ja vaativana prosessina, jonka onnistuminen edellyttää konkreettisia toimia. (Leinonen 2023.)

3.4.2 Monitoimijaisen yhteistyön onnistumisen edellytykset

Monitoimijaista yhteistyötä pidetään arvokkaana välineenä julkisen ja sosiaalisen hyödyn tuottamisessa, erityisesti monimutkaisten ja poikkihallinnollisten ongelmien, kuten turvallisuushaasteiden, ratkaisemisessa (Keast & Mandell 2011, 13–14). Yhteistyön keskeinen lähtökohta on oletus sen tuottamasta lisäarvosta verrattuna eriytyneeseen toimintaan. Parhaimmillaan yhteistyö mahdollistaa synergiaetujen syntymisen yhdistämällä eri toimijoiden resursseja, osaamista, näkökulmia ja tietoa, mikä puolestaan tukee vaikuttavampaa ja kokonaisvaltaisempaa ongelmanratkaisua. Synergialla viitataan siihen, missä määrin yhteistyö kykenee kytkemään toimijoiden toisiaan täydentävät vahvuudet, resurssit, arvot ja näkökulmat parempien ratkaisujen löytämiseksi (Jones & Barry 2011, 408). Yhteistyön kautta syntyvät kumppanuudet ja resurssien jakaminen voivat siten ratkaista monimutkaisia ongelmia, joihin yksittäisillä toimijoilla ei ole riittäviä keinoja (Dentoni, Bitzer & Schouten 2018, 332).

Monitoimijaisen yhteistyön potentiaali ei kuitenkaan toteudu automaattisesti, vaan sen onnistuminen edellyttää ennen kaikkea suunnitelmallista ja strategista lähestymistapaa, jossa yhteistyö nähdään

tietoisesti johdettavana ja kehitettävänä kokonaisuutena. Aiempi tutkimus korostaa, että yhteistyön tavoitteet, rakenteet, prosessit ja vastuut tulee määrittellä selkeästi jo alkuvaiheessa sekä luoda edellytykset jatkuvalle toiminnan arvioinnille ja oppimiselle koko yhteistyön elinkaaren ajan (Bryson ym. 2015, 1). Vastaavasti Keast ja Mandell (2011, 13–14) painottavat, että yhteistyön täysi potentiaali saavutetaan vain silloin, kun suunnittelu on tilannekohtaista, systemaattista ja johdonmukaisesti toimeenpantua. Onnistuneen monitoimijaisen yhteistyön edellytyksinä pidetään lisäksi ongelmakentän kokonaisvaltaista hahmottamista, riittävien resurssien turvaamista sekä toimijoiden sitoutumisen varmistamista (Keast ja Mandell 2011, 13–14).

Käytännön tutkimukset erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden välisestä yhteistyöstä osoittavat, että yhteistyön jatkuvuutta tukevat jo olemassa olevat ja säännölliset vuorovaikutussuhteet. Alueilla, joilla yhteistyölle on ollut vakiintuneita rakenteita, kuten asiantuntijaverkostoja tai yhteisiä kehittämishankkeita, se on jatkunut sujuvammin myös hallinnollisten uudistusten jälkeen. Yhteistyö, joka rakentuu yhteisen historian ja ennen kaikkea luottamuksen varaan, näyttäytyy joustavampana ja sopeutumiskykyisempänä muutostilanteissa. Lisäksi toimivina käytäntöinä on pidetty sellaisia, joissa yhteistyö nähdään tietoisesti yhteisenä toimintatapana eikä pelkästään hallinnollisena tai lainsäädännöllisenä velvoitteena. (Paananen ym. 2025, 31–32.)

Hyvään monitoimijaiseen yhteistyöhön kuuluu myös joustavuus ja kyky reagoida muuttuviin tilanteisiin (Paananen ym. 2025, 32). Tämä voi ilmetä esimerkiksi ad hoc -tyyppisten yhteistyörakenteiden hyödyntämisenä tilanteissa, joissa työnjako tai vastuut ovat epäselviä tai lainsäädäntö ei tarjoa yksiselitteisiä ratkaisuja. Tällainen ongelmalähtöinen ja joustava yhteistyö on osoittautunut erityisen tärkeäksi rajapinnoissa, joissa perinteiset rakenteet eivät yksin riitä tukemaan yhteistä toimintaa. (Paananen ym. 2025, 32.)

Monitoimijaisen yhteistyön monimutkaisuus ja toimijoiden erilaiset lähtökohdat nostavat johtajuuden keskeiseksi onnistumisen edellytykseksi. Bryson ym. (2015, 11–12) korostavat, että yhteistyön johtamisen tehtävänä on yhteensovittaa alkuvaiheen edellytykset, rakenteet, prosessit, vastuut ja tulokset siten, että yhteistyö tuottaa julkista arvoa. Monitoimijaisen yhteistyön johtaminen perustuu perinteisen hierarkkisen ohjauksen sijaan pikemminkin fasilitoivaan ja verkostomaiseen johtajuuteen, jossa korostuvat vuorovaikutuksen tukeminen, erilaisten tavoitteiden yhteensovittaminen sekä resurssien epäsymmetristen jakautumien hallinta. (Mikhaylov, Esteve & Campion 2018.)

Tutkimuskirjallisuudessa korostuu myös monitoimijaisen yhteistyön sosiaalinen ulottuvuus. Yhteistyön onnistuminen edellyttää toimijoiden yhteistä ymmärrystä vuorovaikutuksen ja luottamuksen merkityksestä sekä kykyä toimia moninaisten ammattiryhmien, organisaatioiden ja hallinnonalojen rajapinnoilla. Luottamus rakentuu hitaasti ja edellyttää avoimuutta, toiminnan jatkuvuutta sekä selkeitä ja jaettuja tavoitteita. (Leinonen 2023, 66–67; Jones & Barry 2011; Corbin ym. 2018.) Kasvokkaisella vuoropuhelulla ja toistuvilla yhteisillä keskusteluilla on havaittu olevan keskeinen rooli sekä yhteisen ymmärryksen että sitoutumisen vahvistamisessa (Leinonen 2023, 67; Mikhaylov ym. 2018). Avoin tiedonkulku, tilan antaminen yhteistyökokeiluille sekä yhteistyön systemaattinen seuranta vahvistavat sitoutuneisuutta ja edistävät myönteisen toimintakulttuurin rakentumista. (Leinonen 2023, 66–67.)

Yhteistyön perusta rakentuu kuitenkin viime kädessä yksilöllisistä kokemuksista, tulkinnoista ja merkityksenannoista. Toimijoiden sitoutumiseen vaikuttaa se, miten he kokevat yhteistyön suhteessa omaan tehtäväänsä ja organisaationsa tavoitteisiin. Tämä korostaa sitä, että monitoimijaisen yhteistyön edellytysten vahvistaminen ei ole ainoastaan rakenteellinen tai organisatorinen kysymys, vaan myös kokemuksellinen ja relationaalinen prosessi (Aveling & Jovchelovitch 2014). Vahvassa, kumppanuusperustaisessa yhteistyökulttuurissa toimijat tunnistavat keskinäisen riippuvuutensa, arvostavat toistensa osaamista ja kokevat ratkaistavat ongelmat yhteisinä. Tällainen toimintakulttuuri rakentuu yhteisen merkityksen, jatkuvan vuoropuhelun ja jaetun sitoutumisen varaan koko yhteistyön elinkaaren ajan. (Keast & Mandell 2014; De Montigny ym. 2019, 44–45). Koska yhteisen agendan luominen on keskeinen perusta yhteistyön sitoutuneisuudelle, on tärkeää säilyttää näkökulmien moninaisuus, jotta yhteistyön ongelmanratkaisukyky ei kavennu liiallisesti (De Montigny ym. 2019, 44–45).

Yhteenvedona voidaan todeta, että monitoimijainen yhteistyö tarjoaa merkittäviä mahdollisuuksia julkisen arvon tuottamiseen erityisesti monimutkaisissa toimintaympäristöissä. Yhteistyön potentiaali perustuu toimijoiden välisten resurssien, osaamisen ja näkökulmien yhdistämiseen, mutta sen toteutuminen edellyttää suunnitelmallisia rakenteita, selkeitä tavoitteita, toimivaa koordinaatiota sekä fasilitoivaa ja vuorovaikutusta tukevaa johtajuutta. Tutkimuskirjallisuus korostaa lisäksi yhteistyön sosiaalista ja relationaalista ulottuvuutta – luottamuksen, yhteisen ymmärryksen ja sitoutumisen rakentuminen on keskeistä, mutta hidasta ja tilannesidonnaista. Monitoimijainen yhteistyö ei siten näyttäydy ainoastaan organisatorisena tai hallinnollisena järjestelynä, vaan dynaamisena prosessina, jossa rakenteet, vuorovaikutus ja toimijoiden kokemukset kietoutuvat toisiinsa.

3.4.3 Monitoimijainen yhteistyö väkivaltaisuuksiin varautumisessa

Monitoimijainen yhteistyö väkivaltaisuuksiin varautumisessa rakentuu vahvalle normatiiviselle ja institutionaalillemme perustalle. Kunnilla, hyvinvointialueilla ja muilla julkisilla toimijoilla on lakisääteinen velvollisuus hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen. Velvollisuutta ohjaavat muun muassa terveydenhuoltolaki (2010/1326) sekä laki hyvinvointialueesta (2021/611), jotka velvoittavat toimijoita yhteistyöhön. Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja perustuslain (731/1999) 22 § asettavat turvallisuuden edistämiseksi ja väkivallan ehkäisylle selkeän oikeudellisen kehyksen. (October & Laitinen 2022, 6–7).

Turvallisuuden edistäminen on luonteeltaan laaja ja moniulotteinen tehtävä, joka kattaa hyvin erilaisia toimia esimerkiksi tapaturmien ja väkivallan ehkäisyyn liittyen (Leinonen 2023, 63; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos n.d.). Turvallisuuteen liittyviin ilmiöihin vastaaminen edellyttää pitkäjänteistä, tavoitteellista ja poikkihallinnollista yhteistyötä, jossa eri toimijoiden vastuut ja resurssit kytkeytyvät toisiinsa (Leinonen 2023, 62; Majoinen & Anttila 2018, 2–4). Vuonna 2023 voimaan tullut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on korostanut yhteistyön merkitystä erityisesti yhdyspinnoilla, joilla vastuut jakautuvat useiden toimijoiden kesken ja joissa yhteistyön käytännöt muotoutuvat alueellisten ratkaisujen pohjalta. (Leinonen 2023, 63.)

Väkivaltaisuuksiin varautuminen ja väkivallan ehkäisy ovat esimerkkejä ilmiöistä, joissa monitoimijainen yhteistyö on keskeistä. Suomessa väkivallan ennaltaehkäisyyn liittyvä verkostoyhteistyö on ollut pitkään laaja-alaista ja kansainvälisesti vertailtuna melko vahvaa. Kansalliset suositukset ja Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset korostavat poikkihallinnollista yhteistyötä tehokkaimpana keinona väkivallan ehkäisyssä (October & Laitinen 2022, 3). Myös *turvallisesti yhdessä* -rikoksantorjuntaohjelma painottaa viranomaisten, elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöjen ja asukkaiden yhteistyötä rikoksantorjunnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Ohjelman vision mukaan yhteistyö lisää turvallisuuden ja yhteenkuuluvuuden tunnetta sekä vähentää rikoksen uhriksi joutumisen riskiä ja rikoksista aiheutuvia haittoja. (Oikeusministeriö 2021, 14.)

Monitoimijainen turvallisuusyhteistyö tarjoaa mahdollisuuksia, mutta sen hyödyt eivät synny automaattisesti. Tehostuneen koordinaation avulla voidaan välttää päällekkäistä työtä, parantaa kustannustehokkuutta ja hyödyntää eri toimijoiden asiantuntemusta paikallisessa turvallisuustyössä. (Alanko ym. 2014, 11.) Samalla yhteistyö edellyttää kykyä hallita toimijoiden välisiä keskinäisriippuvuuksia, eriytyneitä vastuita ja resurssieroja. Tämä korostuu erityisesti

varautumisessa, jossa julkishallinnon toimijoilla on valmiuslakiin perustuva velvollisuus ennakoita ja varautua. Kuntien erilaisuus koon, resurssien ja väestörakenteen suhteen merkitsee, että varautumisen toimivuus perustuu pitkälti yhteistyöhön ja yhteensovittavaan johtamiseen (Eriksson 2024).

Käytännön tasolla väkivallan ehkäisy ja siihen varautuminen kunnissa ja hyvinvointialueilla edellyttää systemaattisia toimintamalleja, rakenteita ja seuranta. Vaikka lainsäädäntö luo yhteistyölle velvoittavan perustan, se ei yksin takaa toimivaa yhteistyötä. Tutkimusten mukaan monitoimijaisen työn haasteita aiheuttavat erityisesti puutteellinen vuorovaikutus, tiedonvaihdon esteet, salassapitosäädösten tulkintaerot, palvelujen yhteensovittamisen vaikeudet sekä henkilöstön vaihtuvuus ja aikapaineet. (Leppäkoski ym. 2017.) Näiden haasteiden hallinta edellyttää yhteisiä toimintamalleja, toimivaa viestintää ja ymmärrystä eri ammattiryhmien rooleista (Macvean ym. 2018; Sosiaali- ja terveysministeriö 2019, 125).

Väkivallan primaaripreventio eli sen ehkäiseminen ja estäminen kuuluvat määritelmällisesti poliisin, terveydenhuollon, sosiaalihuollon sekä sivistystoimen perustehtäviin. Eri toimijat jäsentävät ehkäisevää työtä kuitenkin eri tavoin ja käsittein. Poliisin näkökulmasta kyse on rikosten ehkäisemisestä, terveydenhuollossa terveyden edistämisestä ja sairauksien ehkäisystä, sosiaalihuollossa esimerkiksi lapsen kehitysedellytysten turvaamisesta ja sivistystoimessa muun muassa kiusaamisen ehkäisystä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2019, 126.) Näiden erilaisten näkökulmien yhteensovittaminen on keskeinen osa monitoimijaista yhteistyötä ja edellyttää sekä rakenteellista koordinaatiota että luottamukseen perustuvaa vuorovaikutusta.

Konkreettisenä esimerkkinä monitoimijaisesta yhteistyöstä väkivaltaisuuksiin varautumisessa voidaan mainita Ankkuritoiminta, joka kohdistuu alle 18-vuotiaiden nuorten rikoskierteen katkaisemiseen. Ankkuritoiminta perustuu poliisin, sosiaalitoimen, terveystoimen ja nuorisotoimen yhteistyöhön ja varhaiseen puuttumiseen. Rikokset ja väkivalta liittyvät läheisesti toisiinsa ja useilla nuorilla on taustassaan väkivaltakokemuksia. Monet esimerkiksi käyttäytyvät väkivaltaisesti toisia nuoria kohtaan, jolloin Ankkuritoiminta vaikuttaa sekä väkivaltaa ehkäisevästi että sen seurauksia vähentävästi. Toiminta havainnollistaa, miten yhteistoiminnallisen hallinnan ja monitoimijaisen yhteistyön periaatteet – jaettu vastuu, vuorovaikutus ja eri toimijoiden osaamisen yhdistäminen – toteutuvat käytännössä paikallisella tasolla. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2019, 134.)

3.5 Väkivaltaisuuksiin varautuminen monitoimijaisena hallintaprosessina

Tässä tutkielmassa monitoimijaisen yhteistyön teoriaa tarkastellaan väkivaltaisuuksiin varautumisen kontekstissa osana kokonaisturvallisuuden, varautumisen ja turvallisuussuunnittelun kokonaisuutta. Turvallisuuteen ja erityisesti sisäiseen turvallisuuteen liittyvä väkivaltailmiö on luonteeltaan kompleksinen, mikä edellyttää useiden toimijoiden yhteistoimintaa. Näin ollen monitoimijainen yhteistyö ei näydydyt ainoastaan hallinnollisena valintana, vaan rakenteellisenä välttämättömyytenä, joka kytkeytyy suoraan oikeudellisiin velvoitteisiin ja kansallisiin ohjeisiin, kuten kokonaisturvallisuuden toimintamalliin. (October & Laitinen 2022; Valtioneuvosto 2025a.)

Uuden julkisen hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan näkökulmista tarkasteltuna väkivaltaisuuksiin varautuminen asettuu toimintaympäristöön, jossa yksittäisellä toimijalla ei ole riittäviä resursseja, toimivaltaa tai tietopohjaa vastata ilmiön monimuotoisuuteen. Kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin vastuut turvallisuuden edistämiseksi, hyvinvoinnin tukemisessa ja yleisen järjestyksen ylläpitämisessä kietoutuvat toisiinsa yleisillä paikoilla tapahtuvan väkivallan ehkäisyssä. Teoreettinen viitekehys auttaa ymmärtämään, miksi tällainen yhteistyö on usein samanaikaisesti välttämätöntä ja haastavaa, sillä toimijat ovat keskinäisriippuvaisia samalla kun niiden intressit, resurssit ja instituutionaaliset lähtökohdat ovat erilaisia.

Yhteistyön teoria auttaa jäsentämään, miten toimijat asemoivat itsensä yhteistyössä, millä tavoin vastuut ja odotukset jakautuvat sekä miten institutionaaliset rakenteet, resurssiriippuvuus ja epävarmuus muovaavat käytännön varautumistyötä. Väkivaltaisuuksiin varautuminen näyttyy näin sekä turvallisuuspoliittisena että hallinnollisena kysymyksenä, jossa yhteistyön muodot, syvyys ja dynamiikka ovat keskeisiä onnistumisen edellytyksiä. Turvallisuussuunnittelu ja varautuminen voidaan ymmärtää yhteistyöprosesseina, joissa toimijoiden kyky jakaa tietoa, sovittaa yhteen toimintamalleja ja rakentaa luottamusta vaikuttavat suoraan varautumisen toimivuuteen ja joissa onnistuminen perustuu siihen, miten yhteistyötä johdetaan ja millaiseksi vuorovaikutus käytännössä muotoutuu.

Toimijuuden käsite tarjoaa keskeisen analyttisen välineen empiirisen aineiston tarkasteluun. Kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin toimijuus väkivaltaisuuksiin varautumisessa ei määräydy pelkästään muodollisen vastuunjaon perusteella, vaan relationaalisesti yhteistyöverkostoissa. Toimijoiden vaikutusvalta rakentuu hallussa olevien resurssien, kuten tiedon, asiantuntemuksen ja kyvykkyyksien kautta. Toimijuuden ymmärtäminen on keskeisessä asemassa myös yhteistyön

onnistumisen ja epäonnistumisen näkökulmasta, sillä yhteistyön rakentuu myös toimijoiden tulkinnoista, resursseista, normeista ja vuorovaikutussuhteista (Aveling & Jovchelovitch 2014; Leinonen 2023). Tämä on erityisen relevanttia varautumisen ja turvallisuussuunnittelun kontekstissa, jossa ennakointi, riskien tunnistaminen ja varhaiset puuttumismallit edellyttävät toimijoiden välistä jatkuvaa vuorovaikutusta.

Teoreettinen viitekehys korostaa lisäksi luottamuksen, sitoutumisen ja yhteisen merkityksenannon roolia monitoimijaisessa yhteistyössä. Väkivaltaisuuksiin varautuminen on luonteeltaan pitkäjänteistä ja usein näkymätöntä työtä, jonka vaikuttavuus perustuu kykyyn toimia ennakoivasti jo ennen uhkien realisoitumista. Tällöin yhteistyön sosiaalinen ja kokemuksellinen ulottuvuus nousee keskeiseksi. Yhteinen ymmärrys tavoitteista, toimijoiden rooleista ja vastuista tukee sekä yhteistyön jatkuvuutta että sen kykyä sopeutua muuttuviin turvallisuusuuhkiin.

Kokonaisuutena monitoimijaisen yhteistyön teoria tarjoaa tutkielmalle käsitteellisen ja analyyttisen kehyksen, jonka avulla väkivaltaisuuksiin varautumista voidaan tarkastella hallinnollisena, relationaalisena ja käytännöllisenä ilmiönä. Empiirisessä viitekehyksessä esitetyt kokonaisturvallisuuden, turvallisuussuunnittelun, varautumisen ja väkivallan käsitteet saavat näin teoreettisen tulkintakehyksen, jonka kautta voidaan analysoida, miten kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin yhteistyö rakentuu, millaisia haasteita siihen liittyy, millaiset tekijät tukevat tai heikentävät sen toimivuutta sekä millaisena eri toimijoiden roolit, resurssit ja kokemukset näyttäytyvät väkivaltaisuuksiin varautumisen kontekstissa.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

4.1 Laadullinen tutkimusmenetelmä

Tutkielma on laadullinen tutkimus. Keskeisenä ominaispiirteenä laadulliselle tutkimukselle on ihmisten subjektiivisten kokemusten ja näkemysten tarkastelu. Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan turvallisuustyöhön osallistuvien ihmisten näkökulmaa sekä kokemuksia. Laadulliselle tutkimukselle ominaista on myös muodostaa teoreettisesti mielekäs tulkinta kohteena olevasta ilmiöstä, johon pyritään myös tässä tutkielmassa. Tämän tutkielman ilmiö ja tutkimusongelma perustuvat ihmisten vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön, joiden tutkimiseen laadullinen tutkimusote soveltuu erityisen hyvin. Tutkielman tavoitteet – uuden tiedon luominen, ilmiön kuvaaminen ja ymmärryksen syventäminen –, jotka ovat myös laadulliselle tutkimukselle tyypillisiä. (Puusa & Juuti 2020.)

Laadullisen tutkimuksen kirjallisuudessa esitetään useita erilaisia tapoja jäsentää laadullisen tutkimuksen kokonaisuutta. Tämän tutkielman kannalta ei kuitenkaan ole tarpeen esitellä kaikkia tutkimusperinteitä, vaan laadullinen tutkimus ymmärretään monitasoisena kokonaisuutena, jossa ilmiöitä voidaan lähestyä useista eri lähtökohdista. Tässä tutkielmassa aihetta tarkastellaan yhden maantieteellisen alueen julkisten organisaatioiden, niiden toimintatapojen ja niissä toimivien ihmisten kokemusten kautta. Kerätyllä aineistolla tuotetaan siis uutta, rikasta ja yksityiskohtaista tietoa tietyistä aiheista, tiettyyn tapaukseen – tässä yhteydessä alueeseen – sidottuna. Näiden tavoitteiden pohjalta tutkielman lähestymistapana toimii tapaustutkimus (*case study*), joka viittaa tutkimukseen, jossa tarkastellaan ihmisten kokemuksia, vuorovaikutusta ja päätöksentekoa heidän omassa kontekstissaan. Koska tämä tutkielma rajautuu tiettyyn kokonaisuuteen, sosiaaliseen prosessiin sekä dynaamiseen ilmiöön, se täyttää tapaustutkimukselle tyypilliset piirteet kuten kontekstisidonnaisuuden. (Swanborn 2010.)

Tapaustutkimuksessa tutkittava tapaus linkittyy kiinteästi kontekstiinsa eli siihen paikkaan ja aikaan, johon tapaus sijoittuu. Tämän tutkielman kontekstina on siis maantieteellisesti rajattu organisaatioiden verkosto – Oulun kaupungin, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen sekä Oulun poliisilaitoksen muodostama yhteistyö – sekä ajallisesti nykyhetkeen sijoittuva. Tutkielman konteksti nähdään kaksitasoisena toimintaympäristönä. Sisempänä on nimenomainen toimintaympäristö, johon tutkimus sijoittuu. Sisäiseen toimintaympäristöön lukeutuvat tapauksen kannalta oleelliset toimijat, paikalliset toimintatavat ja säännöt sekä toiminnan fyysinen ympäristö. Tämän ympärillä on laajempi toimintaympäristö – institutionaaliset rakenteet, lainsäädännöllinen ja poliittinen kehys –, joka hahmottuu yleisemmällä tasolla kuin sisäisen toimintaympäristön. (Vuori 2021.)

4.2 Tutkimuskohde

Tutkielmassa tarkastellaan Oulun kaupungin, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen ja Oulun poliisilaitoksen yhteistyötä väkivaltaisuuksiin varautumisessa. Oulun kaupunkia lähestyttiin syyskuussa tutkielman aiheeseen liittyen ja keskustelua aiheesta käytiin puhelimitse. Oulun kaupungissa kiinnostuttiin aiheesta ja päätettiin osallistua tutkielmaan. Oulun kaupungilta luvattiin apua esimerkiksi yhteyden saamiseen poliisin ja hyvinvointialueen suuntaan.

Pohjois-Pohjanmaa valikoitui alueena tutkielman tarkasteluun kokonsa, monimuotoisuutensa ja kiinnostavuutensa vuoksi. Oulun kaupunki valikoitui alueen kunnista ja kaupungeista kohteeksi samoista syistä. Oulu on Pohjois-Suomen keskus, jossa yhdistyy niin kaupunkimainen ympäristö kuin laajempi alueellinen vaikuttavuus. Monimuotoinen väestörakenne – nuoret, opiskelijat, maahanmuuttajat, perheet – tekee Oulusta mielenkiintoisen tarkastelukohteen.

Oulussa on viime vuosina tapahtunut yleisellä paikalla useita väkivaltarikoksiin liittyviä tapauksia, jotka ovat nousseet sekä paikalliseen että valtakunnalliseen keskusteluun. Vakavista yleisellä paikalla tapahtuneista väkivaltarikoksista huolimatta Oulua voidaan pitää muihin suuriin kaupunkeihin verrattain turvallisena kaupunkina. Poliisi seuraa kaupunkien turvallisuutta häiriöindeksillä, jonka pohjalta on laadittu tilasto Suomen kymmenen suurimman kaupungin turvallisuustilanteesta. Vielä vuonna 2024 Oulu oli toiseksi turvattomin kaupunki, mutta vuodessa se on kavunnut tilaston sijalle seitsemän. (Happonen 2025.) Näin ollen Oulun turvallisuustilanne on muuttunut tämän vuoden aikana paremmaksi. Tämä havainto luo mielenkiintoisen lähtökohdan tutkielmaan.

Tutkielman ilmiön kannalta mielekkäitä kohteita tarkasteltaessa, Oulun kaupungin turvallisuusohjelmasta (2022) nousi esiin mielenkiintoisia havaintoja. Turvallisuusohjelmasta kävi ilmi, että Oulun kaupungissa toimii paljon erilaisia yhteistyöhankkeita ja -tahoja, joiden tavoitteena on ehkäistä väkivaltaa ja tukea asukkaita erilaisissa haastavissa tilanteissa. Turvallisuusohjelmassa kuvataan useita yhteistyöryhmiä – kuten Ankkuritoiminta ja MARAK –, jotka liittyvät eri tavoin väkivallan ehkäisyyn. (Oulun kaupunki 2022, 10–13.). Vaikka mikään työryhmistä ei keskity yksinomaan yleisillä paikoilla ilmeneviin väkivaltatilanteisiin, niiden toiminta on kuitenkin merkityksellistä myös tämän tutkielman näkökulmasta. Tämä johtuu siitä, että yleisillä paikoilla tapahtuva väkivalta muodostaa monimuotoisen ilmiökentän, joka kattaa monenlaisia väkivallan muotoja, kuten lähisuhdeväkivallan, ekstremismin, nuorisorikollisuuden ja muun julkisissa tiloissa esiintyvän väkivallan. Näin ollen työryhmien toimet ja painopisteet tukevat laajempaa ymmärrystä väkivallan ehkäisystä ja siihen liittyvästä monitoimijaisesta yhteistyöstä.

Etukäteen Oulun kontekstiin perehdyttäessä havaittiin, että Oulun kaupungin, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen (Pohde) ja Oulun poliisin välistä yhteistyötä yleisen paikan väkivaltaisuuksiin varautumisen näkökulmasta ei ole kuvattu yksityiskohtaisesti tai systemaattisesti aiemmassa tutkimuksessa tai julkisissa lähteissä. Tämä luo tutkimukselle perustellun ja mielenkiintoisen lähtökohdan, sillä ilmiön tarkempi jäsentäminen ja näkyväksi tekeminen mahdollistaa sekä paikallisen yhteistyön ymmärtämisen että laajemman monitoimijaisen yhteistyön dynamiikan tarkastelun. Samalla tutkimus paikantaa ja tuo esiin sellaista hiljaista tai käytäntöihin kytkeytyvää tietoa, joka ei välttämättä välity virallisten dokumenttien kautta.

4.3 Aineiston keruu puolistrukturoiduilla asiantuntijahaastatteluilla

Tutkielman laatimiseen tarvitaan sekä teoreettista tietoa että empiiristä tietoa. Empiiristä aineistoa kerättiin tässä tutkielmassa haastattelemalla. Haastattelun avulla kerättiin tietoa ihmisten asioille antamista merkityksistä ja tulkinnoista, mikä mahdollistaa subjektiivisten kokemusten tavoittamisen. (Puusa & Juuti 2020.) Aineistonkeruutavaksi valikoituivat haastattelut niiden metodisten ominaisuuksiensa ansiosta. Haastattelun etu on joustavuus, haastateltaviksi voidaan valita henkilöitä, joilla tiedetään olevan kokemusta tutkittavasta aiheesta, haastattelijalla voi toistaa kysymyksensä, oikaista väärinkäsityksiä ja esittää tarkentavia kysymyksiä haastattelun aikana. (Tuomi & Sarajarvi 2018.)

Haastattelun lajeja on useita erilaisia ja ne eroavat toisistaan pitkälti strukturointiasteen perusteella. Haastattelutyyppejä ovat esimerkiksi strukturoitu, puolistrukturoitu, teema-, avoin- ja syvähaastattelu ja nämä voidaan toteuttaa yksilö-, pari- tai ryhmähaastatteluina kasvotusten, puhelimitse tai sähköisesti. Tässä tutkielmassa haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina asiantuntijahaastatteluina. Puolistrukturoidulla haastattelulla tarkoitetaan haastattelua, jossa tutkija laatii aiheet tai kysymykset etukäteen, joiden mukaan haastattelu pääsääntöisesti etenee. Tässä haastattelussa haastateltavan vastaamisen tapa on kuitenkin vapaa ja haastattelussa on tilaa myös etukäteen suunniteltujen kysymysten lisäksi spontaaneille kysymyksille. Puolistrukturoidun haastattelun etuna nähdään siis se, että haastateltavilta saadaan vastaukset tutkijan keskeisiin ja ennalta määritettyihin aiheisiin, mutta haastateltavan itse sanoittamana. (Puusa & Juuti 2020; Hyvärinen, Suoninen & Vuori 2021.)

Asiantuntijanäkökulma tulee esiin haastatteluissa haastateltavien valinnan kautta. Haastatteluun valitaan henkilöitä, joilla on kokemuksia, näkemyksiä tai tietoa haastattelun aiheesta. Asiantuntijana nähdään henkilö, jolla on tietoa ja taitoja tietystä aihealueesta, joita maallikolla ei ole. Haastateltavan asiantuntijuus ei ole pysyvä ominaisuus tai kyky, vaan se määräytyy ammatillisten tehtävien ja

institutionaalisen aseman kautta. Haastateltavat valikoituvat tutkielmaan sen tiedon perusteella, jota heillä tutkittavasta aiheesta oletetaan olevan. Asiantuntijahaastatteluun liittyy kuitenkin ominaispiirteitä, jotka on huomioitava tutkielmaa laadittaessa. Tutkittavan ilmiön näkökulmasta keskeisten toimijoiden tunnistaminen ja löytäminen voi olla haasteellista. Etenkin tämän tutkielman melko laajan ja osittain herkän aiheen vuoksi, aiheen kannalta relevanttien henkilöiden löytäminen vaati lumipallomenetelmää, jossa tutkimukseen osallistuvia henkilöitä hyödynnettiin uusien haastateltavien yhteystietojen saamiseksi. Keskeisten toimijoiden löytämisen lisäksi asiantuntijahaastattelussa ominaispiirteenä voi ilmetä haastateltavien osoittamaa aktiivista kiinnostusta tutkimusta kohtaan, jolloin on syytä varautua vastaamaan monenlaisiin kysymyksiin haastattelun sopimis- ja toteutusvaiheessa. Tästä syystä haastatteluihin valmistauduttiin kattavasti perehtymällä teoreettiseen viitekehykseen ja ilmiöön ennen haastatteluja. (Alastalo, Åkerman & Vaittinen 2017, 214–232.)

Tutkielman aineisto koostuu viidestä asiantuntijahaastattelusta, jotka toteutettiin aikavälillä 15.1.-18.2.2026. Haastateltavat valikoituivat tutkielmaan heidän asiantuntijuutensa ja työtehtäviensä perusteella Oulun kaupungin, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen tai Oulun poliisilaitoksen palveluksessa. Haastattelut toteutettiin sähköisesti Microsoft Teams -sovelluksen välityksellä. Haastattelut kestivät 55–121 minuuttia, keskimäärin 94 minuuttia. Litteroitua haastatteluaineistoa kertyi tekstimuotoon yhteensä 199 sivua. Lopullinen sanatarkka -aineisto oli 107 sivua.

4.4 Teoriaohjaava sisällönanalyysi

Aineiston analysointi voidaan toteuttaa erilaisin menetelmin riippuen siitä, millainen lähestymistapa aineistoon valitaan. Tässä tutkielmassa aineistoa lähestytään realistisen tarkastelutavan kautta, kiinnostuksen kohdistuessa siihen, mitä aineistossa kerrotaan tutkittavasta aiheesta. (Günther, Hasanen & Kääriäinen 2022.) Tutkielman kerätty aineisto analysoidaan sisällönanalyysin avulla, pyrkimyksenä luoda yhtenäistä ja selkeää informaatiota erillisten haastattelujen pohjalta. Sisällönanalyysi on laadullisissa tutkimuksissa käytetyin analyysimenetelmä, mikä osaltaan vaikutti sen valintaan analyysimenetelmäksi (Elo, Kajula, Tohmola & Kääriäinen 2022, 215). Sisällönanalyysin menetelmällä analysoidaan dokumentteja – lähes kaikki kirjalliseen muotoon saatettu materiaali – systemaattisesti ja objektiivisesti niin, että tutkittavasta ilmiöstä pyritään luomaan sanallinen kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Sisällönanalyysin mahdollistaman tiivistetyn ja pelkistetyn esitysmuodon vuoksi, valikoitui se tämän tutkielman analyysimenetelmäksi. (Tuomi & Sarajärvi 2018; Elo ym. 2022, 215–216.)

Sisällönanalyysi voidaan toteuttaa eri lähtökohdista joko induktiivisesti eli aineistolähtöisesti tai deduktiivisesti eli teorialähtöisesti. Tässä tutkielmassa käytetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, jossa analyysi ei nojaa suoraan valmiiseen teoriaan, vaan teoria toimii analyysia ohjaavana ja tulkintaa jäsentävänä viitekehyksenä. Aineiston tarkoituksena ei ole teorian testaaminen, vaan aiemman tutkimustiedon tunnistaminen ja sen yhdistäminen aineistosta esiin nouseviin havaintoihin. (Elo ym. 2022, 215–219; Tuomi & Sarajärvi 2018, 109–110.)

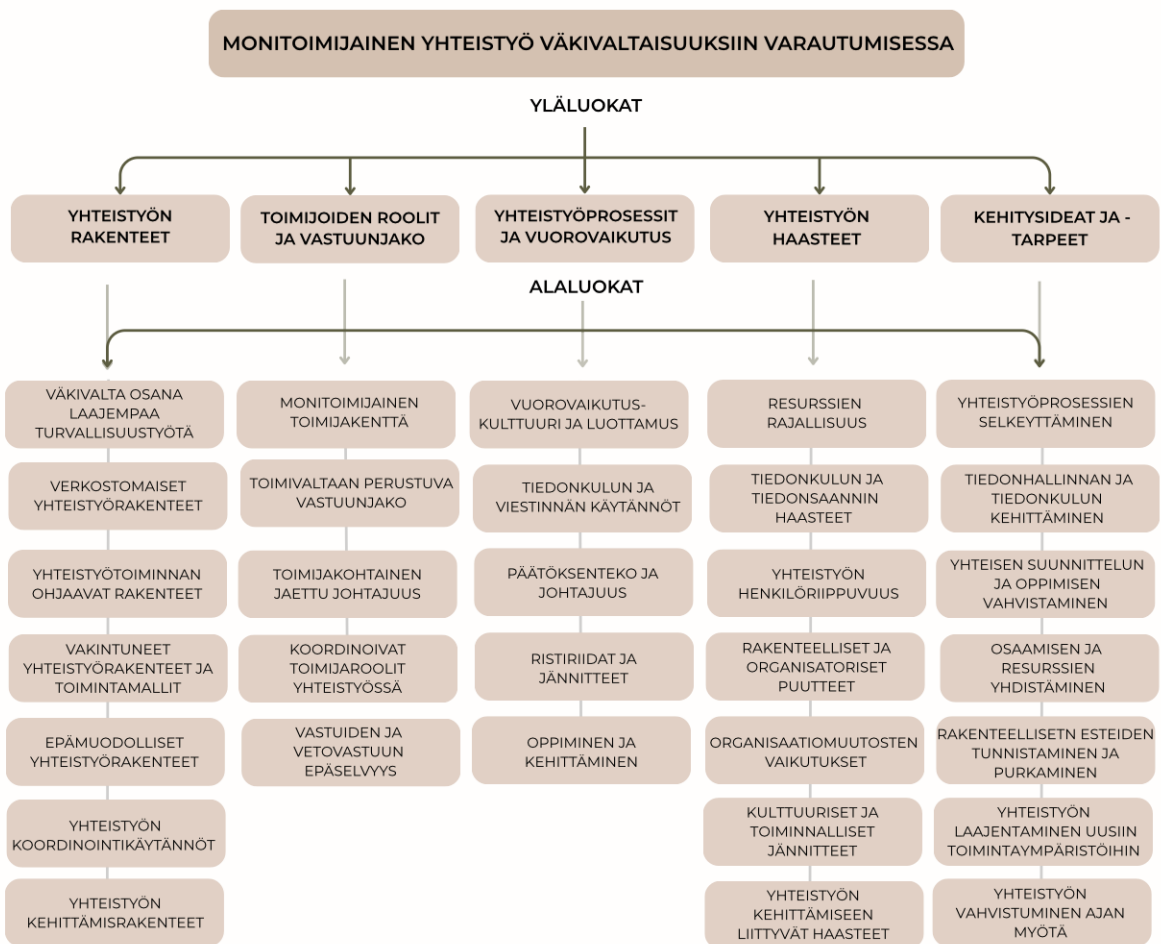
Teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee lähtökohdiltaan samoin kuten aineistolähtöinen analyysi (Tuomi & Sarajärvi 2018, 133). Tutkielman analyysivaihe alkoi valmistelulla, jossa päätettiin analysoida aineistosta ilmeinen sisältö, ei esimerkiksi piilossa olevaa sisältöä, kuten eleitä, ilmeitä ja asentoja (Elo, Kajula, Tohmola & Kääriäinen 2022, 219). Valmistelun ja haastattelujen toteuttamisen jälkeen kerääntynyt aineisto redusointiin eli pelkistettiin selkeäksi tekstimuotoiseksi kokonaisuudeksi, samalla karsien esimerkiksi täytesanat. Aineiston redusointi mahdollisti alkuperäisten ilmausten etsimisen. Alkuperäisiä ilmauksia etsittäessä aineistoon perehdyttiin huolellisesti luoden kokonaiskuvan aineistosta. Aineistoa läpikäydessä syntyi koodausrunko, jonka perusteella aineisto koodattiin. Koodaus tapahtui käsityönomaisesti siirtämällä alkuperäisiä ilmauksia taulukkoon teemakohtaisesti, esimerkiksi haasteisiin liittyvät ilmaukset koottiin yhteen taulukon osaan ja niistä luotiin pelkistettyjä ilmauksia. Koodauksen ansiosta aineisto pystyttiin hahmottamaan selkeämpänä kokonaisuutena, joka helpotti aineiston ryhmittelyä. Ryhmittelyssä pelkistetyt ilmaukset ryhmiteltiin samankaltaisuuksien perusteella taulukon uuteen sarakkeeseen, josta syntyi alaluokat. Aineistolähtöisesti muodostetut alaluokat sijoitettiin teoriaohjaavuuden avulla muodostettujen yläluokkien alle. Analyysikehikon yläluokat muodostettiin tutkielman teoreettisen viitekehyksen pohjalta, jolloin analyysi mahdollisti empiirisen aineiston ja teoreettisen viitekehyksen välisen vuoropuhelun. Analyysin tuloksena muodostetut luokat esitellään luvussa 5.

5 TULOKSET

Tutkielmassa hyödynnettiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, jossa analyysikehikon yläluokat muodostettiin teoreettisen viitekehyksen pohjalta. Analyysiä ohjasivat monitoimijaisen yhteistyön, yhteistoiminnallisen hallinnan sekä toimijuuden teorit, joiden avulla yhteistyötä tarkasteltiin rakenteellisesta, relationaalisesta ja toiminnallisesta näkökulmasta.

Teoreettisten lähtökohtien perusteella analyysin yläluokiksi muodostettiin: (1) yhteistyön rakenteet, (2) toimijoiden roolit ja vastuunjako, (3) yhteistyöprosessit ja vuorovaikutus, (4) yhteistyön haasteet sekä (5) yhteistyön kehittämistarpeet ja mahdollisuudet. Näiden viiden yläluokan avulla muodostettiin kokonaiskuva siitä, millaisille rakenteille monitoimijainen yhteistyö rakentuu, miten roolit ja vastuut jäsentyvät, miten yhteistyö käytännössä toteutuu, millaisia haasteita siihen liittyy sekä millaisia kehittämissuuntia toimijat tunnistavat varautumisen kontekstissa.

Analyysin tuloksena muodostui yhteensä 31 alaluokkaa, jotka on esitetty kuvassa 4. Tuloksia tarkastellaan yläluokittain siten, että kunkin yläluokan tulokset käsitellään omassa luvussaan.



Kuva 4: Aineiston luokittelu

5.1 Monitoimijaisen yhteistyön rakenteelliset puitteet

Ensimmäisellä yhteistyön rakenteet -yläluokalla viitataan niihin organisatorisiin ja institutionaalisiin järjestelyihin, jotka luovat puitteet toimijoiden väliselle yhteistyölle. Näihin kuuluvat esimerkiksi erilaiset yhteistyöfoorumit, strategiat ja suunnitelmat, sovitut toimintamallit sekä hallinnolliset ohjaus- ja koordinaatiomekanismit. Rakenteet määrittävät sen, missä ja millä tavoin yhteistyötä tehdään, sekä millaiset edellytykset yhteistyölle on luotu. Tässä tutkielmassa yhteistyön rakenteet jäsentyvät aineiston perusteella seitsemään alaluokkaan, jotka ovat: 1) Väkivalta osana laajempaa turvallisuustyötä, 2) Verkostomaiset yhteistyörakenteet, 3) Yhteistyötoiminnan ohjaavat rakenteet, 4) Vakiintuneet yhteistyörakenteet ja toimintamallit, 5) Epämuodolliset yhteistyörakenteet, 6) Yhteistyön koordinoitukäytännöt, sekä 7) Yhteistyön kehittämiskäytännöt.

Aineistossa toistuu huomio siitä, kuinka väkivaltakäsitteet liittyvät osaksi laajempaa turvallisuusteemaa. Turvallisuus näyttäytyy laajana ja monialaisena käsitteenä, joka kietoutuu laajalti eri toimijoiden ja organisaatioiden eri alojen toimintaan niin käytännön tasolla kuin strategisella tasolla. Väkivaltaisuuksiin varautuminen ei aineiston perusteella näyttäydy yksittäisenä, selkeästi rajattuna toimintona tai erillisenä organisaatorakenteena, vaan pikemminkin osana laajempaa turvallisuustyön kokonaisuutta. Se toteutuu monin paikoin hajautetusti erilaisten turvallisuuskäytäntöjen, ohjeistusten, koulutusten sekä viranomaisyhteistyön yhteydessä. Näin väkivaltaisuuksiin varautuminen rakentuu usein muiden turvallisuustoimien yhteydessä ja liittyy osaksi organisaatioiden arjen turvallisuustyötä sekä olemassa olevia yhteistyörakenteita.

Aineiston perusteella turvallisuustyö muodostaa laajan ja monimuotoisen kokonaisuuden, jossa vastuut ja tehtävät jakautuvat useille eri toimialoille ja organisaatioille. Tämän seurauksena yhteistyö rakentuu pitkälti verkostomaisissa rakenteissa, joissa alueelliset ja kansalliset verkostot tukevat toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa.

”Ja tietenkin turvallisuus on niin laaja käsite, niin tämmöisessä isossa organisaatiossa vähän pirstaloituu. Meille kuuluu oikeastaan paloturvallisuuteen, henkilöturvallisuuteen, uhka- ja väkivaltatilanteisiin liittyvät ohjeistukset ja koulutusten kokonaisuudet ja niiden organisointia.

Viranomaisyhteistyö myös...” H2

”Onko meillä tämmöisen niinku väkivallantekoon suoraan tämmöistä sateenkaari organisaatiota, niin ei ole. Tätä käsitellään kokonaisuutena niinku muiden osalta.” H1

Aineiston perusteella väkivaltaan varautumiseen liittyvä yhteistyö nähdään usein vapaaehtoisena, mutta ohjattuna toimintana, jota ohjaavat erilaiset normatiiviset ja strategiset rakenteet. Ensinnäkin yhteistyö perustuu erilaisiin lakisääteisiin velvoitteisiin, jotka sekä ohjaavat että rajoittavat viranomaisten toimintaa. Vaikka toimijoita velvoittavat eri lainsäädännöt, aineistossa korostuu lainsäädännön merkittävä rooli erityisesti toimivallan ja tiedonvaihdon rajaajana. Keskeisiä aineistossa esiin nousseita lakeja ovat muun muassa hallintolaki, kuntalaki, laki hyvinvointialueesta sekä poliisilaki.

”Yhteistyö, niin sehän niinku perustuu lakisääteisiin velvoitteisiin, että meillähän poliisilaissa on ihan pykälä, että meidän täytyy tehdä tämmöistä sidosryhmäyhteistyötä ja viranomaisten välistä yhteistyötä.” H4

” Elikkä se on vapaaehtoista siinä mielessä, mutta poliittinen ohjaus on se, joka antaa sen selkänöjan ja siihen liittyy omat kysymyksensä. Siinä tulee haasteeksi tämä jokaisen organisaation oma lainsäädäntö ja nimenomaan tietosuoja-asiat... ne lakisääteiset velvoitteet tavallaan mahdollistavat jotakin, mutta ne myös estävät asioiden tekemistä tehokkaasti ja tietojohtoisesti.”

H5

Lainsäädännön lisäksi on olemassa toimijakohtaisia strategisia rakenteita, jotka sekä ohjaavat että velvoittavat varautumaan yhteistyössä, esimerkiksi ennalta ehkäisevän työn kautta. Esimerkiksi Oulun kaupungilla toiminnan lähtökokonaisuus muodostuu turvallisuusohjelmasta, joka ohjaa kaupungin turvallisuustyötä edistämällä sosiaalisesti kestävää ja turvallista elinympäristöä muun muassa riskien arvioinnin, ennaltaehkäisevän turvallisuustyön, monitoimijaisen yhteistyön sekä turvallisuutta tukevan yhdyskuntasuunnittelun keinoin. Oulun poliisin toimintaa väkivaltaisuuksiin varautumisessa ohjaavat strategiset rakenteet rakentuvat ylhäältä alaspäin, sisäministeriöstä lähtevästä ohjauksesta.

”Nuo strategiset linjaukset, niin me kun sisäasianministeriön alaisia ollaan, meillä niitä toteuttaa poliisihallitus ja poliisihallitus sitten valtuuttaa sen alaspäin poliisilaitoksille ja sitä myöten se ohjaus tulee sieltä.” H4

Yhteistyötä tapahtuu sekä muodollisissa että epämuodollisissa rakenteissa. Aineiston keskeinen havainto on, että Oulussa toimii useita erilaisia verkostoja ja työryhmiä, jotka tekevät turvallisuustyötä paikallisella ja osin myös kansallisella tasolla. Yhteistyö näyttäytyy aineistossa painottuvan erityisesti strategisen johdon keskusteluihin sekä erilaisten yhteistyöryhmien toimintaan. Erillistä, yksinomaan väkivaltaisuuksiin varautumiseen keskittyvää koordinoivaa rakennetta ei

kuitenkaan ole muodostunut. Esimerkiksi valmiussuunnittelun tai tilannekuva-arvioiden muodostamisen osalta väkivaltaisuuksien näkökulmasta ei ole havaittavissa erillistä, systemaattisesti toimivaa tai säännöllistä yhteistyörakennetta. Sen sijaan väkivaltaan liittyviä kysymyksiä käsitellään osana laajempia turvallisuustyön rakenteita ja toimintamalleja.

Lisäksi aineistosta nousee esiin, että samat asiantuntijat osallistuvat useisiin eri yhteistyöfoorumeihin, mikä osaltaan kytkee eri yhteistyörakenteita toisiinsa ja vahvistaa verkostomaista yhteistyötä. Käytännön tasolla yksi keskeinen yhteistyön muoto on organisaatioiden ylimmän johdon säännölliset tapaamiset. Tapaamisia järjestetään eri kokoonpanoissa ja eri aikasykleissä, mutta niiden keskeinen piirre on säännöllisyys, joka mahdollistaa jatkuvan yhteyden ylläpitämisen sekä yhteisten linjausten muodostamisen toimijoiden välillä.

Aineistossa mainittiin laaja joukko erilaisia yhteistyörakenteita, kuten Ankkuritoiminta, Nurritoiminta, ekstremismi-työryhmä, koulupoliisitoiminta sekä MARAK. Näitä rakenteita yhdistää pyrkimys puuttua väkivaltaan tai väkivallan riskiin, mutta niiden toimintalogiikka ja kohderyhmät vaihtelevat. Osa rakenteista keskittyy erityisesti ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen puuttumiseen, kun taas toisissa painottuu viranomaisten välinen tiedonvaihto ja riskitilanteiden koordinointi.

Ankkuritoiminta nousee aineistossa toistuvasti esiin, ja sen voidaan tulkita olevan keskeinen yhteistyörakenne tutkielman ilmiön näkökulmasta. Kyseessä on vakiintunut monitoimijainen toimintamalli, jossa Oulun poliisilaitoksen, Oulun kaupungin ja Pohteen edustajista koostuva tiimi pyrkii tunnistamaan nuorten huolestuttavaa käyttäytymistä ja puuttumaan siihen varhaisessa vaiheessa. Ankkuritoiminta näyttäytyy aineistossa esimerkkinä yhteistyörakenteesta, jossa eri viranomaisten osaaminen yhdistyy yhteisen ilmiön käsittelemiseksi.

”Varautumisen näkökulmasta meillä on erilaisia verkostomaisia toimijoita, kuten esimerkiksi se ankkuri- tai ekstremismi ja radikalisoitumisen työryhmä... Sitten meillä on tällaisia eri keskustelufoorumeita, meillä on se monitoimijainen puoli esimerkiksi tuossa tehostetussa nuorisotyössä yksi sellainen.” H1

”Sitten on näitä erilaisia valmius- ja turvallisuusfoorumeja ja muita tämmöisiä yhteistyöryhmiä missä tää (väkivalta) on vähän niin kuin yhtenä asiana siellä mukana.” H3

”se (Ankkuritoiminta) on tosi hyvä, mahtava aihio ja semmoinen ajatus purkaa niinku organisaatioiden välisiä raja-aitoja, niin kun sen puolesta, että me voimme auttaa ja toimia näiden meidän asiakkaiden kanssa... meillä on ne keskeiset viranomaistoimet tai tahot mukana, ovat

nuorisotyö, sairaanhoito tai terveystyö ja sosiaalipoliisi ja poliisi. Onhan se niinku mahtava mahdollisuus.”H5

Vakiintuneiden yhteistyörakenteiden ja toimintamallien lisäksi aineistossa korostuu yhteistyön epämuodollinen ulottuvuus. Vaikka toimijoiden välillä on useita säännöllisiä tapaamisia sekä erilaisia tiettyyn toimintaan tai teemaan koordinoituja yhteistyörakenteita, näyttävät henkilökohtaiset suhteet merkittävänä epävirallisena yhteistyötä tukevana tekijänä. Toisten toimijoiden tunteminen madaltaa yhteydenpidon kynnystä ja mahdollistaa asioiden käsittelyn myös virallisten kokous- ja päätöksentekorakenteiden ulkopuolella.

Epämuodolliset verkostot mahdollistavat nopean tiedonvaihdon, matalan kynnyksen konsultoinnin sekä joustavan reagoinnin tilanteisiin, mikä voi olla erityisen merkityksellistä turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Näin ollen yhteistyö ei rakentunut haastatteluaineistossa ainoastaan muodollisten rakenteiden varaan, vaan sitä ylläpitävät myös toimijoiden väliset luottamukseen perustuvat suhteet ja arjen vuorovaikutus.

”erilaisia rakenteita on ja monessa kohtaa nää henkilöt ketkä pyörii on aika lailla samoja, mutta pikkuisen eri viitekehyksistä ja eri tulokulmasta sekä eri koollekutsujana. Tässä tulee se, että monessa kohtaa tää yhteistyö perustuu henkilösuhteisiin.” H1

”jos tässä haetaan sitä, että tämmöistä monitoimijaista yhteistyötä, joka olisi niinku semmoista, jostakin ohjattua taikka muuta, niin semmoista ei ole, että kyllä tää on ihan sitä... Ja perustuu aika paljon varmaan semmoisiin niinku henkilöstösuhteisiin ja yhteistyöhön, joka on niinku vuosien mittaan tässä hioutunut sitten.” H2

Yhteistyön koordinointi, eli erilaisten roolien, toimintojen ja käytäntöjen yhteensovittaminen, tapahtuu aineiston perusteella pääasiassa rakennekohtaisesti. Kullekin yhteistyörakenteelle, -foorumille tai työryhmälle on nimetty oma vetovastuullinen toimija, jolloin yhteistyö toteutuu pitkälti toimijavetoisesti kyseisen rakenteen sisällä. Koordinointi näyttää näin hajautuneena, rakenteisiin sidottuna toimintana. Aineistossa kuitenkin korostuu, ettei yhteistyölle yleisesti – etenkin väkivaltaisuuksiin varautumisen näkökulmasta – ole muodostunut yhtä selkeää koordinoivaa tahoja tai rakennetta. Sen sijaan eri yhteistyörakenteissa syntyneet havainnot, esitykset tai päätökset viedään eteenpäin kunkin toimijan omissa organisaatioissa. Tämä viittaa siihen, että yhteistyö perustuu pitkälti organisaatioiden omiin päätöksentekoprosesseihin ja niiden väliseen koordinointiin.

Yhteistyön koordinointiin ja vastuiden jakautumiseen liittyen aineistossa viitattiin myös keskusteluihin niin sanottujen rajapintojen selkeyttämisestä. Näillä viitataan prosesseihin, joissa tarkastellaan ja täsmennetään eri organisaatioiden välisiä vastuita sekä yhteistyön käytäntöjä. Rajapintakeskustelut näyttävät keinoiksi selkeyttää toimijoiden välistä työnjakoa erityisesti tilanteissa, jossa yhteistyö rakentuu useiden eri toimijoiden välille.

”Tässä monella tasolla tällaisen ennaltaehkäisevän työn osalta päätöksenteko tapahtuu monitoimijaisesti. Niin kun jokaisessa yhteistyössä tehdään esitykset ja sitten organisaatiot tekevät oman päätöksensä. Ja kun ne ovat tulleet niin siirrytään toimeenpanoon ja seuranta tapahtuu esimerkiksi ohjausryhmässä tai vastaavassa.” H1

”meillä on esimerkiksi näitä rajapintakeskusteluja nyt käyty tuossa ja työskentään niin kun Pohde-vetoisesti. Tässä on monta tällaista eri prosessia Pohteen puolella missä kunnan ja viranomaisten rajapintoja käydään läpi” H1

Aineistossa yhteistyön kehittämiseen liittyvät rakenteet näyttävät pääasiassa erilaisina oppimisen, tiedonvaihdon ja keskustelun foorumeina. Näiden kautta pyritään lisäämään toimijoiden välistä tietoisuutta ilmiöistä, jakamaan kokemuksia sekä kehittämään yhteisiä toimintatapoja. Kehittämistoiminta toteutuu esimerkiksi seminaarien, hankkeiden, koulutusten ja muiden yhteisten oppimisympäristöjen kautta, joissa eri toimijat voivat kohdata ja käsitellä turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä yhdessä. Hankkeiden yhteydessä on järjestetty myös erilaisia koulutuksia ja seminaareja, joissa on käsitelty esimerkiksi radikalisoitumisen ja ekstremismin tunnistamista sekä ennaltaehkäisyä ja joissa on ollut mukana muun muassa oppilaitosten, poliisin ja kaupungin edustajia. Tällaiset tilaisuudet toimivat sekä tiedonvälityksen että toimijoiden välisen verkostoitumisen tapahtumapaikkoina.

”sisäministeriö kuitenkin pyrkii järjestämään tällaisia yhteisiä seminaareja ainakin kerran vuodessa, joissa ankkuritoiminta tulisi koolle ja voitaisiin tutustua toisiin, jakaa tietoa ja vaihtaa ajatuksia. Ja nimenomaan, että miten missäkin toimitaan ja millä tavalla asioita on ratkottu ja niin poispäin.” H5

Oppimista pyritään tukemaan seminaarien lisäksi myös yksittäisten työntekijöiden koulutuksella. Koulutuksessa hyödynnetään enenevässä määrin itseopiskelua, joka on pitkälti siirtynyt työpaikoilta verkkoon. Verkko-opiskelu nähdään joustavana ja hyödyllisenä tapana lisätä tietoisuutta ja osaamista esimerkiksi ajankohtaisista väkivaltailmiöistä, mutta aineiston perusteella sen sovittaminen toimijoiden moninaisiin työtehtäviin ja arjen työrytmiin voi näyttää haasteellisenä.

Aineistossa korostui myös tarve vahvistaa yhteistä oppimista käytännön harjoitusten kautta. Yhteisten harjoitusten nähdään tukevan toimijoiden valmiuksia, tarjoavan mahdollisuuden testata yhteistyön käytäntöjä konkreettisissa tilanteissa sekä vahvistavan toimijoiden ymmärrystä rooleista ja toimintatavoista. Samalla kuitenkin todettiin, että tällaisen toiminnan järjestäminen edellyttäisi selkeää koordinaatiovastausta, jota ei tällä hetkellä siinä mittakaavassa ole.

”Meillä on menty työpaikka koulutuksesta tämmöiseen verkko- opiskeluun. Ja se verkko-opiskelu on kuitenkin sellainen, että niissä on ollut aika paljon kunnianhimoisia tavoitteita. Ja sillä tavalla kunnianhimoisia tavoitteita, että valitettavasti se koulutus on ajateltu tavallaan päivätyötä tekeville.” H4

”Oppimisen ja kehittämisen vahvistamiseen on, että meillä olisi niinku yhteisiä harjoituksia. Siinäkin sitten jonkun pitäisi ihan samalla kun tää yhteistyökuvio, että jonkun pitäisi tavallaan ruveta se koordinoimaan.” H3

Yhteistyön kehittämiseen liittyvänä rakenteena voidaan tarkastella myös tiedonvaihtoa. Yksittäisten yhteistyöryhmien välistä tiedon jakamista esimerkiksi Ankkuritoiminnassa pyritään tukemaan esimerkiksi yhteisen digitaalisen alustan avulla. Aineiston perusteella alustan käyttö on kuitenkin toistaiseksi jäänyt melko vähäiseksi, mikä viittaa siihen, että tiedonvaihto tapahtuu edelleen pitkälti muiden kanavien, kuten tapaamisten ja henkilökohtaisten kontaktien kautta. Näin ollen tiedonvaihto näyttää aineistossa osin epämuodollisena ja verkostosuhteisiin perustuvana toimintana.

”Toki meillä on yhteinen intra olemassa, missä sitä tietoa voi jakaa ja vaihtaa, mutta se ei kuitenkaan ehkä ihan kovin isossa käytössä ole.” H5

5.2 Toimijoiden roolit ja vastuunjako

Toimijoiden roolit ja vastuunjako kuvaavat sitä, miten eri organisaatioiden tehtävät, toimivaltuudet ja vastuut jäsenyvät yhteistyössä. Tämä yläluokka tarkastelee muun muassa työnjaon selkeyttä, toimivallan rajoja, päätöksenteon vastuuta sekä toimijoiden keskinäistä riippuvuutta. Roolien ja vastuiden jäsentymisellä on keskeinen merkitys yhteistyön sujuvuudelle ja tilivelvollisuuden toteutumiselle. Toimijoiden roolit ja vastuunjako jäsenyvät aineiston perusteella viiteen alaluokkaan, jotka ovat: 1) Monitoimijainen toimijakenttä, 2) Toimivaltaan perustuva vastuunjako, 3) Toimijakohtainen jaettu johtajuus, 4) Koordinoivat toimijaroolit yhteistyössä sekä 5) Vastuiden ja vetovastuiden epäselvyys.

Aineiston keskeinen havainto on, että väkivaltaisuuksiin varautuminen tapahtuu laajassa ja verkostomaisessa toimintaympäristössä, mikä heijastuu myös toimijakentän monipuolisuuteen. Yhteistyöhön osallistuu laaja joukko toimijoita eri sektoreilta ja toiminta rakentuu monitoimijaiselle yhteistyölle. Monitoimijaisuus näkyy paitsi organisaatioiden välisessä yhteistyössä, myös organisaatioiden sisällä, joissa turvallisuustyöhön osallistuu useita eri toimialoja ja ammattiryhmiä. Esimerkiksi Oulun kaupungin osalta yhteistyöhön osallistuu toimijoita keskushallinnosta, opetustoimesta sekä hyvinvoinnin edistämisen asiantuntijoista nuorisotoimeen asti. Pohteen osalta keskeisinä toimijoina tunnistettiin muun muassa sosiaali- ja kriisipäivystys, sosiaalityö, kriisityö, työsuojelu sekä opiskeluhuolto. Poliisin toimintaympäristössä ennalta estävä työ on aineiston mukaan sisällytetty laajasti poliisin eri toimintasektoreiden tehtäviin, kuten tutkinta-, liikenne-, valvonta- ja lupatoimintaan.

Tutkielman rajaukseen kuuluvien kaupungin, poliisin ja hyvinvointialueen lisäksi aineistossa korostui myös muiden toimijoiden merkittävä rooli. Turvallisuustyöhön osallistuu viranomaisten lisäksi useita kolmannen sektorin ja koulutustoimijoita, kuten kirkko, SPR, yliopisto ja muut oppilaitokset kuten OSAO. Myös yksityiset vartiointiyritykset sekä erilaiset vapaaehtoistyön muodot kuten Walkers-toiminta, näyttäytyvät aineistossa tärkeinä yhteistyökumppaneina. Aineistossa tunnistettiin myös toimialoja, joiden osallistumista yhteistyöhön nähtiin tarpeellisena vahvistaa tulevaisuudessa. Esimerkiksi vanhustyö mainittiin yhtenä toimialana, jonka roolia yhteistyössä olisi mahdollista kehittää.

”Tähänkin kokonaisuuteen liittyy niin paljon eri viranomaisia.” H3

”Sitten tuohon vielä tavallaan tämä kolmas valtiomahti on sitten tällaiset erilaiset järjestöt, seurakunta ja erilaiset kansalliset järjestöt, jotka tekevät ennalta estävää työtä.” H4

Toimijoiden rooleja tarkastellessa aineistossa korostuu toimivallan merkitys yhteistyön jäsentäjänä. Toimivalta määrittää pitkälti sekä toimijoiden rooleja ja perustehtäviä, että sitä, millaisissa tilanteissa kukin toimija voi osallistua yhteistyöhön. Näin ollen toimivalta luo myös kontekstisidonnaisuutta toimintaan, sillä yhteistyössä toimitaan pitkälti kunkin organisaation lakisääteisten tehtävien ja toimivaltuuksien puitteissa. Jokaisen toimijan tehtävänä on vastata yhteistyössä omasta toimialastaan sekä tuoda omaa näkökulmaansa ja osaamistaan yhteistyöhön. Tämän voidaan puolestaan havaita vaikuttavan siihen, millaisia asioita kukin toimija pitää yhteistyössä keskeisinä.

Toisaalta toimivalta voi näyttäytyä rajoittavana tekijänä yhteistyössä. Aineistossa tuotiin esiin, että joidenkin toimijoiden mahdollisuuksia tai halukkuutta osallistua yhteistyöhön tai puuttua tilanteisiin

voisi olla tarpeen vahvistaa toimivallan näkökulmasta. Esimerkiksi koulujen ja lastensuojelun rooli nähtiin voivan olla väkivaltaisuuksiin varautumisessa nykyistä aktiivisempi, mikäli toimivaltuuksia tai toimintamahdollisuuksia laajennettaisiin.

”Tuota monitoimijaista yhteistyötä vielä enemmän toivoisi tuonne koulujen suuntaan, sitä toimivaltaa niille.” H4

”Että toki lainsäädäntö toisi siihen (lastensuojeluun) mahdollisuuksia enemmän ja tavallaan sitä että he voi toimia enemmän kuin mitä nyt tällä hetkellä poliisin täytyy siihen puuttua” H4

Lisäksi aineistossa korostui kontekstisidonnaisuus, eli toimijoiden roolit eivät ole täysin pysyviä, vaan ne määräytyvät usein tilanteen ja käsillä olevan tapauksen mukaan. Vaikka yhteistyössä pyritään toimimaan yhdessä, tuli aineiston perusteella ilmi, että jokainen toimija vastaa edelleen ensisijaisesti perustehtävistään ja toimialastaan. Näin ollen toimijoiden lakisääteiset tehtävät sekä organisaatioiden toimintalogiikat vaikuttavat siihen, miten toimintaa priorisoidaan ja millaiseksi kunkin toimijan rooli yhteistyössä lopulta muodostuu.

”Toimivaltakysymykset on siinä, että mikä on kenenkin rooli, kuka toimii missäkin kohtaa.” H1

”Edelleenkin toimitaan aika lailla sillä tavalla viranomaiset, että totta kai hoidetaan se oma tehtävä, mikä meille on niin sanotusti lakien ja asetusten mukaan sekä ohjeiden ja sääntöjen mukaan asetettu.” H3

Aineiston perusteella poliisin toimivalta näyttäytyy laajana, mikä heijastuu myös poliisin keskeiseen rooliin monitoimijaisessa yhteistyössä. Poliisin laaja tehtäväkenttä voi johtaa siihen, että poliisilta odotetaan aktiivista roolia tilanteiden käynnistäjänä, koordinoijana tai aloitteentekijänä. Samanaikaisesti poliisi toimii yhteistyössä myös täydentävänä viranomaisena, joka voi toissijaisen toimivallan perusteella puuttua tilanteisiin silloin, kun ensisijainen toimija ei ole paikalla tai tilanne sitä edellyttää. Poliisin rooli näyttäytyy aineistossa siis keskeisenä turvallisuusviranomaisena, joka tuo yhteistyöhön rikostorjunnan asiantuntemusta, tilannekuvatietoa sekä ennalta estävän työn näkökulmaa. Poliisin rooli korostuu erityisesti tilanteissa, joissa väkivaltaan liittyvät riskit konkretisoituvat tai vaativat viranomaispuuttumista.

”Meillähän tietenkin on tietynlainen toimivalta niinku aika laajasti tehdä erilaisia juttuja. Niin sitten nähdään, että se monestikin tavallaan kaatuu meille periaatteessa, että pitäisi järjestää ja muuten.” H4

Aineiston perusteella Pohteen rooli väkivaltaisuuksiin varautumisessa rakentuu erityisesti sosiaali- ja hyvinvointipalveluiden asiantuntijuuden ympärille. Aiemmin esitettyjen, keskeisten toimijoiden kautta yhteistyöhön tuodaan näkökulmaa riskitekijöiden tunnistamiseen, varhaiseen puuttumiseen sekä yksilöiden ja perheiden tukemiseen. Pohde toimii joissakin yhteistyörakenteissa myös koordinoivassa roolissa. Esimerkiksi Ankkuritoiminnassa Pohde toimii tiimivastaavana, ja joissakin yhteistyöprosesseissa, kuten kuntien ja viranomaisten välisiä rajapintoja koskevissa keskusteluissa, Pohde näyttäytyy vetovastuullisena toimijana. Näin ollen Pohteen rooli yhteistyössä muodostuu sekä sosiaalisen turvallisuuden asiantuntijuudesta että paikoin myös yhteistyötä kokoavasta tehtävästä.

Aineiston perusteella Oulun kaupungin rooli näyttäytyy hieman erilaisena kuin poliisin tai hyvinvointialueen roolit. Se näyttäytyy erityisesti turvallisuustyön rakenteita kokoavana ja yhteensovittavana toimijana. Kaupunki osallistuu esimerkiksi erilaisten ohjeistusten laatimiseen sekä riskien arviointiin, joiden kautta se edistää turvallisuustyön suunnitelmallisuutta. Lisäksi kaupunki toimii yhteistyössä yhdistävänä tekijänä ja viestijänä esimerkiksi kuntalaisten puoleen. Toisaalta kaupunki voidaan nähdä myös yhteistyötä mahdollistavana toimijana. Monitoimijainen yhteistyö väkivaltaisuuksiin varautumisessa perustuu usein vapaaehtoisuuteen, jolloin kuntien oma sitoutuminen yhteistyöhön korostuu. Esimerkiksi Ankkuritoiminta on vapaaehtoinen toimintamalli, jonka toteuttamisesta kukin kunta päättää itse sekä luo tarvittavat paikalliset puitteet toiminnalle. Pohjois-Pohjanmaan alueella kaikki kunnat eivät tarjoa Ankkuritoimintaa kuntalaisilleen, mikä korostaa Oulun kaupungin roolia yhteistyön mahdollistajana ja rakenteiden luoja. Näin ollen Oulun kaupungin rooli ei rajoitu pelkästään yhteistyöhön osallistumiseen, vaan se vaikuttaa myös siihen, millaisia yhteistyörakenteita alueella ylipäätään muodostuu.

”meillä on tota ankkuritoiminta, joka pitäisi olla tasavertaista tyylin kaikille suomen nuorille. Mutta Oulun alueella, meillä on täällä monia kuntia, jotka eivät ole ankkuritoiminnan piirissä” H5

Yhteistyön johtajuus näyttäytyy aineiston perusteella osittain jäsentymättömänä. Erityisesti varautumis- ja valmiussuunnittelun näkökulmasta johtajuus näyttäytyy hajautuneena eri organisaatioiden välillä, mihin toivottiin muutosta esimerkiksi yhteensovittamisen ja neuvottelun kautta. Aineistossa viitataan siihen, että johtajuutta on olemassa yksittäisissä yhteistyörakenteissa, mutta se kohdistuu pääasiassa kunkin organisaation omaan toimintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhteistyöryhmissä sovitaan yhteisistä linjauksista, mutta niiden toimeenpano tapahtuu organisaatiokohtaisesti oman johdon kautta. Jaettu johtajuus ymmärretään aineistossa siis

organisaatorajoihin sidottuna. Toimijat johtavat omaa organisaatiotaan, mutta toisten organisaatioiden toimintaan ei voida suoraan puuttua. Tämä voi muodostaa haasteen tilanteissa, joissa yhteistyö edellyttäisi yhteistä päätöksentekoa tai koko tiimiä koskevaa linjausta. Yhteistyöfoorumeissa ei useinkaan ole nimetty yhtä selkeää johtavaa tahoja, mikä voi vaikeuttaa yhteisten päätösten tekemistä erityisesti tilanteissa, joissa tarvittaisiin koko yhteistyöverkostoa koskevaa linjausta.

”Sinällään kyllä on jaettua johtajuutta, mutta se on enemmänkin sitä, että jokainen hoitaa sillä omalla tontillaan olevia asioita.” H1

”Mutta siis kyllähän se nyt täytyisi sitä johtamista sovittaa eri viranomaisten välillä. Sitä jonkun verran eri harjoituksissa totta kai koeponnistetaan, mutta kuten vähän sanoin tuolla jo aikaisemminkin, että tämä valmiussuunnitelmien yhteensovittaminen ja yhteinen suunnittelu on kuitenkin jäänyt vähän niinku lasten kenkiin” H3

”Tämä jaettu johtajuus... Niin siinä tulee se haaste, että jaettu johtajuus koskee vaan sitä omaa organisaatiota. Ei siellä mennä toisen organisaation alueelle, ja mä ymmärrän sen, ei sosiaali- tai nuorisotyö voi tulla poliisin puolelle eikä ole suotavaa, että toisin päinkään tapahtuisi. Mutta sitten, kun meillä on joku semmoinen koko tiimiä koskeva asia, jota me ei voida työntekijät päättää, niin silloin tarvitsisi sen jonkun tahon, joka toteaa, että mitä tehdään.” H5

Aineistossa nousi esiin myös toimijoiden välisiä koordinoitirooleja, jotka liittyvät yhteistyön käytännön toteuttamiseen. Koordinoitiroolit voidaan nähdä tilanteina, joissa yksittäinen toimija ottaa vastuuta yhteistyöprosessin käynnistämisestä, toimijoiden kokoamisesta tai eri organisaatioiden välisten rajapintojen selkeyttämisestä. Esimerkiksi Pohteen vetämänä on käyty rajapintakeskusteluja, jolloin Pohde on toiminut koordinoivana toimijana yhteistyössä. Koordinoitiroolit ovat toimivallan tavoin kontekstisidonnaisia, ja on tilannekohtaista, milloin kukakin toimija omaksuu koordinoivan toimijan roolin. Tällaiset koordinoitiroolit toimivat kuitenkin käytännön mekanismeina monitoimijaisen yhteistyön ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

Toimijoiden rooleja ja vastuunjakoja tarkastellessa aineistossa nousi esiin, ettei vastuunjako ole täysin jäsentynyt. Vaikka yhteistyön koetaan kehittyneen viime vuosina väkivaltaisuuksiin varautumisen näkökulmasta, vastuut näyttävät edelleen pitkälti organisaatiokohtaisina. Yhteistyöhön

osallistuvat toimijat tarkastelevat vastuuta usein oman organisaationsa näkökulmasta ja tuovat yhteistyöhön ensisijaisesti oman toimialansa asiantuntemusta ja näkökulmaa.

”Vuosien saatossa tämä on niinku parantunut tämä yhteistyö näiden väkivaltaisuuksien varautumisen näkökulmasta. Sitten kokonaisuutena vielä, niin se ei ole täysin jäsentynyt sillä tavalla, että kuka ottaa vastuuta mistäkin ja mitenkä on.” H4

”Ja se vastuu nyt oikeastaan on varmaan sitä kautta sitten sitä, että me tuomme sitä organisaation näkökulmaa ja tietotaitoa sitten niihin porukoihin, vaikka ei meillä niinku varsinaisesti mitään vetovastuuta olekaan” H2

Samalla aineistossa korostui, ettei yhteistyön käynnistämiseksi tai eteenpäin viemiselle aina tunnisteta paikallista aloitteentekijää. Usein yhteistyön suunta ja käynnistyminen perustuvat ylemmältä tasolta tulevaan ohjaukseen tai poliittisiin linjauksiin. Tämä heijastuu myös vastuunjakoon, kun yhteistyölle ei ole selkeästi määriteltyä aloitteentekijää tai vetovastuullista toimijaa, vastuu jää helposti hajautuneeksi eri organisaatioiden välille.

”Joo kyllä se just tämä, että pitäisi jonkun niinku ottaa vetovastuuta yhteistoimijuuden niinku organisoimisesta ja pitämisestä ja kyllä mä niinku näkisin, että olisi hyvä, että niitä olisi vähän monella eri tasolla... Meillä pitäisi olla yksi tai kaksi tyyppiä töissä, jotka tavallaan pyörittäisivät sitä ja kävisi kuntien kanssa näitä juttuja läpi. Saataisiin niinku kunnat ja hyvinvointialueet saman pöydän ääreen tiiviimmin tämän aiheen ympärille. Joku olisi tavallaan selkeästi vetovastuulla, kenellä siihen olisi resurssit ja vähän niinku jotakin kautta ehkä mandaattiakin sitten sitä hommaa ruveta pyörittämään.” H3

Turvallisuustyö ja väkivaltaisuuksiin varautuminen nähdään aineistossa laajana ja useiden toimijoiden työhön limittyvänä kokonaisuutena, minkä vuoksi ilmiölle ei ole muodostunut erillistä yhteistyöverkostoa tai selkeästi nimettyä vetovastuullista toimijaa. Aineiston perusteella vastuunjako voi selkeytyä tilanteissa, joissa toimijoiden tehtävät tai toimintaympäristöt ovat selkeästi rajattuja. Selkeät rajat eri toimijoiden vastuualueiden välillä helpottavat vastuunjaon hahmottamista. Sen sijaan tilanteissa, joissa toimijat työskentelevät samassa toimintaympäristössä, esimerkiksi samassa kiinteistössä, vastuun rajat voivat olla vähemmän selkeitä. Tällöin yhteistyö muodostuu usein tiiviimmäksi, mutta samalla myös roolien ja vastuiden määrittely voi edellyttää enemmän yhteensovittamista toimijoiden välillä.

”Tää on jotenkin selvä, että sinä hoidat sen puolen aijasta ja me hoidetaan tämä toinen puoli aijasta, niin se on niinku selkeä raja. Mutta sitten kun on samassa kiinteistössä niin se ei ole silloin niin selvä se raja, niin totta kai se on silloin tiiviimpää se yhteistyö.” H3

5.3 Yhteistyöprosessit ja vuorovaikutus

Yhteistyöprosessit ja vuorovaikutus kuvaavat yhteistyön käytännön toteutumista rakenteiden sisällä. Rakenteet luovat yhteistyölle institutionaaliset puitteet, kun taas prosessit osoittavat, miten yhteistyö tosiasiallisesti toimii arjen käytännöissä. Yhteistyöprosessien ja vuorovaikutuksen kokonaisuus muodostuu viidestä alaluokasta, joita ovat: 1) vuorovaikutuskulttuuri ja luottamus, 2) tiedonkulun ja viestinnän käytännöt, 3) päätöksenteko ja johtajuus, 4) ristiriidat ja jännitteet sekä 5) oppiminen ja kehittäminen.

Aineiston perusteella yhteistyön vuorovaikutuskulttuuri näyttäytyy pääosin luontevana, myönteisenä ja sujuvana. Yhteistyö koetaan yleisellä tasolla toimivaksi, eikä aineistossa noussut esiin merkittäviä jännitteitä tai ristiriitoja toimijoiden välillä. Samalla aineistossa ilmenee kuitenkin erilaisia näkemyksiä yhteistyön tiiviystä ja laajuudesta. Osa asiantuntijoista kuvaa yhteistyötä pääasiassa yhteistyöryhmissä tapahtuvana tai yksittäisiin avunpyyntöihin perustuvana toimintana, kun taas osa näkee yhteistyön laajempaan ja jatkuvampaan kokonaisuuteen. Näiden erilaisten näkökulmien vuoksi yhteistyön vuorovaikutuksesta ei muodostu täysin yhtenäistä kuvaa.

Aineiston perusteella myönteistä vuorovaikutuskulttuuria tukee erityisesti toimijoiden keskinäinen tuntemus sekä aiemmat myönteiset kokemukset yhteistyöstä. Kun toimijat tuntevat toisensa ja yhteistyötä on tehty pitkään, yhteydenpito koetaan luontevaksi ja yhteistyöhön on matala kynnyks. Myös toimijoiden välinen tietoisuus toistensa työnkuvasta, velvoitteista, resursseista ja rajoista on keskeisessä roolissa luottamuksen ja myönteisen vuorovaikutuskulttuurin rakentumisessa.

”Tunnetaan toisemme. Siis tunnetaan niin kun henkilötasolla, mutta tunnetaan myös organisaatiot ja ymmärretään se, että mitä itse kukakin tekee. Mitkä ovat kenenkin toimivallassa olevia asioita ja tunnetaan ne resurssit mitä on käytettävissä, tunnetaan työkaluja mitä on käytettävissä.” H1

Luottamuksen tason voidaan aineiston perusteella todeta olevan pääosin hyvä. Toimijat kokevat voivansa tukeutua toisiinsa, pyytää apua ja saada sitä tarvittaessa. Luottamus kohdistuu sekä yksittäisiin toimijoihin ja heidän ammattitaitoonsa että toisiin organisaatioihin. Luottamus näyttäytyy

keskeisenä yhteistyötä mahdollistavana tekijänä monien yhteistyöryhmien toiminnassa, esimerkiksi Ankkuritoiminnassa.

Aineistossa tuotiin esiin myös tilanteita, joissa luottamus voi hetkellisesti horjua. Tällaiset tilanteet liittyvät usein yksittäisten toimijoiden erilaisiin toimintatapoihin, ajattelutapoihin tai vuorovaikutustyyliin. Näitä ei kuitenkaan kuvata pysyvinä ongelmina, vaan pikemminkin yhteistyön arkeen kuuluvina tilannekohtaisina haasteina. Luottamuksen vahvistumisen kannalta keskeisenä pidetään erityisesti luottamuksen rakentamista jo varhaisessa vaiheessa sekä yhteisen päämäärän tunnistamista ja siihen sitoutumista.

”Ja työntekijöiden täytyy pystyä luottamaan toisiinsa. Kyllä minusta se taso on hyvä, mutta jos mennään tämmöiseen hetkittäiseen yhteistyöhön ja siihen, että toimitaan... Toki viranomaiset toimivat nykypäivänä aina paremmin ja paremmin toistensa kanssa, mutta on siellä olemassa semmoisia tiettyjä ei raja-aitoja, mutta voi olla jopa persoona liittyviä asioita, että joku näkee jonkun asian toisin. Niin siinä voi olla tämmöistä vähän niinku ei ehkä luottamuspulaa, mutta se, että sen luottamuksen luominen pitäisi saada heti kerralla ja olisi niinku selkeää, että nyt tavallaan soudetaan samaan suuntaan venettä.” H4

Aineiston perusteella toimijoiden välinen tiedonkulku tapahtuu pääasiassa virallisten rakenteiden kautta, kuten yhteistyöryhmissä, kokouksissa ja erilaisissa yhteisissä tilaisuuksissa. Tiedon välittämistä ohjaavat pitkälti toimijoiden virka-asetat ja niihin liittyvät toimivaltuudet, sillä oikeus saada ja luovuttaa tietoa on usein sidottu tiettyihin tehtäviin tai organisaatioihin. Näin ollen kaikkea tietoa ei ole mahdollista jakaa kaikkien toimijoiden kesken ja yhteistyössä on tärkeää tunnistaa tällaiset tiedonsaannin ja tiedon luovuttamisen rajat.

Konkreettisenä esimerkkinä toimivasta tiedonkulusta aineistossa nousi esiin organisaatio- ja henkilöstömuutoksiin liittyvän tiedon välittyminen. Vaikka henkilöstön vaihtuvuus on joissakin tilanteissa suurta, tiedon koetaan siirtyvän hyvin toimijoiden välillä muutosten yhteydessä. Tällä nähdään olevan tärkeä merkitys yhteistyön jatkuvuuden ja sujuvuuden kannalta.

”Kyllä yksi on organisaatiossa tapahtuvat muutokset aina sellainen mikä niin kun on tässä... Mutta tässä täytyy kyllä sanoa kiitokset muille toimijoille, että kun tapahtuu muutoksia niin meille tulee kyllä aika hyvin, voi sanoa tosi hyvin, tulee niistä tietoa.” H1

Virallisten rakenteiden lisäksi aineistossa kuvataan myös epävirallista vuorovaikutusta ja tiedonvaihtoa. Toimijat ovat arjessa usein tekemisissä keskenään, jolloin tietoa voidaan vaihtaa

arjessa myös erinäisten keskustelujen ja yhteydenpidon kautta toimivallan puitteissa. Tällainen epävirallinen vuorovaikutus voi täydentää virallisia tiedonkulun kanavia ja tukea yhteistyön sujuvuutta.

”Sitten miten tieto liikkuu? Tässä on sekä se virallinen taso ja yhteistietoa liikutetaan näissä yhteistyöryhmissä ja tilaisuuksissa sekä epävirallisessa vuorovaikutuksessa.” H1

”Kyllähän meillä viralliset kanavat ovat olemassa, millä tavalla me välitämme sitä tietoa, mutta tietenkin epävirallinen vuorovaikutus on sitten taas sitä, että ollaan tekemisissä toisten työntekijöiden kanssa ja keskustellaan asioista”. H4

Viestintä yhteistyön sisällä sekä ulospäin tapahtuu aineiston perusteella pitkälti tilannekohtaisesti. Viestintävastuu perustuu toimijoiden lakisääteisiin tehtäviin ja organisaatiokohtaisiin rooleihin. Näin ollen viestintä jakautuu eri toimijoiden kesken tilanteesta riippuen, eikä yhteistyössä välttämättä ole yhtä selkeästi määriteltyä viestinnästä vastaavaa tahoja. Esimerkiksi väkivaltaisiin tilanteisiin liittyvässä viestinnässä eri viranomaiset voivat viestiä samanaikaisesti omien toimivaltuuksiensa puitteissa.

Aineistossa korostui myös varhaisen tiedonvaihdon merkitys erityisesti kriisitilanteissa. Tilanteen alkuvaiheessa tapahtuva tiedon jakaminen auttaa toimijoita muodostamaan yhteisen tilannekuvan ja mahdollistaa viestinnän yhteensovittamisen eri organisaatioiden välillä.

”Ja näissä kriisiviestinnän jutuissa ja muissa on tärkeää se, että mahdollisimman varhaisessa vaiheessa pystytään vaihtamaan sitä tietoa ja sopimaan mistä viestitään.” H4

Aineiston perusteella päätöksenteko yhteistyössä näyttää pitkälti yhteisen näkemyksen muodostamisena ja konsensukseen perustuvana toimintana. Päätökset syntyvät pääasiassa keskustelun kautta yhteistyöfoorumeissa. Monitoimijaisessa yhteistyössä päätösten toimeenpano tapahtuu kuitenkin organisaatiokohtaisesti, jolloin yhteistyöryhmissä sovitut linjaukset viedään eteenpäin kunkin toimijan omassa organisaatiossa sen omien päätöksenteko- ja toimintaprosessien mukaisesti.

Edellisessä luvussa tarkasteltiin toimijoiden rooleja ja vastuunjakoja sekä siihen liittyvää johtajuutta. Tässä luvussa johtajuutta tarkastellaan yhteistyöprosessin näkökulmasta, eli millaisena se näyttää yhteistyön arjen käytännöissä. Aineiston perusteella johtajuus rakentuu pitkälti toimivaltaan sidoksissa olevana jaettuna johtajuutena, jossa kukin toimija vastaa oman organisaationsa johtamisesta ja päätösten toimeenpanosta. Konkreettisen, yhteisen vetovastuullisen toimijan

puuttuminen näyttäytyy kuitenkin osin yhteistyötä haastavana tekijänä. Erityisesti väkivaltaisuuksiin varautumisen näkökulmasta yhteistyölle ei ole selkeästi määriteltyä johtavaa tahoja tai lakisääteistä velvoitetta yhteistyöryhmän kokoamiseen tai toiminnan johtamiseen. Näin ollen yhteisten päätösten lisäksi nykyinen lainsäädäntö jättää osittain avoimeksi sen, kuka yhteistyötä johtaa tai ohjaa, mikä voi vaikuttaa puolestaan yhteistyön rakenteisiin ja päätöksenteon selkeyteen. Näin ollen aineiston perusteella nykyinen lainsäädäntö yhdessä yhteistyörakenteiden kanssa luo epäselvät rajat sille, kuka johtaisi tai ohjaisi toimintaa.

”Jos puhutaan tästä väkivaltaan liittyvästä toiminnasta, niin minusta siinä on vähän vaikeaa ottaa semmoista vetovastuuta, koska meillä on jokaisella oma lainsäädäntö mikä ohjaa tätä tekemistä ja siinä on tiettyjä rajoitteita.” H2

”Meillähän ei ole yhtä tiettyä johtajaa nimetty, joka niinku lopulta... Sanotaan, että meidän esihenkilö tasolla ei ole ketään, joka lopulta sanoisi, jos on ristiriitatilanne tai epäselvä tilanne, että kuka päättää mitä tehdään. Ei meillä ole semmoista ja se tuo omat haasteensa, me joudumme luovimaan siinä.” H5

Yhteistyön käytännön toimintaa tarkasteltaessa ristiriitojen ja jännitteiden tarkastelu nousee keskeiseen asemaan, sillä niiden kautta voidaan muodostaa kuva yhteistyön ilmapiiristä, vuorovaikutuskulttuurista sekä käytännön toimintatavoista. Aineiston perusteella yhteistyössä esiintyy ajoittain jännitteitä, mutta varsinaisia ristiriitatilanteita esiintyy vähän. Yhteistyö kuvataan pääosin toimivana, mahdollisten erimielisyyksien liittyen pikemminkin näkemyseroihin tai käytännön toimintaan liittyviin haasteisiin. Aineiston perusteella ristiriitatilanteet näyttävät liittyvän useammin säännöllisesti toimivien yhteistyöryhmien arkeen kuin yksittäisten organisaatioiden välisiin suhteisiin.

Aineistossa esiin nousseet jännitteet liittyvät esimerkiksi toimijoiden erilaisiin näkökulmiin, resurssien rajallisuuteen, toimivallan rajoihin sekä organisaatioiden erilaisiin prioriteetteihin. Erityisesti resurssien puute yhdessä organisaatiossa voi vaikuttaa myös muiden toimijoiden työhön, mikä saattaa heijastua yhteistyön sujuvuuteen tai aiheuttaa tehottomuutta toiminnassa. Tällaisissa tilanteissa asiaa on pyritty käsittelemään keskustelemalla asianosaisten toimijoiden kesken, mutta aina konkreettisiin muutoksiin ei ole päädytty.

”Onko meillä oikein ollut semmoista ristiriitatilannetta tässä, niin ei meillä kyllä isosti sukset ole ollut ristissä...” H2

”Kyllä ne (ristiriitatilanteet) liittyy tähän, että me olemme eri organisaatioista ja meillä on eri työkuultuuri olemassa. Sitten lainsäädäntö, se niin kun liittyy myös tähän.” H5

”Ja sitten kun on moniongelmaisista, siihen liittyy huumausaineet, mielenterveysongelmat, raha, rikollisuus ja muu rikollisuus ja näin päin pois. Ne (rikoksentekijät) käy huutamassa niin sanotusti sitä apua ja ne haluaisivat sitä. Niin meillä ei ole sitten sillä puolella resursseja hoitaa sitä sillä tavalla, että se olisi niinku tehokasta. Miltä meille se näyttää? Näyttää täytenä tehottomuutena.”

H4

Mahdollisia ristiriitatilanteita ja epäselvyyksiä on aineiston perusteella pyritty ratkaisemaan joustavasti keskustelun ja yhteisen sovittelun kautta. Toimintatapa näyttäytyy näin pitkälti konsensushakuisena, mikä tukee myös aiemmin kuvattua kuvaa yhteistyön luottamuksellisesta ilmapiiristä sekä keskusteluun pyrkivästä päätöksenteosta. Toisaalta aineistossa nousee esiin, että yhteisen johtajan tai vetovastuullisen toimijan olemassaolo voisi helpottaa ristiriitatilanteiden ratkaisemista, sillä se voisi nopeuttaa päätöksentekoa ja selkeyttää vastuunjakoja yhteistyössä. Joillekin yksittäisille yhteistyöryhmille on kuitenkin tarjolla työnohjausta, jonka kautta esimerkiksi ristiriitatilanteita pystytään selvittämään.

”Jännitteet saattavat olla vähän ja onkin tällaisia henkilökohtaisia. Edelleenkin niin kuin aikaisemmin mainittiin se, että siellä on erilaista ajattelua, jotka liittyvät esimerkiksi priorisointiin.

Toinen näkee, että tää on priorisoitava nyt ja nyt täytyy tapahtua, kun meillä saattaa olla, että meillä on jotenkin muita tehtäviä kesken, toinen joutuu odottamaan sitä.” H4

Aineiston perusteella yhteistyöhön liittyy jatkuvaa oppimista ja kehittämistä. Hyvinvointialueiden vielä muodostuessa, yhteistyössä koettiin erilaisia haasteita ja toiminta näyttäytyi paikoin jäsentymättömänä. Siirtymävaiheen aikana yhteistyötä pyrittiin kuitenkin ylläpitämään tukeutumalla aiemmin käytössä olleisiin toimintamalleihin ja käytäntöihin. Hyvinvointialueen toiminnan vähitellen vakiintuessa myös yhteistyöprosessit ovat aineiston mukaan selkeytyneet ja uusia toimintatapoja on muodostunut.

Oppimisen ja kehittämisen näkökulmasta aineistossa korostui myös jo olemassa olevien toimintamallien merkitys. Yhteistyössä on muodostunut erilaisia käytäntöjä ja rakenteita, joiden tunnettuuden lisääminen nähtiin tärkeänä erityisesti monialaisessa yhteistyössä. Toimintamallien konkreettisempi esiin tuominen ja jalkauttaminen eri organisaatioiden työntekijöille voisi aineiston perusteella tukea yhteistä oppimista sekä lisätä ymmärrystä yhteistyössä käsiteltävistä ilmiöistä.

”Oppimisen ja kehittämisen kannalta pitäisi meillä vielä niinku nostaa enemmän näkyviin näitä just jo olemassa olevia toimintamalleja.” H5

Aineiston perusteella yksittäiset tilanteet ja yhteistyön arjessa kohdatut haasteet toimivat usein oppimisen paikkoina. Tilanteiden käsittelyn yhteydessä tunnistetaan usein myös kehittämistarpeita esimerkiksi tiedonvälityksen, yhteistyöprosessien tai toimintatapojen osalta. Erityisesti tiedonvälitykseen ja tiedonkulkuun liittyvät kysymykset näyttäytyivät aineistossa alueina, joissa yhteistyötä olisi mahdollista kehittää edelleen.

Samalla aineistossa tuotiin esiin, että kaikkia yhteistyössä tunnistettuja haasteita ei ole onnistuttu ratkaisemaan. Joissakin tilanteissa ongelmia on käsitelty yhteistyöfoorumeissa, mutta ne eivät ole välttämättä johtaneet konkreettisiin muutoksiin toimintatavoissa. Tämä voi osaltaan vaikuttaa siihen, miten yhteistyöprosessien toimivuus koetaan arjen työssä.

”Mitä tuosta tilanteesta on opittu, niin kyllä me näistä jokaisesta tilanteesta aina opitaan se, että parantamisen varaa on ja meillä jää joku huomiotta. Ja sitten taas ne prosessit ei toimi eikä se tiedonvälitystoimi sillä tavalla kuin sen pitäisi” H1

”No me on käyty keskusteluja muiden toimijoiden suuntaan ja on tunnistettu ongelma. Me on tuotu se julki sinne, mutta se, että onko mitään tapahtunut niin, ei meidän mielestä.” H4

5.4 Yhteistyön haasteet

Yhteistyön haasteet kokoavat yhteen ne tekijät, jotka vaikeuttavat tai rajoittavat yhteistyön toimivuutta. Aineiston perusteella monitoimijaisen yhteistyön haasteet liittyvät käytännön toteutukseen, rakenteellisiin sekä sosiaalisiin ja kehittämiseen kytkeytyviin tekijöihin. Haasteiden tarkastelu tuo esiin yhteistyöhön liittyviä jännitteitä sekä rakenteellisia ja relationaalisia tekijöitä, jotka voivat vaikeuttaa yhteistyön sujuvuutta. Aineistosta muodostui yhteensä seitsemän alaluokkaa, jotka ovat: 1) resurssien rajallisuus, 2) tiedonkulun ja tiedonsaannin haasteet, 3) yhteistyön henkilöriippuvuus, 4) organisaatiomuutosten vaikutukset, 5) rakenteelliset ja organisatoriset puutteet, 6) kulttuuriset ja toiminnalliset jännitteet sekä 7) yhteistyön kehittämiseen liittyvät haasteet.

Käytännön toteutukseen liittyvänä keskeisenä haasteena aineistossa nousi esiin resurssien rajallisuus. Resurssien rajallisuus ilmenee sekä taloudellisina, ajallisina että henkilöstöön liittyvinä rajoitteina. Vaikka toimijat ovat tottuneet työskentelemään rajallisten resurssien puitteissa, aineistossa korostettiin, että yhteistyön vaikuttavuuden ja kattavuuden lisääminen edellyttäisi lisäresursseja. Erityisesti toimijoiden määrä sekä ajalliset resurssit nousivat keskeiseksi tekijäksi, sillä nykyisille

toimijoille toivottiin enemmän aikaa yhteistyöhön liittyvien tehtävien hoitamiseen. Toisaalta lisäresurssia toivottiin myös uusien toimijoiden muodossa.

”Kyllä nyt tuolla painitaan muissakin organisaatioissa, että heillä ei ole resursseja laittaa tämmöiseen yhteistyöhön”. H1

”Resursseja voisi olla huomattavan paljon enemmän. Meidän resurssit on hyvin rajalliset, esimerkiksi rahat ovat hyvin rajalliset ja toimijoita voisi aina olla enemmän. Ja siinä ristipaineessa me sitten toimimme, että kyllä me niinku toimimme rajallisten resurssien kanssa.” H5

Tuloksissa korostuu usein myös tiedonkulun ja tiedonsaannin ongelmat. Erityisesti hyvinvointialueuudistuksen alkuvaiheessa tiedonkulussa ja tiedonsaannissa ilmeni haasteita. Toimijat eivät aina saaneet tarvitsemiaan tietoja suoraan, vaan joutuivat etsimään niitä useista eri lähteistä, mikä vaikeutti yhteistyön sujuvuutta. Tiedonsaanti näyttäytyi erityisesti Oulun kaupungin näkökulmasta keskeisenä yhteistyön haasteena.

Tiedonsaantia rajoittavat osaltaan myös lainsäädäntö ja salassapitosäännökset. Vaikka erityislainsäädäntö mahdollistaa tiedonvaihdon tietyissä tilanteissa, edellyttää tämä toimijoilta laajaa lainsäädännön tuntemusta myös oman toimialan ulkopuolelta. Tämä voi vaikeuttaa tiedon jakamista käytännön yhteistyössä.

”No lainsäädäntö ja sitten nämä salassapitoon liittyvät asiat ovat semmoinen haaste, varsinkin jos ei ole niin tuttua.” H2

Tiedonsaannin lisäksi tiedon välittäminen koettiin ajoittain haastavaksi. Keskeiseksi kysymykseksi nousee, miten tieto saadaan oikealle toimijalle oikeaan aikaan, erityisesti tilanteissa, joissa vastaanottaja ei ole ennestään tuttu. Tähän haasteeseen liittyy olennaisesti yhteisen tietojärjestelmän tai tiedonvaihdon alustan puuttuminen. Aineiston perusteella tällainen järjestelmä voisi helpottaa tiedon kohdentamista ja parantaa tiedon kulkua eri toimijoiden välillä.

Tiedonkulun haasteet kytkeytyvät myös yhteistyön henkilöriippuvuuteen. Yhteistyössä tieto voi keskittyä yksittäisille toimijoille, mikä lisää henkilöriippuvuutta ja altistaa toiminnan häiriöille esimerkiksi henkilöstömuutosten tai eläköitymisen yhteydessä. Mikäli keskeinen tieto ja osaaminen ovat vain yksittäisten henkilöiden hallussa, voi tiedonkulku katketa tai hiljaista tietoa poistua organisaatiosta. Aineiston perusteella yhteinen tietojärjestelmä nähtiin myös keinona vähentää tätä riskiä ja tukea tiedon säilymistä organisaatioissa.

”Niin siinä vielä meillä on haastetta, että miten me saamme sen tiedon sitten siihen oikeaan paikkaan. Elikkä me ei ole sitä ajettu minkään...” H4

”Jos mä poistuisin tästä nyt yllättäen välistä pois, niin onko minun jättämä jälki sellainen, että kuka tahansa pystyisi jatkamaan toimintaa, niin vastaus on että ei. Ja yksi tällöinen huoli mulla on se, että meillä esimerkiksi tapahtuu nyt eläköitymistä. Ja siinä siirtyy hiljaista tietoa niin pois.” H1

Henkilöriippuvuus näkyy aineiston mukaan myös yhteistyön sujuvuudessa. Uusien toimijoiden kanssa yhteistyö voi alkuvaiheessa olla jäykempää, mikä voi rajoittaa yhteistyön laajuutta tai sujuvuutta. Tätä ilmiötä ei kuitenkaan aineistossa korostettu laajasti, vaan se näyttäytyi yksittäisenä havaintona. Tästä huolimatta henkilöriippuvuus voidaan tunnistaa mahdollisena riskitekijänä yhteistyön jatkuvuuden kannalta.

”Jos ei ole niinku naamat tuttuja niin se on vähän jäykempää, että ehkä se on semmoinen joskus rajoittavaa tekijä.” H2

Henkilöriippuvuus linkittyy olennaisesti myös resurssien rajallisuuteen. Mikäli ei ole henkilöresursseja, tieto keskittyy rakenteidenkin puitteissa helpommin yksittäisille toimijoille. Resurssien puute voi johtaa myös siihen, että osa toimijoista jättäytyy yhteistyöstä, mikäli alalla ei ole esimerkiksi henkilöresursseja yhteistyöhön. Henkilöresurssin lisäksi myös ajan puute rajoittaa yhteistyötä. Mikäli yksittäiselle toimijalle on kasautunut jo ennestään paljon erinäisiä toimia, voi ajan puute olla syy yhteistyöstä jättäytymiseen. Resurssien puutteen vuoksi yhteistyöstä jättäytyminen heikentää yhteistyön vaikuttavuutta ja voi estää yhteistyötoiminnan toteuttamisen kokonaan.

”Se, että asiat eivät olisi yhden tai kahden ihmisen tiedossa, vaan että olisi riittävä resurssi, että eliminoidaan sitä henkilöriskiä.” H3

”Sieltä jotkut osapuolet sitten niinku tipahtavat pois, sen takia, että siellä ei ole resursseja. Ja sitten samoten mä nostan sen meidänkin puolelta, että meillä ei välttämättä ole sitä resursseja niinku siihen tilanteeseen tarpeeksi paljon, että me pystyisimme tekemään yhteistyötä.” H4

”On jouduttu tunnistamaan se, että me ei voida ihan kaikkeen lähteä mukaan mielenkiintoisiin asioihin tai että me voitaisiin saada jotain rahoitusta jostain ulkopuolelta, kun ei vaan kertakaikkisesti ole resursseja. On ihan todettu, että olisi saatavilla joku kehittämisraha, mutta ei ole aikaa.” H1

Aineistossa nousi esiin myös useita rakenteellisiin ja organisatorisiin tekijöihin liittyviä haasteita. Keskeisenä havaintona voidaan pitää sitä, että yhteistyön organisointi näyttäytyy osittain puutteellisena. Yhteistyössä nähdään olevan enemmän potentiaalia kuin mitä nykyiset rakenteet mahdollistavat, mutta sen hyödyntäminen edellyttäisi systemaattisempaa organisointia sekä yhteistä keskustelua erityisesti esimerkiksi valmiussuunnittelun osalta. Organisoitumisen puutteet ilmenevät myös johtamisjärjestelmien erilaisuutena sekä hajanaisina viestintäkäytäntöinä, mikä voi vaikeuttaa yhteisen tilannekuvan muodostamista ja yhteistyön yhteensovittamista.

”Kyllähän me pystyttäisiin, vaikka nyt otetaan kunnat ja kaupungit, niin kyllähän me pystyttäisiin niinku paljon vaikuttavammin yhteistyötä tekemään, jos me enemmän keskustelisimme ja katseltaisiin vähän vaikkapa valmiussuunnitelmia.” H3

”Johtamiseen ja johtamisjärjestelmiin liittyvä kokonaisuus, että meillä on aika hajanainen tavallaan tyyli, esimerkiksi viestiä häiriötilanteissa.” H2

Rakenteellisia haasteita selittää osaltaan myös toimijoiden laaja maantieteellinen toimintaympäristö. Erityisesti Pohteen ja poliisin toiminta kattaa laajoja alueita, jolloin tehtäväkenttä on moninainen ja resurssit jakautuvat useisiin eri toimintoihin. Tämä voi vaikeuttaa säännöllisten tapaamisten järjestämistä sekä jatkuvan vuorovaikutuksen ylläpitämistä. Aineistossa tuotiin esiin, että yhteistyön sujuvuutta voitaisiin tukea esimerkiksi kehittämällä tietoturvallisia tietoliikenneyhteyksiä ja yhteisiä tietojärjestelmiä, jotka mahdollistaisivat joustavamman yhteydenpidon ja tiedonvaihdon.

”Sitten on nämä tietojärjestelmät ja tavallaan käytettävissä olevat välineet... Tavallaan yhteisen alustankin löytäminen, missä niitä tietoja pystytään vaihtamaan ja missä pystyttäisiin sitten semmoisia kokouksia pitämään, että siellä voidaan asioista niinku ihan oikeastikin keskustella.” H3

Organisaatiomuutoksilla on aineiston perusteella ollut merkittäviä vaikutuksia yhteistyön käytäntöihin. Esimerkiksi toimintarakenteiden muutokset ovat voineet muuttaa työnkuvia siten, että osa toimijoista työskentelee vuorotyössä, mikä vaikeuttaa yhteistyön tekemistä päivätyötä tekevien toimijoiden kanssa. Lisäksi organisaatiomuutokset vaikuttavat laajemmin yhteistyön toimintaedellytyksiin, kuten tiedonkulkuun, toimintamalleihin ja käytäntöihin. Muutostilanteissa korostuu erityisesti tiedottamisen merkitys, sillä puutteellinen viestintä voi heikentää yhteistyön sujuvuutta ja vaikeuttaa uusien toimintatapojen omaksumista.

Kuten yhteistyön prosesseihin liittyvien ristiriitatilanteiden tarkastelussa havaittiin, myös organisaatiokulttuurien erot voivat muodostaa yhteistyössä jännitteitä. Eri organisaatioissa

työkulttuurit, prioriteetit ja suhtautuminen yhteistyöhön vaihtelevat, mikä voi heijastua toimijoiden ajattelutapoihin, vuorovaikutukseen sekä keskinäiseen luottamukseen. Lisäksi toimijoilla on omat tavoitteensa ja näkökulmansa, joita he pyrkivät edistämään myös yhteistyön kautta, mikä voi osaltaan synnyttää jännitteitä toimijoiden välille.

Aineiston perusteella organisaatiokulttuurien eroista johtuvia haasteita voidaan kuitenkin ennaltaehkäistä. Keskeiseksi tekijäksi nousee toisten organisaatioiden toiminnan tunteminen ja ymmärtäminen, mikä tukee yhteisen näkemyksen muodostumista ja helpottaa yhteistyön sujuvuutta.

”Kun ymmärrämme, kuinka toinen organisaatio toimii niin kyllä se vaikuttaa myös siihen, että yhteistyö pelaa.” H5

Aineiston perusteella yhteistyötä pyritään kehittämään jatkuvasti, mutta kehittämiseen liittyy myös useita haasteita. Keskeisenä haasteena näyttäytyy se, että yhteistyön rakenteet, toimintamallit ja tavoitteet eivät ole kaikille toimijoille täysin selkeitä. Yhteistyön kehittämisen edellytyksenä nähdäänkin yhteisen ymmärryksen vahvistaminen siitä, miten yhteistyö toimii, mitä sillä tavoitellaan ja mikä sen merkitys on eri toimijoille.

Yhtenä keskeisenä kehittämiseen liittyvänä havaintona aineistossa korostui palautteen saamisen merkitys. Vaikka palautetta pidetään tärkeänä yhteistyön kehittämisen välineenä, sitä ei aina jostain syystä saada tai anneta. Palautteen puute vaikeuttaa toiminnan arviointia ja suuntaamista, sillä ilman palautetta toimijoiden on haastavaa tunnistaa kehittämiskohteita tai arvioida, mihin suuntaan yhteistyötä tulisi viedä.

”Meillä tekijät toivovat sitä, että kun he tekee jotakin, niin saisi jonkinlaisen palautteen ja sen palautteen antaminen jää näissä monesti puolitiehen.” H5

Lisäksi aineistossa tuotiin esiin tilanteita, joissa yhteistyöhön liittyviä ongelmakohtia on tunnistettu esimerkiksi toimintatavoissa, sääntelyssä tai toimijoiden välisessä yhteistyössä, mutta ne eivät ole edenneet konkreettisiin ratkaisuihin. Tämä viittaa siihen, että kehittämistyössä voi olla haasteita ongelmien jatkokäsittelyssä ja toimeenpanossa. Myös näiden teemojen osalta palautteen antamisen ja saamisen merkitys korostuu.

Koulutus ja osaamisen kehittäminen nähdään aineistossa tärkeinä keinoina yhteistyön kehittämisessä. Toimijoiden koulutus näyttäytyy kytkeytyvän pitkälti erilaisiin koulutuspäiviin tai verkko-opiskeluna tapahtuvaan kouluttautumiseen. Aineistossa kuitenkin korostuu, ettei kaikilla toimijoilla ole tasavertaisia mahdollisuuksia osallistua koulutuksiin. Esimerkiksi vuoro- tai jaksotyötä tekevien

osallistuminen voi olla haastavaa. Myös pääosittainen siirtyminen verkko-opiskeluun näyttäytyy aineiston perusteella osin ongelmallisena, vaikka sen tavoitteet ovat kunnianhimoisia, se ei kaikilta osin vastaa toimijoiden käytännön tarpeita tai työtilanteita.

”Ja se verkko opiskelu on kuitenkin sellainen, että niissä on ollut aika paljon kunnianhimoisia tavoitteita. Ja sillä tavalla kunnianhimoisia tavoitteita, että valitettavasti se koulutus on ajateltu tavallaan päivätyötä tekeville.” H4

5.5 Yhteistyön kehittämistarpeet ja mahdollisuudet

Yhteistyön kehittämistarpeet ja mahdollisuudet suuntautuvat tulevaisuuteen ja tarkastelevat, miten yhteistyötä voitaisiin vahvistaa, selkeyttää tai uudistaa. Tämä yläluokka sisältää seitsemän alaluokkaa, jotka ovat: 1) yhteistyöprosessien selkeyttäminen, 2) tiedonhallinnan ja tiedonsaannin haasteet, 3) yhteisen suunnittelun ja oppimisen vahvistaminen, 4) osaamisen ja resurssien yhdistäminen, 5) rakenteellisten esteiden tunnistaminen ja purkaminen, 6) yhteistyön laajentaminen uusiin toimintaympäristöihin sekä 7) yhteistyön vahvistuminen ajan myötä.

Aineiston perusteella monitoimijaisen yhteistyön keskeisenä kehittämistarpeena näyttäytyy yhteistyön perustan vahvistaminen. Useat toimijat korostivat tarvetta selkeyttää yhteistyön kokonaiskuvaa sekä lisätä ymmärrystä yhteistyörakenteista ja niiden toiminnasta. Sekä yhteistyöryhmissä toimivien että muiden toimijoiden on tärkeää hahmottaa, miksi yhteistyötä tehdään, mitä sillä pyritään saavuttamaan ja miten se toteutuu. Yhteistyöprosessin selkeyttämisen nähdään tarkoittavan esimerkiksi toimintakaavion laatimista, jonka avulla voitaisiin kuvata yhteistyön nykytila, tunnistaa kehittämiskohteita sekä tehdä näkyväksi mahdollisesti vähälle huomiolle jääviä toimintoja. Myös organisaatiomuutosten systemaattisempi kuvaaminen nähtiin hyödyllisenä osana tätä kokonaisuutta.

”Jos voisin tehdä yhden konkreettisen muutoksen yhteistyöhön niin... Mitähän mä toivoisin? Semmoinen kokonaiskuvan auki piirtäminen voisi olla tässä sellainen niin kun läpikäynti.” H1

Yhteistyön kuvaamisen rinnalla aineistossa korostui dokumentoinnin kehittämisen tarve. Yhteistyön yhtenäisyyttä voitaisiin vahvistaa esimerkiksi yhteisen tietojärjestelmän tai alustan avulla, johon keskeistä tietoa dokumentoitaisiin. Tällainen ratkaisu voisi tukea tiedon saatavuutta ja vähentää tiedon henkilöitymiseen liittyviä riskejä.

Lisäksi havaittiin tarve yhteistyön organisoimisen ja koordinaation kehittämiseen. Aineiston pohjalta yhteistyö näyttäytyy osin hajautuneena ja sen tueksi kaivattiin selkeämpää vetovastuuta sekä

systemaattisempaa koordinointia. Erityisesti korostui tarve selkeämmälle organisoinnille ja koordinoinnille jonkin yhden vetovastuullisen toimijan toteuttamana. Organisoinnin tulisi aineiston perusteella tapahtua ennakoivammin, ennen suurempia väkivaltaisuuksia. Kokonaisuutena organisoinnin ja koordinoinnin vahvistaminen näyttäytyy aineiston perusteella keskeisenä edellytyksenä yhteistyön toimivuudelle ja vaikuttavuudelle.

”Pitäisi jonkun ottaa vetovastuuta yhteistoimijuuden organisoimisesta ja pitämisestä ja kyllä mä niinku näkisin, että olisi hyvä, että niitä olisi vähän niinku monella eri tasolla”. H3

”Tuo konkreettinen muutos olisi tavallaan, että me katsottaisiin koko tämä kenttä siinä mielessä läpi, että kun tää on kuitenkin tää väkivaltaisuuksiin varautuminen, niin semmoinen kasvava uhka koko ajan, eikä jäätäisi odottelemaan, että täällä Oulussakin tapahtuu joku Turun keissin tyylinen juttu ja sitten ruvetaan sitä yhteistyötä kehittämään. Että olisi tavallaan se yhteistyö organisoitu ja järjestelty ja mietittynä ennen kuin jotakin sattuu.” H3

Konkreettisenä yhteistyön arjen kehittämiskohteena aineistosta nousee esiin tiedonhallinnan ja tiedonkulun kehittäminen. Tietoa tulisi pystyä jakamaan nykyistä laajemmin eri toimijoiden kesken, jotta tiedon henkilöitymisen riskiä voitaisiin vähentää. Tiedon jakamisen laajentaminen edellyttää kuitenkin riittäviä resursseja, esimerkiksi henkilöstön osalta. Henkilöitymisen riskiä voitaisiin vähentää myös tiedonhallinnan ja tiedonvaihdon systemaattisemmalla suunnittelulla ja organisoinnilla.

”Ja tavallaan vaikka hyvä vuoropuhelu on ja arjessa asiat hoituvat kyllä ei mitään, mutta tavallaan tämä vaatisi paljon enemmän yhteensovittamista ja just eri toimijoiden osaamisen ja resurssien kytkeytymistä yhteen. Pitäisi olla tavallaan paremmin mietittynä se, että miten me vaikkapa tietoa vaihdetaan, jos meidän Oulun alueella nyt jotakin epämääräistä rupeaa tapahtumaan.” H2

Vaikka tiedonvaihto näyttäytyy aineistossa pääosin toimivana, siihen liittyy useita rajoitteita ja käytäntöjen selkeyttämiselle nähtiin tarvetta. Tähän kytkeytyy olennaisesti myös tietojärjestelmien ja analyysitoiminnan kehittäminen. Näillä viitataan keinoihin, joiden avulla tietoa voidaan jakaa, dokumentoida sekä hyödyntää systemaattisesti toiminnan kehittämiseen. Esimerkiksi Ankkuritoiminnassa asiakkaisiin liittyvä tiedonvaihto nähdään haasteellisena lainsäädännön asettamien rajojen vuoksi, mutta yhteistyön käytännön toimista ja käytännöistä tiedon jakaminen olisi toivottavampaa ja toimivallan puitteissa mahdollista.

”Tätä kehittämistä, niin meidän täytyy niinku arvioida sitä meidän toimintaa jatkuvasti. Se, että millä tavalla meidän analyysitoiminta pääsisi tuohon, me enemmän toivottaisiin sitä tavallaan kehittämisen kehittämistä. Tai tavallaan, että se analyysitoiminta kehittyisi semmoiseksi, että se palvelee sitten kenttää siinä, että se pystyy tekemään sitä ja syöttää sitä tietoa sinne monitoimijaisen yhteistyöhön.” H4

”Ja nimenomaan päästäisiin tavallaan siihen ja jaettua sitä tietoa, että miten missäkin toimitaan ja millä tavalla asioita on ratkottu ja niin pois päin. Toki meillä on yhteinen intra olemassa, missä sitä tietoa voi jakaa ja vaihtaa, mutta se ei kuitenkaan ehkä ihan kovin isossa käytössä ole.” H5

Yhteistyön kehittämistarpeita tarkasteltaessa aineistossa nousee esiin tarve vahvistaa yhteistä suunnittelua, oppimista sekä toimijoiden osaamisen ja resurssien yhdistämistä. Yhteistyötä kehitetään jo nykyisellään yhteisen suunnittelun ja oppimisen kautta, mutta aineiston perusteella näitä käytäntöjä olisi mahdollista vahvistaa ja systematisoida. Keskeisenä kehittämistarpeena näyttäytyy toimijoiden välisen oppimisen syventäminen. Yhteistyössä on käytettävissä runsaasti erilaista asiantuntemusta, mutta sitä hyödynnetään pitkälti organisaatio- ja toimialakohtaisesti. Toimijat soveltavat ensisijaisesti oman alansa tietoa ja toimintatapoja, eikä muiden toimijoiden osaamista hyödynnetä systemaattisesti yhteisen oppimisen tai toiminnan kehittämisen tukena. Näin ollen yhteisen oppimisen vahvistaminen näyttäytyy keskeisenä keinona myös osaamisen yhdistämiseksi.

Aineiston perusteella toimijoiden tulisi oppia nykyistä enemmän toisiltaan, ja esimerkiksi yhteisten harjoitusten lisääminen nähtiin tärkeänä keinona vahvistaa yhteistyötä. Harjoitukset mahdollistaisivat yhteisten toimintatapojen testaamisen sekä lisäisivät ymmärrystä eri toimijoiden rooleista ja toimintalogiikoista. Myös yhteisen suunnittelun lisäämistä pidettiin tärkeänä, jotta yhteistyö perustuisi entistä vahvemmin jaettuun näkemykseen ja ennakoivaan työskentelyyn.

”Siellä olisi vielä työmaata aika paljonkin ja just se, että pystyttäisiin niinku oppimaan toinen toisiltaan, mutta jokainen tuntee sen oman substanssin ja kävelee ehkä pikkuisen kieltämättä laput silmillä. Toki jos hoksataan kysyä, mutta sehän pitäisi olla tavallaan proaktiivisempaa siinä mielessä, että tehdään sitä yhteistä suunnittelua ja harjoittelua ja muuta vastaavaa enemmän.” H2

Lisäksi aineistossa korostui tarve laajentaa yhteistyötä yksittäisten yhteistyöryhmien ulkopuolelle. Yhteistyön toivottiin olevan nykyistä säännöllisempää ja jatkuvampaa myös laajemmissa tai epävirallisemmissa kokoonpanoissa. Tämä voisi vahvistaa tiedonkulkua, lisätä keskinäistä ymmärrystä sekä tukea osaamisen jakamista toimijoiden välillä. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi toimintamallien ja suunnitelmien systemaattisempi jakaminen eri organisaatioiden välillä. Eri

toimijoilla on käytössään erilaisia toimintatapoja, mutta niiden vertailu ja yhteinen tarkastelu jäävät osin vähäisiksi. Suunnitelmien ja käytäntöjen jakaminen sekä niistä käytävä keskustelu voisivat lisätä oppimista, tukea hyvien käytäntöjen leviämistä ja edistää yhteistyön yhtenäisyyttä.

”Kyllä se olisi paljon vaikuttavampaa tavalla, että jos me tehtäisiin tiiviimpää yhteistyötä sillä, niinku konkreettisella tasolla ja päästäisiin vähän niinku benchmarkkaamaan toinen toistemme suunnitelmia tähänkin teemaan liittyen. Niin opittaisiin toinen toisiltamme. Nyt mitä työryhmiä on tässä mainittu ja tullut esille, mitkä on näitä alueellisia ja kansallisia, niin siellä ei mennä kuitenkaan tavallaan tarkalle tasolle, niin että ruvettaisiin katsomaan, että miten te olette tätä asiasuunnitelmaa ja miten tätä niinku hoitaisitte. Sitten oikeastaan nuo mitä sanoinkin, nuo viestivälineet ja johtamisjärjestelmät ja tilannekuva-alustat niin ne kyllä pitäisi saada alueellisesti sovittua.” H3

Osaamisen yhdistämiseen liittyy kuitenkin myös haasteita. Keskeisinä rajoittavina tekijöinä näyttäytyvät lainsäädäntö ja toimivaltakysymykset, jotka määrittävät tiedon jakamisen mahdollisuuksia ja rajoja. Lisäksi resurssien rajallisuus vaikuttaa sekä yhteistyön toteuttamiseen että sen kehittämiseen. Julkisen sektorin toimintaympäristössä resurssit ovat sidoksissa tarkasti määriteltyihin määrärahoihin, mikä voi rajoittaa mahdollisuuksia kehittää yhteistyötä suunnitelmallisesti tai hyödyntää täysimääräisesti olemassa olevaa osaamista.

”Jos tullaan nyt tähän, että miten me yhdistämme osaamista organisaatioiden välillä, niin tässä asiakkaan valintavaiheessa me ei hirveän hyvin voida yhdistää, jos me menemme täysin lain mukaan.” H5

Aineiston perusteella monet tunnistetut kehittämistarpeet kohdistuvat rakenteellisiin esteisiin, jotka voidaan tulkita yhteistyön syvemmän tason muutostarpeiksi. Yhteistyön kehittäminen ei näin ollen rajoitu yksittäisten toimintatapojen tai käytäntöjen parantamiseen, vaan edellyttää myös rakenteiden kriittistä tarkastelua ja uudistamista. Aineiston perusteella rakenteelliset esteet liittyvät erityisesti lainsäädäntöön, toimivaltakysymyksiin, resursseihin sekä tiedonvaihdon rajoitteisiin. Esimerkiksi yksittäisten yhteistyömallien, kuten aineistossa keskeisesti esiin nousseen Ankkuritoiminnan, kehittämistä voivat rajoittaa lainsäädännölliset reunaehdot, jotka määrittävät toimijoiden tehtäviä, vastuita ja mahdollisuuksia tiedon jakamiseen. Tällöin yhteistyön kehittäminen edellyttää muutoksia myös ylemmällä tasolla, kuten lainsäädännössä, jossa monitoimijaisen yhteistyön erityispiirteet ja tarpeet pitäisi pystyä tunnistamaan nykyistä paremmin.

Yhteistyön paikallisen kehittämisen seuraavana askeleena aineistossa nousi esiin yhteistyön laajentaminen uusiin toimintaympäristöihin ja toimijakenttiin. Aineistossa tuotiin esiin useita toimijoita ja toimialoja, joiden kanssa yhteistyötä voitaisiin vahvistaa nykyistä enemmän. Erityisesti kenttätason yhteistyön lisääminen nähtiin tärkeänä, esimerkiksi jalkautuvan nuorisotyön ja poliisin välisen yhteistyön osalta. Lisäksi aineistossa mainittiin yhteistyön kehittämistarpeita koulujen, vanhustyön, ulkomaalaisvalvonnan sekä maahanmuuttotyön suuntaan. Näiden toimijoiden osalta yhteistyön nähtiin olevan mahdollista laajentaa nykyistä kattavammaksi. Aineistossa nostettiin esiin myös mahdollisuus hyödyntää muilla alueilla käytössä olevia toimintamalleja, kuten pelipoliisitoimintaa, jonka kaltaisten mallien kehittäminen myös Oulun alueella nähtiin relevanttina.

”Ja ehkä meillä unohdetaan ennalta estävä vanhustyö. Nyt se on nostanut päätään ja ollaan vasta valmistelemassa, että millä tavalla me pystymme siihen osallistua, löytyykö meillä vielä paukkuja sinne?” H4

Vaikka aineistossa nousi esiin useita yhteistyön haasteita ja kehittämistarpeita, nousi esiin myös kehityskulku, jonka mukaan yhteistyö väkivaltaisuuksiin varautumisessa on kehittynyt paljon ajan myötä. Yhteistyön kehityssuunta on ollut positiivinen ja sen tulevaisuus nähdään myös yleisellä tasolla positiivisena. Yleisesti positiivisen kehityssuunnan pohjana pidetään henkilösuhteita ja sitä, että on opittu tuntemaan enemmän toisiaan toimijoiden kesken. Yksittäisten yhteistyöryhmien, kuten Ankkuritoiminnan osalta, positiivinen kehityssuunta on ollut esimerkiksi vahvan kansallisen poliittisen tahtotilan ansiota, joka on lisännyt tietoisuutta toiminnasta ja näin ollen kehittänyt yhteistyötä paikallisella tasolla.

”Vuosien saatossa tämä on niinku parantunut tämä yhteistyö näiden väkivaltaisuuksiin varautumisen näkökulmasta.” H4

”Kyllä tää on ihan sitä... Ja perustuu aika paljon semmoisiin henkilösuhteisiin ja yhteistyöhön, joka on niinku vuosien mittaan tässä hioutunut sitten.” H2

”Ankkuritoiminnan onnistumista tukee se, että on selkeä poliittinen tahtotila takana, joka tulee niin korkealta tasolta. Kuitenkin ministeriötasolla, että se on niinku semmoinen, sen takiahan ankkuritoiminta on mun mielestä nostanut profiiliaan ja tullut yhä useamman yleiseen tietoon, että tällaista toimintaa on.” H5

6 POHDINTA

Tässä luvussa tutkimustuloksia tarkastellaan suhteessa teoreettiseen viitekehykseen. Tulkinta etenee kerroksittain syvenevänä kokonaisuutena, jossa siirrytään laajasta yhteiskunnallisesta ja hallinnollisesta kontekstista kohti yhteistyön tarkempaa havainnollistamista. Empiiriset havainnot toimivat pohdinnan perustana, jota vasten teoreettisia käsitteitä peilataan, täsmennetään ja paikoin myös haastetaan.

6.1 Väkivaltaisuuksiin varautuminen verkostomaisena, mutta hajautuneena monitoimijaisena yhteistyönä

Tutkimuksen analyysin perusteella väkivaltaisuuksiin varautumiseen liittyvä yhteistyö näyttäytyy laajana, verkostomaisena ja useiden toimijoiden varaan rakentuvana kokonaisuutena, jossa vastuut ja tehtävät jakautuvat useille eri organisaatioille. Myös yhteistyön kohteena oleva ilmiö – väkivaltaisuuksiin varautuminen – hahmottuu aineiston valossa laajana, kompleksisena ja monitulkintaisena, joka yhdistää toimijoita monialaisesti. Yhteiskunnallisten ongelmien kompleksisuus korostaa yhteistyön merkitystä, mikä tukee uuden julkisen hallinnan (NPG) keskeistä ajatusta siitä, että monimutkaistuvassa toimintaympäristössä tavoitteellinen yhteistyö ja verkostomainen kumppanuus ovat välttämättömiä (Leinonen 2023, 62).

Tulosten perusteella yhteistyö näyttäytyy ennen kaikkea useissa rinnakkaisissa verkostoissa ja yhteistyöryhmissä tapahtuvana toimintana pikemminkin kuin yhtenäisenä, selkeästi rajattuna kokonaisuutena. Tämä havainto tukee uuden julkisen hallinnan (NPG) näkemystä siitä, että kompleksisten ja monisyisten ongelmien ratkaiseminen perustuu verkostomaiseen yhteistyöhön sekä toimijoiden väliseen keskinäisriippuvuuteen (Leinonen 2023, 62; Crosby ym. 2017, 655–656). Väkivaltaisuuksiin varautumisen kontekstissa yhteistyön tavoitteena on julkisen arvon tuottaminen turvallisuutta edistämällä, mikä vastaa NPG-mallin keskeistä oletusta yhteistyön kautta syntyvästä lisäarvosta. (Krogh & Triantafillou 2024, 3042).

Samanaikaisesti yhteistyö näyttäytyy hajautuneena toimintaympäristönä, jossa toimijoilla on omia toimintamallejaan ja suunnitelmiaan. Vaikka yhteistyö koetaan yleisellä tasolla toimivaksi, aineistossa korostuu tarve tiiviimmälle yhteiselle suunnittelulle ja harjoittelulle. Yhteistyö on painottunut erityisesti kriisitilanteisiin, joissa toimijoiden keskinäisriippuvuus on konkretisoitunut. Tämä tukee uuden julkisen hallinnan näkemystä siitä, että toimijat ovat keskinäisriippuvaisia ongelmien ratkaisemisen tilanteissa (Leinonen 2023, 62; Crosby ym. 2017, 655–656). Tulosten perusteella yhteistyö näyttäytyy kuitenkin osin reaktiivisena, jolloin ennakoivan ja systemaattisen yhteistyön kehittämiselle jää edelleen tilaa.

Krogh ja Triantafillou (2024, 3045) ovat jäsentäneet julkisen sektorin sisäisen yhteistyön muotoja ja niihin liittyviä uudistusvälineitä, jotka ovat tunnistettavissa myös tämän tutkimuksen tuloksissa. Tulosten perusteella väkivaltaisuuksiin varautumiseen liittyvä yhteistyö sijoittuu useille eri yhteistyön tasoille. Yhteistyötä tapahtuu sekä kollektiivisten toimijoiden – kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin – välillä että yksittäisten toimijoiden, kuten asiantuntijoiden välillä. Yhteistyö ilmenee sekä horisontaalisena että vertikaalisena toimintana. Kollektiivisten toimijoiden välisessä yhteistyössä nähdään kuitenkin korostuvan horisontaalinen yhteistyö, kuten organisaatioiden yhteiset työryhmät ja verkostot, kun taas yksittäisten toimijoiden välillä korostuu vertikaalinen yhteistyö, jossa ilmenee hajautettua johtajuutta (Krogh & Triantafillou 2024, 3045). Lisäksi tulokset viittaavat siihen, että yhteistyö ei rajaudu yhteen tasoon, vaan eri yhteistyön muodot limittyvät käytännön toiminnassa toisiinsa.

Kokonaisuutena tarkasteltuna Oulun kontekstissa väkivaltaisuuksiin varautumiseen liittyvä yhteistyö tukee vahvasti uuden julkisen hallinnan (NPG) paradigman keskeisiä lähtökohtia. Samalla tulokset tuovat esiin, että verkostomaisen yhteistyön rinnalla esiintyy myös hajanaisuutta ja jäsentymättömyyttä, mikä heijastaa uuden julkisen hallinnan malliin liittyvää jännitettä yhteistyön ihanteiden ja käytännön toteutuksen välillä.

6.2 Monitoimijainen yhteistyö kehitysvaiheessa kohti tiiviimpää kollaboraatiota

Monitoimijainen yhteistyö Oulun kontekstissa näyttäytyy tulosten pohjalta pääosin toimivana, mutta luonteeltaan usein ryhmäkohtaisena ja yksittäisiin yhteistyörakenteisiin, kuten työryhmiin ja toimintamalleihin kytkeytyvänä. Yhteistyö ilmenee lisäksi usein avunpyyntöön perustuvana toimintana, eikä yhteistyöryhmien ulkopuolella havaita laajamittaista, systemaattista organisointia tai ennakoivaa suunnittelua. Monitoimijaisen yhteistyön rakennetta, toimintalogiikkaa ja integroitumista voidaan jäsentää teoreettisesti yhteistyön eri muotojen kautta. Yhteistyö voidaan hahmottaa kolmen eri ulottuvuuden avulla: kevyenä ja vapaaehtoisuuteen perustuvana yhteistoimintana (*Cooperation*), muodollisempänä ja jäsennellympänä koordinoituna (*Coordination*) sekä syvimpänä ja integroituneimpana muotona kollaboraationa (*Collaboration*). (Keast & Mandell 2014; Gulati ym. 2012.)

Tulosten valossa väkivaltaisuuksiin varautumiseen liittyvä yhteistyö sijoittuu pääosin yhteistoiminnan ja koordinoinnin tasolle, eikä se saavuta kollaboraation keskeisiä piirteitä. Kollaboraatio edellyttää toimijoilta pitkäjänteistä sitoutumista, yhteistä ongelmanmäärittelyä sekä halua kehittää uusia toimintajärjestelmiä ja institutionaalisia rakenteita (Keast & Mandell 2011, 4). Oulun kontekstissa yhteistyö on joiltakin osin jäsennellyä ja yhteensovittavaa, mutta se on edelleen

pitkälti yhteistyöryhmäkohtaista ja tilanteisiin reagoivaa, avunpyyntöön perustuvaa toimintaa. Näin ollen yhteistyö ei näyttäydy täysin integroituneena kokonaisuutena, vaan pikemminkin yhteistoiminnan ja osittaisen koordinoinnin yhdistelmänä. (Keast & Mandell 2011; Gulati ym. 2012.) Tämä viittaa siihen, että yhteistyön rakenteellinen ja strateginen syvyys on vielä kehittymässä, eikä yhteistyö ole täysin institutionalisoitunut osaksi kaikkien toimijoiden arjen toimintaa.

Oulussa monitoimijainen yhteistyö perustuu lähtökohtaisesti yhteistoimintaan, jossa toimijat säilyttävät organisatorisen autonomiansa ja yhteistyö rakentuu vapaaehtoisuudelle sekä tiedon ja resurssien rajatulle jakamiselle. Konkreettiset yhteistyörakenteet, kuten työryhmät, linkittyvät kuitenkin yhteistoiminnan lisäksi koordinointiin, joka edellyttää yhteistä suunnittelua, päätöksentekoa, tiedonvaihtoa sekä yhteisiä toimintamalleja (Keast & Mandell 2011, 3; Gulati ym. 2012, 6–22). Tulokset osoittavat, että nämä koordinoinnin elementit toteutuvat erityisesti rakenteistetuissa yhteistyöfoorumeissa, mutta eivät vielä kata koko yhteistyökenttää.

Tuloksissa esiin nousseet monitoimijaisen yhteistyön haasteet liittyvät pitkälti organisaatioiden välisiin kulttuurieroihin, olemassa olevien rakenteiden, resurssien ja prosessien jäykkyyteen tai kognitiivisiin rajoitteisiin, mikä on linjassa aiemman tutkimuksen kanssa (Gulati ym. 2012, 17–22). Kolme teoreettista näkökulmaa tarjoavat kehyksen näiden haasteiden tarkastelulle. Rakenteellinen näkökulma korostaa organisaatio- ja tehtäväsuunnittelun merkitystä, mikä näkyy aineistossa tarpeena selkeyttää yhteistyön rakenteita, lisätä tietoisuutta toimijoiden rooleista sekä yhdistää osaamista ja resursseja. Institutionaalinen näkökulma painottaa normien ja jaettujen oletusten merkitystä, mikä Oulun kontekstissa ilmenee esimerkiksi toimijoiden erilaisina toimintakulttuureina, prioriteetteina ja käsityksinä yhteistyön tavoitteista. Relaatiokoulukunnan näkökulmasta keskeiseksi nousee aktiivinen ja yhteensovittava johtajuus, jota aineiston perusteella kaivataan erityisesti tilanteissa, joissa yhteistyö edellyttäisi kaikkia toimijoita koskevaa päätöksentekoa. (Gulati ym. 2012, 17–22.) Tulokset viittaavat siihen, että näiden näkökulmien mukaisia kehittämistoimia ei ole vielä systemaattisesti hyödynnetty yhteistyön vahvistamisessa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että monitoimijainen yhteistyö ei näyttäydy yksittäisenä, selkeärajaisena toimintana, vaan jatkuvana ja eri tasoilla rakentuvana prosessina, joka voi syventyä ajan myötä. Näin ollen yhteistyö perustuu yhteistoiminnallisen hallintamallin käsitykseen julkisen hallinnon sisällä tapahtuvasta yhteistyöstä. Yhteistyö ei perustu hierarkkiseen ohjaukseen, vaan nähdään vuorovaikutuksellisenä prosessina, jossa pyritään rakentamaan yhteistä tietopohjaa sekä toteuttamaan ja arvioimaan yleisesti sovittuja asioita (Hakari 2013, 34; Kemppainen & Kork 2025, 3; Kotilainen ym. 2021, 26).

Tällä hetkellä yhteistyö on kuitenkin vaiheessa, jossa sen potentiaalia ei vielä hyödynnetä täysimääräisesti, vaan se asettuu kehityspolulle kohti tiiviimpää ja integroituneempaa kollaboraatiota. Samanaikaisesti aineiston perusteella voidaan havaita, että toimijat tunnistavat yhteistyöhön liittyviä haasteita, kuten rakenteellisia puutteita, kulttuurieroja ja johtajuuden hajanaisuutta. Tämä tietoisuus voidaan nähdä yhteistyön kannalta myönteisenä lähtökohdana, sillä haasteiden tunnistaminen luo edellytyksiä niiden käsittelylle ja yhteistyön kehittämiseksi. Lisäksi tulokset viittaavat siihen, että yhteistyöstä voidaan saavuttaa merkittäviä hyötyjä erityisesti silloin, kun toimijat tunnistavat ja tunnustavat toistensa erilaiset lähtökohdat ja toimintaa rajaavat tekijät (Gulati ym. 2012, 61–65). Näin ollen yhteistyö näyttää haasteistaan huolimatta, perustaltaan toimivana ja kehityskelpoisena kokonaisuutena.

6.3 Toimijuuden eriytyminen ja roolit monitoimijaisessa yhteistyössä

Väkivaltaisuuksiin varautuminen monitoimijaisessa yhteistyössä näyttää laajana, abstraktina ja muihin palvelukokonaisuuksiin kytkeytyvänä toimintana, johon osallistuu useita eri toimijoita autonomisista organisaatioista. Monitoimijaisissa yhteistyösuhteissa toimijoita on useita, mutta ne eivät ole keskenään samanlaisia, vaan niiden toimijuus jakautuu epätasaisesti. Toimijoilla on käytössään erilaiset resurssit, toimivallat ja vaikutusmahdollisuudet, minkä lisäksi myös toimijan identiteetti ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat toimijuuden rakentumiseen. Näin ollen toimijuus määrittää, millä tavoin ja millaisin edellytyksin yksittäinen toimija kykenee vaikuttamaan yhteistyöhön. (Klijn ym. 2025, 51–60.)

Toimijuuden tarkastelussa keskeistä on myös sen kontekstuaalisuus, sillä toimintaympäristö määrittää, miten toimijuus ilmenee käytännössä (Eteläpelto ym. 2014, 203). Toimijuuden erot muotoutuvat esimerkiksi alueellisissa varautumisen rakenteissa, kuten yhteisissä toimintamalleissa ja yhteistyöfoorumeissa. Rakenteet voivat sekä mahdollistaa että rajoittaa toimijoiden toimintaa, jolloin toimijuus ei perustu pelkästään muodolliseen asemaan, vaan myös toimijan asemaan verkostossa, käytettävissä oleviin resursseihin sekä vuorovaikutussuhteisiin (Klijn ym. 2025, 51–57). Tulosten perusteella Oulun kontekstissa toimijuus näyttää vahvasti näihin rakenteisiin kytkeytyvänä, sillä yhteistyö rakentuu pitkälti olemassa olevien verkostojen ja yhteistyöfoorumeiden varaan.

Tulosten perusteella toimijuuden eriytyminen näyttää lähes suorana empiirisenä vastineena teoreettiselle jäsenyykselle. Teoreettisen viitekehyksen mukaisesti kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin toimijuudet eroavat toisistaan erityisesti vastuiden, toimivallan ja resurssien osalta (Valtioneuvosto 2025a, 39–41). Poliisi näyttää sekä teorian että tulosten valossa toimijana, jolla on laaja toimivalta ja keskeinen, paikoin korostunut rooli yhteistyössä. Hyvinvointialueen toimijuus

painottuu teoriassa ennaltaehkäisevään ja riskiperusteiseen toimintaan, mikä heijastuu myös tuloksissa Pohteen roolina koordinoivana asiantuntijana. Kunta puolestaan näyttäytyy mahdollistavana ja yhteensovittavana toimijana, mikä on linjassa sekä teoreettisen tarkastelun että empiiristen havaintojen kanssa. (Valtioneuvosto 2025a, 39–41.) Näin ollen toimijoiden roolit eivät ainoastaan eriydy, vaan ne myös täydentävät toisiaan, mikä muodostaa perustan monitoimijaiselle yhteistyölle.

Edellisessä luvussa monitoimijaisen yhteistyön nähtiin jäsentyvän yhteistoiminnallisen hallinnan näkökulmasta, jossa yhteistyö ei perustu hierarkkiseen ohjaukseen, vaan vuorovaikutukseen, neuvotteluun ja keskinäisriippuvuuteen. Toimijuuden eriytyminen voi kuitenkin synnyttää valtaeroja toimijoiden välille, mikä voi teoriassa lisätä hierarkkisuuden piirteitä yhteistyössä (Kemppainen & Kork 2025, 3; Klijn ym. 2025, 51–60). Tulosten perusteella tällainen hierarkkisuus ei kuitenkaan näyttäydy korostuneena, vaan toimivaltaerot tulevat esiin lähinnä erilaisissa käytännön tilanteissa, kuten tiedonvaihtoon ja vastuukysymyksiin liittyvissä tilanteissa. Tämä viittaa siihen, että vaikka toimijoiden asema ja toimivalta eroavat toisistaan, yhteistyö rakentuu käytännössä kuitenkin suhteellisen tasavertaiselle vuorovaikutukselle.

Kokonaisuutena tarkasteltuna empiirinen aineisto tukee vahvasti teoreettista käsitystä toimijuudesta ja sen eriytymisestä monitoimijaisessa yhteistyössä. Samalla tulokset korostavat, että toimijuuden erojen tunnistaminen ja yhteensovittaminen on keskeistä yhteistyön toimivuuden kannalta. Toimijuuden yhteensovittaminen näyttäytyykin keskeisenä mekanismina, jonka kautta monitoimijainen yhteistyö voi rakentua toisiaan täydentävien roolien varaan ja tuottaa lisäarvoa kompleksisten ilmiöiden, kuten väkivaltaisuuksiin varautumisen, hallinnassa.

6.4 Monitoimijaisen yhteistyön monitasoiset haasteet

Monitoimijaiseen yhteistyöhön liittyy sekä tämän tutkimuksen että aiemman kirjallisuuden perusteella useita käytännön tason haasteita. Yhteistyön ei voida olettaa automaattisesti tuottavan lisäarvoa, vaan sen onnistuminen edellyttää tietoista panostusta sekä rakenteiden, prosessien ja vuorovaikutuksen kehittämistä (Leinonen 2023; Holt ym. 2018, 8–9). Tulosten perusteella keskeisiksi haasteiksi väkivaltaisuuksiin varautumisessa nousevat rakenteelliset ja toimintakulttuuriset erot, roolien epäselvyys ja johtajuuden hajanaisuus, tiedonkulun haasteet sekä organisaatiomuutosten vaikutukset. Samat haasteet on tunnistettu laajasti myös aiemmassa tutkimuksessa (mm. Leinonen 2023; Paananen ym. 2025, 31; Holt ym. 2018; Majoinen & Antila 2018; Rantala ym. 2015.)

Rakenteelliset ja toimintakulttuuriset erot näyttäytyvät tuloksissa erityisesti lainsäädännön, toimivaltakysymysten ja erilaisten toimintatapojen kautta. Monitoimijaisessa yhteistyössä toimijat edustavat eri organisaatioita ja sektoreita, joilla on omat tavoitteensa, toimintalogiikkansa ja vastuunsa. Tätä voidaan tarkastella siiloutumisen käsitteen kautta, jossa toimijat tarkastelevat ilmiötä ensisijaisesti oman organisaationsa näkökulmasta. Siiloutuminen voi ilmetä esimerkiksi oman toimialan etujen korostamisena, kapea-alaisena ongelmanmäärittelynä tai muutosjoustamattomuutena (De Waal ym. 2019, 3–5; Leinonen 2023, 65). Lisäksi siiloutuminen ei rajoitu pelkästään rakenteisiin, vaan se voi ilmetä myös tiedostamattomina toimintakulttuurisina oletuksina, jotka ohjaavat toimijoiden ajattelua ja vuorovaikutusta (Leinonen 2023, 65; De Montigny ym. 2019, 44–45). Tulosten perusteella nämä erot eivät kuitenkaan estä yhteistyötä, mutta ne voivat hidastaa yhteisen ymmärryksen muodostumista ja vaikeuttaa ilmiön kokonaisvaltaista tarkastelua.

Roolien epäselvyys ja johtajuuden hajanaisuus muodostavat toisen keskeisen haastekokonaisuuden. Aineiston perusteella yhteistyön vastuunjako on paikoin jäsentymätöntä, eikä yhteistyölle ole muodostunut yhtä selkeää vetovastuullista toimijaa tai aloitteentekijää. Tämä on linjassa aiemman tutkimuksen kanssa, jossa roolien ja vastuiden epäselvyyden on todettu lisäävän epävarmuutta ja heikentävän yhteistyön tehokkuutta (Leinonen 2023, 64–67). Tuloksissa nousi esiin, että yhteistyön potentiaali nähdään osin suurempana kuin sen käytännön toteutuminen, mikä liitettiin erityisesti epäselvään vastuunjakoon. Toisaalta toimijat eivät kokeneet merkittävää epävarmuutta omasta roolistaan, mikä viittaa siihen, että roolit ovat organisaatiokohtaisesti selkeitä, mutta verkostotasolla osittain jäsentymättömiä. Tämä tukee tulkintaa siitä, että yhteistyö toimii paremmin operatiivisella tasolla kuin strategisena kokonaisuutena.

Johtajuuden ja fasilitoinnin puute on aiemmassa tutkimuksessa yhdistetty esimerkiksi vuorovaikutuksen hajanaisuuteen, yhteistyön suunnan katoamiseen sekä roolien epäselvyyteen (Leinonen 2023, 64–67). Tässä tutkimuksessa johtajuuden hajanaisuus näkyy erityisesti yhteisen koordinoivan tahon puuttumisena. Kuitenkaan esimerkiksi vuorovaikutuksen vähäisyys tai yhteistyön suunnan katoaminen eivät korostu tuloksissa, vaan yhteistyö näyttää pääosin toimivana. Tämä viittaa siihen, että epämuodolliset käytännöt ja toimijoiden välinen luottamus ja kokemus sujuvasta yhteistyöstä kompensoivat osittain muodollisen johtajuuden puutetta.

Tiedonkulun ja tiedonvaihdon haasteet nousevat keskeiseksi teemaksi sekä tuloksissa että teoriassa. Aiemman tutkimuksen mukaan tiedonvaihto on yksi monitoimijaisen yhteistyön keskeisimmistä

haasteista, jota rajoittavat erityisesti salassapitosäädökset, rakenteelliset esteet ja yhteisten järjestelmien puute (Leppäkoski ym. 2017; Macvean ym. 2018). Myös tämän tutkimuksen tulokset tukevat tätä näkemystä. Tiedonkulku ja tiedonsaanti koetaan paikoin vaikeaksi, yhteisiä tietojärjestelmiä ei ole ja tieto on henkilöitynyt yksittäisille toimijoille. Tämä ilmentää hyvin teoreettisessa kirjallisuudessa kuvattua keskeistä monitoimijaisen yhteistyön haastetta, jossa tiedon jakamisen rakenteet eivät vastaa yhteistyön tarpeita.

Organisaatiomuutokset, erityisesti henkilöstömuutokset, näyttäytyvät tulosten perusteella yhteistyötä haastavana tekijänä. Aiemman tutkimuksen mukaan toimintaympäristön muutokset, hallinnolliset uudistukset ja henkilöstön vaihtuvuus voivat heikentää yhteistyön jatkuvuutta ja estää vakiintuneiden toimintamallien kehittymistä (Leinonen 2023, 64–66; Paananen ym. 2025, 31). Tulokset osoittavat, että esimerkiksi eläköityminen herättää tulevaisuuteen huolta siitä, miten tieto kulkee, miten nykyiset toimintamallit ja osaaminen säilyvät ja siirtyvät. On myös huomioitava, että hyvinvointialueuudistus on vielä melko tuore, jonka myötä uudistuksen vaikutukset esimerkiksi tiedonkulkuun, toimintamalleihin ja yhteistyön rakenteisiin näkyvät yhä tänä päivänä. Tämä viittaa siihen, että yhteistyö on edelleen osittain muotoutumisvaiheessa, eikä se ole kaikilta osin ehtinyt vakiintua osaksi arjen toimintaa.

Yhteistyön haasteita voidaan tarkastella myös sitoutumisen näkökulmasta. Aiempi tutkimus osoittaa, että yhteistyön lähtökohdat vaikuttavat merkittävästi toimijoiden sitoutumiseen, ja erityisesti ylhäältä ohjatut (*top-down*) velvoitteet voivat heikentää omistajuuden tunnetta (Leinonen 2023, 64; Dudau & McAllister 2010, 389). Tässä tutkimuksessa yhteistyö perustuu osin normatiivisiin velvoitteisiin, mutta samalla myös pitkälti vapaaehtoisuuteen. Tulosten perusteella yhteistyö ei näyttäydy näin ollen pelkästään ulkoapäin ohjattuna, vaan siihen liittyy myös toimijoiden omaa motivaatiota, mikä voi osaltaan selittää yhteistyön suhteellisen hyvää toimivuutta haasteista huolimatta.

Kokonaisuutena monitoimijainen yhteistyö väkivaltaisuuksiin varautumisessa näyttäytyy monitasoisena ja vaativana prosessina, jossa rakenteelliset, kulttuuriset ja vuorovaikutukselliset tekijät kietoutuvat toisiinsa. Vaikka yhteistyölle on olemassa vahva normatiivinen ja institutionaalinen perusta, ei tämä yksin riitä takaamaan sen toimivuutta (October & Laitinen 2022, 6–7). Yhteistyön onnistuminen edellyttää toimijoiden välisten erojen tunnistamista, yhteensovittavaa johtamista sekä toimivia rakenteita tiedonvaihdolle ja vuorovaikutukselle. Näin ollen monitoimijainen yhteistyö näyttäytyy pikemminkin jatkuvana neuvotteluprosessina kuin valmiina rakenteena, mikä voi osaltaan selittää siihen liittyvien haasteiden pysyvyyttä.

6.5 Kohti systemaattisempaa ja vaikuttavampaa monitoimijaista yhteistyötä

Monitoimijaisen yhteistyön onnistuminen ja sen täyden potentiaalin saavuttaminen edellyttävät suunnitelmallista ja strategista lähestymistapaa, jossa yhteistyö nähdään tietoisesti johdettavana ja kehitettävänä kokonaisuutena (Bryson ym. 2015, 1; Keast & Mandell 2011, 13–14). Yhteistyön keskeinen lähtökohta on oletus sen tuottamasta lisäarvosta suhteessa eriytyneeseen toimintaan, erityisesti monimutkaisten ja poikkihallinnollisten ilmiöiden, kuten väkivallan, ratkaisemisessa. Parhaimmillaan yhteistyö mahdollistaa synergiaetujen syntymisen yhdistämällä eri toimijoiden resursseja, osaamista ja näkökulmia. (Jones & Barry 2011, 408; Dentoni ym. 2018, 332.)

Rakenteellisesta näkökulmasta yhteistyön onnistuminen edellyttää prosessien, vastuunjaon ja roolien selkeyttä sekä toimivaa organisointia. Relationaalisesta näkökulmasta puolestaan keskeisiä ovat luottamus, yhteinen ymmärrys ja sitoutuminen. Sosiaalisen ulottuvuuden näkökulmasta luottamus rakentuu vuorovaikutuksessa, ja sitä vahvistavat erityisesti kasvokkainen vuoropuhelu sekä toistuvat yhteiset keskustelut. (Leinonen 2023, 66–67; Bryson ym. 2015; Jones & Barry 2011; Corbin ym. 2018; Mikhaylov ym. 2018; Aveling & Jovchelovitch 2014.)

Tulosten valossa luottamus näyttäytyy Oulun kontekstissa vahvana yhteistyön perustana. Yhteistyö koetaan luontevaksi ja erityisesti yhteistyöryhmissä työskentelevät toimijat ovat oppineet tuntemaan toisensa hyvin. Aiemman tutkimuksen mukaisesti yhteistyö, joka rakentuu yhteisen historian ja luottamuksen varaan, on joustavampaa ja sopeutumiskykyisempää muutostilanteissa (Paananen ym. 2025, 31–32). Tämä nousee esiin myös tuloksissa, joissa hyvinvointialueuudistuksen jälkeen aiempien toimintamallien hyödyntäminen helpotti siirtymävaihetta ja tuki yhteistyön jatkuvuutta. Myös tiedonvaihto näyttäytyi toimivana esimerkiksi henkilöstömuutosten yhteydessä, mikä viittaa luottamuksen merkitykseen käytännön yhteistyössä. Näin ollen luottamus voidaan tulkita keskeiseksi yhteistyön vahvuudeksi, joka osaltaan kompensoi muita yhteistyössä esiintyviä rakenteellisia puutteita.

Johtajuuden näkökulmasta tulokset ovat linjassa aiemman tutkimuksen kanssa, jossa korostetaan fasilitoivan ja verkostomaisen johtajuuden merkitystä monitoimijaisessa yhteistyössä (Bryson ym. 2015; Mikhaylov ym. 2018). Tulosten perusteella johtajuus näyttäytyy jaettuna, mutta rajallisena. Toimijoiden nähdään johtavan yhteistyössä omaa organisaatiotaan tai omaa toimintaansa, mutta yhteistä, koko verkostoa tai kaikkia toimijoita yhdistävää johtajuutta ei ole muodostunut. Tämä tuo teoreettiseen keskusteluun lisäyksen, sillä vaikka jaettu johtajuus on läsnä, se ei ylitä organisaatorajoja eikä näin mahdollista yhteistyön täysimääräistä strategista ohjausta. Tämän

voidaan tulkita rajoittavan yhteistyön kehittymistä kohti syvempää ja integroituneempaa kollaboraatiota, mutta ei rajoita nykyistä yhteistyötä.

Tulosten perusteella yhteistyön kehittämistarpeet liittyvät keskeisesti rakenteiden, prosessien ja vuorovaikutuksen vahvistamiseen. Aineisto viittaa siihen, että yhteistyön kehittäminen edellyttää nykyistä systemaattisempaa yhteistä oppimista, suunnittelua ja tiedon jakamista. Yhteistyö näyttäytyy vielä osin reaktiivisena ja tilannekohtaisena, jolloin ennakoivan ja strategisen yhteistyön vahvistaminen nousee keskeiseksi kehittämiskohteeksi. Yhteisten harjoitusten, suunnitteluprosessien ja toimintamallien systemaattisempi hyödyntäminen voisi vahvistaa toimijoiden välistä yhteistä ymmärrystä sekä parantaa valmiuksia toimia erilaisissa tilanteissa.

Yhteistyön kokonaisuuden jäsentymättömyys ja sen vaihteleva näkyvyys eri toimijoille näyttäytyvät keskeisinä yhteistyön vaikuttavuutta rajoittavina tekijöinä. Mikäli yhteistyön rakenteet, toimintamallit ja nykytila eivät ole kaikille toimijoille selkeitä, tämä voi heikentää yhteistyön laajuutta ja syvyyttä sekä estää toimijoita hyödyntämästä yhteistyön tarjoamia mahdollisuuksia täysimääräisesti. Tämä viittaa siihen, että yhteistyö ei ole vielä täysin institutionalisoitunut osaksi kaikkien toimijoiden arkea, vaan sen hahmottaminen jää osin yksittäisten toimijoiden ja rakenteiden varaan. Näin ollen yhteistyön systemaattisempi dokumentointi, viestintä ja tiedonhallinta näyttäytyvät keskeisinä kehittämiskohteina. Yhteinen tietopohja tai tiedonvaihdon alusta voisi vähentää tiedon henkilöitymistä ja tukea tiedon laajempaa hyödyntämistä.

Yhteistyön kehittämisen näkökulmasta keskeiseksi nousee myös palautekulttuurin ja jatkuvan arvioinnin merkitys. Vaikka kehittämiskohteita tunnistetaan, niiden käsittely ei välttämättä johda konkreettisiin muutoksiin, mikä voi hidastaa yhteistyön kehittymistä ja heikentää toimijoiden kokemusta yhteistyön vaikuttavuudesta. Tämä ilmentää laajemminkin monitoimijaiselle yhteistyölle tyypillistä haastetta, jossa oppiminen jää helposti pinnalliseksi eikä muutu systemaattiseksi kehittämiseksi. Aiemman tutkimuksen mukaisesti jatkuva arviointi, reflektio ja oppiminen ovat keskeisiä tekijöitä yhteistyön onnistumisessa ja sen kehittämisessä, mikä korostaa tarvetta tietoisemmalle ja rakenteistetummalle kehittämisotteelle (Bryson ym. 2015).

Resurssien ja osaamisen näkökulmasta yhteistyössä on käytettävissä huomattava määrä asiantuntemusta, mutta sen hyödyntäminen näyttäytyy edelleen osin organisaatiokohtaisena. Tämä viittaa siihen, että yhteistyö ei vielä täysin hyödynnä sille ominaista synergian potentiaalia, jossa eri toimijoiden osaaminen ja näkökulmat yhdistyvät kokonaisvaltaisemman ongelmanratkaisun tueksi. Yhteistyön vaikuttavuutta voitaisiin vahvistaa yhdistämällä osaamista nykyistä systemaattisemmin

sekä tekemällä olemassa olevia toimintatapoja ja hyviä käytäntöjä näkyvämmiksi eri toimijoille. Samalla on kuitenkin huomioitava, että lainsäädäntö ja toimivaltakysymykset asettavat rajoja tiedon jakamiselle ja osaamisen yhteiskäytölle, mikä luo jännitteen yhteistyön potentiaalin ja sen käytännön toteutuksen välille. (Paananen ym. 2025; Keast & Mandell 2011.) Näin ollen yhteistyön kehittäminen edellyttää tasapainottelua avoimuuden lisäämisen ja institutionaalisten reunaehtojen välillä.

Kokonaisuutena tarkasteltuna monitoimijainen yhteistyö väkivaltaisuuksiin varautumisessa näyttäytyy vahvan potentiaalin omaavana, mutta vielä osin kehittyvänä kokonaisuutena. Vaikka yhteistyölle on olemassa toimiva perusta – erityisesti luottamuksen ja vuorovaikutuksen osalta – sen täysi potentiaali ei vielä toteudu ilman systemaattisempaa suunnittelua, selkeämpää organisointia ja vahvempaa yhteistä johtajuutta. Näin ollen yhteistyön kehittäminen edellyttää samanaikaisesti sekä rakenteellisia uudistuksia että relationaalisten tekijöiden, kuten luottamuksen ja yhteisen ymmärryksen, vahvistamista.

6.6 Monitoimijaisen yhteistyön teoreettisten oletusten ja empiiristen havaintojen välinen suhde

Tämän tutkielman tulosten valossa teoreettinen viitekehys monitoimijaisesta yhteistyöstä näyttäytyy osin normatiivisena ja ideaalitilaa korostavana. Teoriassa monitoimijainen yhteistyö kuvataan usein arvoa tuottavana, selkeänä ja systemaattisesti johdettuna kokonaisuutena, jossa toimijoiden välinen yhteistyö perustuu suunnitelmallisuuteen, yhteisiin tavoitteisiin ja toimivaan johtajuuteen (mm. Leinonen 2023; Keast & Mandell 2011). Empiiristen tulosten perusteella yhteistyö ei kuitenkaan kaikilta osin vastaa tätä ideaalityyppiä, vaan näyttäytyy käytännössä hajautuneena, osin jäsentymättömänä ja epäselvänä kokonaisuutena. Tästä huolimatta yhteistyö koetaan yleisellä tasolla toimivaksi ja myönteiseksi. Tämä viittaa siihen, että yhteistyön toimivuus ei välttämättä edellytä täydellistä rakenteellista selkeyttä tai ideaalista mallia, vaan voi rakentua myös käytännönläheisten ja osin epämuodollisten toimintatapojen varaan.

Monitoimijaisen yhteistyön verkostomainen luonne näyttäytyy kaksijakoisena ilmiönä. Toisaalta verkostomaisuus, erilaiset yhteistyöfoorumit ja toimijoiden väliset kohtaamiset mahdollistavat yhteistyön toteutumisen ja joustavan reagoinnin erilaisiin tilanteisiin (Leinonen 2023; Krogh & Triantafillou 2024). Toisaalta verkostomaisuus hajauttaa vastuuta ja voi vaikeuttaa johtamista ja kokonaisuuden hallintaa, jotka ovat erityisen keskeisiä tekijöitä väkivaltaisuuksiin varautumisessa (Eriksson 2024). Näin ollen verkostomaisuus ei ole yksiselitteisesti joko vahvuus tai heikkous, vaan pikemminkin rakenteellinen jännite, joka edellyttää jatkuvaa tasapainottelua joustavuuden ja koordinaation välillä.

Tutkimuksen tulokset tuovat esiin myös jännitteen yhteistyön strategisuuden ja käytännön toteutuksen välillä. Teoriassa monitoimijainen yhteistyö nähdään ennakoivana, suunnitelmallisena ja systemaattisesti johdettuna prosessina, jossa toiminnan arviointi ja kehittäminen ovat keskeisessä roolissa (Keast & Mandell 2011, 13–14; Bryson ym. 2015, 1). Empiiristen havaintojen perusteella yhteistyö näyttäytyy kuitenkin monin paikoin reaktiivisena ja tilannekohtaisena, strategisuuden korostuessa lähinnä yhteistyöryhmissä. Tämä viittaa siihen, että monitoimijainen yhteistyö ei käytännössä etene lineaarisena ja suunnitelmallisena prosessina, vaan rakentuu usein tilanteisiin reagoivana ja vähitellen muotoutuvana toimintana.

Reaktiivisuutta ei kuitenkaan voida tulkita yksiselitteisesti yhteistyön heikkoudeksi. Päinvastoin se voi heijastaa yhteistyön kykyä mukautua nopeasti muuttuviin tilanteisiin, mikä on erityisen tärkeää turvallisuuteen ja väkivaltaisuuksiin liittyvissä ilmiöissä. Tällöin reaktiivisuus voidaan nähdä myös funktionaalisenä piirteenä, joka tukee yhteistyön käytännön toimivuutta, vaikka se samalla rajoittaa strategisen ja ennakoivan kehittämisen mahdollisuuksia. Näin ollen keskeinen kehittämiskysymys ei ole reaktiivisuuden poistaminen, vaan sen rinnalle rakentuvan strategisemmän ja suunnitelmallisemmän yhteistyön vahvistaminen.

Kokonaisuutena tarkasteltuna tulokset osoittavat, että monitoimijaisen yhteistyön teoreettiset mallit kuvaavat pikemminkin tavoitetilaa kuin käytännön todellisuutta. Tämä korostaa tarvetta tarkastella monitoimijaista yhteistyötä kontekstisidonnaisena ja dynaamisena ilmiönä, jossa teoreettiset ihanteet ja käytännön realiteetit kohtaavat, mutta eivät täysin yhdisty.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämä tutkielma pyrki tarkastelemaan, miten kunnan, hyvinvointialueen ja poliisin välinen yhteistyö jäsentyy monitoimijaisena yhteistyönä väkivaltaisuuksiin varautumisen kontekstissa Oulussa. Yhteistyö varautumisessa jäsentyy verkostomaisena ja hajautuneena kokonaisuutena, joka rakentuu useista rinnakkaisista yhteistyöryhmistä ja -rakenteista keskittyen rajatumpiin turvallisuusteemoihin. Yhteistyö väkivaltaisuuksiin varautumisessa ei näin ollen muodosta yhtä yhtenäistä kokonaisuutta, vaan toteutuu pitkälti erillisten yhteistyöryhmien kautta. Toimijoiden roolit määräytyvät ensisijaisesti lainsäädännön ja organisaatiokohtaisten perustehtävien pohjalta, mikä näkyy toimijuuden eriytymisenä. Poliisi korostuu aktiivisena toimijana laajan toimivaltansa vuoksi, Pohde asiantuntija- ja koordinaatitahona ja Oulun kaupunki puolestaan yhteistyötä mahdollistavana ja yhteensovittavana toimijana. Vastuunjako näyttäytyy pääosin organisaatiokohtaisena, eikä yhteistyölle ole muodostunut varautumisen näkökulmasta yhtä selkeää vetovastuullista toimijaa tai kokonaisuutta. Johtajuus rakentuu näin ollen jaettuna ja toimivaltaan sidottuna, mikä korostaa yhteistyön neuvotteluluonnetta.

Lisäksi tutkielmalla pyrittiin selvittämään, millaisia haasteita toimijat tunnistavat yhteistyössä. Keskeiset haasteet liittyvät erityisesti rakenteellisiin ja organisatorisiin tekijöihin sekä yhteistyön käytännön toteutukseen. Roolien ja vastuunjaon osittainen jäsentymättömyys sekä yhteisen johtajuuden puute vaikeuttavat kokonaisuuden hallintaa. Tiedonkulun haasteet korostuvat erityisesti lainsäädännön, tietosuojan liittyvien rajoitteiden sekä yhteisten tiedonhallintaratkaisujen puutteen vuoksi. Lisäksi yhteistyö on osin henkilöriippuvaista, mikä lisää haavoittuvuutta esimerkiksi henkilöstömuutosten yhteydessä. Organisaatiomuutokset, erityisesti hyvinvointialueuudistus, ovat vaikuttaneet yhteistyön rakenteisiin, toimintamalleihin ja tiedonkulkuun. Myös resurssien rajallisuus sekä organisaatiokulttuurien erot luovat jännitteitä yhteistyöhön. Haasteet eivät kuitenkaan näyttäydy yhteistyötä estävinä tekijöinä, vaan pikemminkin sen kehittämistä edellyttävinä rakenteellisina ja toiminnallisina kysymyksinä.

Tutkielman viimeisen osakysymyksen avulla pyrittiin selvittämään, millaisia kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia toimijat tunnistavat yhteistyön rakenteissa ja käytännöissä. Kehittämistarpeet kohdistuvat erityisesti rakenteiden selkeyttämiseen, tiedonhallinnan kehittämiseen sekä yhteisen suunnittelun ja oppimisen vahvistamiseen. Yhteistyön kokonaisuuden hahmottamista ja näkyväksi tekemistä pidetään tärkeänä, jotta toimijat ymmärtävät paremmin laajan turvallisuustyön tavoitteet, toimintamallit ja oman roolinsa. Tiedonkulun kehittäminen, systemaattisempi palautekulttuuri sekä

yhteisten toimintamallien kehittäminen ja arviointi nähdään myös keskeisinä kehittämiskohteina, joita voi vahvistaa esimerkiksi yhteisillä harjoituksilla ja koulutuksilla. Samalla kuitenkin huomataan, että yhteistyön vahvuutena ovat vahva luottamus ja toimijoiden sitoutuminen, jotka luovat hyvän perustan yhteistyölle ja sen kehittämiseksi.

Tämä tutkielma osoittaa – kuten luvussa 1.1 oletettiin – monitoimijainen yhteistyö väkivaltaisuuksiin varautumisessa rakentuu toimivasta, mutta osin jäsentymättömästä ja edelleen kehittyvästä kokonaisuudesta. Yhteistyön vahvuutena korostuvat toimijoiden välinen luottamus, sitoutuminen sekä kyky toimia yhdessä käytännön tilanteissa, kun taas keskeiset kehittämistarpeet liittyvät rakenteiden selkeyttämiseen, tiedonhallinnan parantamiseen ja yhteisen, yli organisaatiorajojen ulottuvan johtajuuden vahvistamiseen. Konkreettisina kehittämistoimina voidaan esittää yhteistyön kokonaiskuvaa jäsentävän mallin tai kaavion laatimista, jonka avulla nykytila hahmottuu selkeämmin. Tämän pohjalta voidaan tarkastella myös yhteisen vetovastuun tai fasilitoivan tahon tarvetta, joka voisi tukea yhteistyön koordinaatiota, vaikkei olekaan sen toimivuuden ehdoton edellytys. Lisäksi yhteistyön säännöllisyyden lisääminen sekä suunnitteluprosessien yhtenäistäminen näyttävät keskeisinä kehittämissuuntina. Yhteistyön laajentaminen yksittäisten yhteistyöryhmien ulkopuolelle voi puolestaan vahvistaa sen vaikuttavuutta ja tukea siirtymää kohti systemaattisempaa ja ennakoivampaa toimintaa.

Tutkielman perusteella monitoimijainen yhteistyö ei ole staattinen tai valmiiksi määrittynyt toimintamalli, vaan jatkuvasti muotoutuva prosessi, jossa rakenteet, toimijuus ja vuorovaikutus kehittyvät ajan myötä. Näin ollen yhteistyön vaikuttavuus ei perustu pelkästään olemassa oleviin rakenteisiin, vaan ennen kaikkea toimijoiden kykyyn tunnistaa yhteiset tavoitteet, sovittaa yhteen erilaisia näkökulmia ja kehittää yhteistyötä systemaattisesti muuttuvassa toimintaympäristössä.

7.1 Tutkielman luotettavuus ja yleistettävyys

Tutkielman yleistettävyyttä on arvioitava hyvän tieteellisen käytännön periaatteiden mukaisesti. Tutkielman tulokset eivät ole laajasti yleistettävissä, sillä tutkimus kohdistuu rajattuun kontekstiin ja aineisto on suhteellisen suppea, mikä johtuu haastateltavien valintaperusteista. Näin ollen tutkielma ei pyri kuvaamaan monitoimijaista yhteistyötä väkivaltaisuuksiin varautumisessa yleisellä tasolla, vaan luo kontekstisidonnaista tietoa siitä, millaista monitoimijainen yhteistyö on Oulun toimintaympäristössä. Lisäksi tutkielma tunnistaa monitoimijaiseen yhteistyöhön liittyviä keskeisiä

haasteita ja kehittämistarpeita, jotka voivat olla tunnistettavissa myös muissa vastaavissa toimintaympäristöissä.

Laadullista tutkimusta laadittaessa on erittäin tärkeää myös tarkastella uskottavuutta, luotettavuuskysymyksiä sekä tutkijan esiymmärryksen ja omien näkemysten vaikutusta tutkimukseen (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tulokset ja niiden tulkinta ovat sidoksissa valittuun teoreettiseen viitekehykseen ja tutkimuskontekstiin, minkä vuoksi erilaiset teoreettiset lähtökohdat voisivat johtaa osin toisenlaisiin johtopäätöksiin. Tämän laadullisen tutkimuksen luotettavuutta on vahvistettu tutkimusprosessin perusteellisella ja läpinäkyvällä raportoinnilla (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2009, 232; Kananen 2014, 154). Tutkimuksen metodologiset valinnat sekä aineistonkeruuseen liittyvät ratkaisut on esitetty ja perusteltu luvussa 4, aineiston analyysi ja tulokset on puolestaan kuvattu yksityiskohtaisesti luvussa 5 sekä niiden tulkinta ja pohdinta luvussa 6.

Tutkielmassa on noudatettu hyvän tieteellisen käytännön periaatteita koko tutkimusprosessin ajan. Aineisto on kerätty, käsitelty, säilytetty ja hävitetty asianmukaisesti. Haastateltavien anonymiteetti on varmistettu poistamalla tunnistetiedot sekä hävittämällä haastattelutallenteet litteroinnin jälkeen. Tutkielmassa myös aiempaa tutkimusta on hyödynnetty asianmukaisesti viittaamalla lähteisiin huolellisesti ja eettisiä periaatteita noudattaen (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2026).

7.2 Jatkotutkimusehdotukset

Monitoimijainen yhteistyö näyttäytyy keskeisenä ja hyödyllisenä toimintatapana kompleksisten yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemisessa. Tässä tutkielmassa sitä tarkasteltiin yleisen paikan väkivaltaisuuksiin varautumisen näkökulmasta rajatussa Oulun alueen kontekstissa. Yleisen paikan väkivaltaisuuksien näkökulman ajankohtaisuutta perusteltiin tutkielman johdannossa, jossa esitetty kehityssuunta korostaa aiheesta merkitystä. Tutkielman aihetta ei ole aiemmin juurikaan tutkittu kyseisessä kontekstissa, mikä tekee tutkielmasta myös tutkimuksellisesti perustellun.

Tutkielman perusteella monitoimijaista yhteistyötä olisi perusteltua tarkastella jatkossa myös laajemmissa konteksteissa sekä vertailla eri alueiden toimintamalleja keskenään. Lisäksi Oulun alueen yhteistyön tarkastelua olisi mahdollista syventää laajentamalla tarkastelua muihin toimijaryhmiin. Jatkotutkimus voisi kohdistua myös yhteistyön vaikuttavuuden arviointiin sekä yksittäisten toimintamallien, kuten Ankkuritoiminnan, toimivuuden tarkempaan analyysiin. Tällainen tarkastelu voisi tuottaa syvempää ymmärrystä siitä, millaiset yhteistyön muodot ovat erityisen toimivia väkivaltaisuuksiin varautumisessa.

8 LÄHTEET

- Agnew, J. (1987) *Place and politics*. Boston: Allen and Unwin.
- Alanko, M., Hatakka, I. & Somerkoski, B. (2014). *Paikallinen turvallisuussuunnittelu: Prosessi tutuksi ja ideoita työn kehittämiseen kunnissa*. Sisäministeriö ja Rikoksenteorjuntaneuvosto.
- Alastalo, M., Åkerman, M. & Vaittinen, T. (2017) Asiantuntijahaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvoori, J. (toim.) (2017). *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: vastapaino. 214–232
- Ankkuri (n.d). *Ankkuritoiminta*. Saatavissa: <https://ankkuritoiminta.fi/etusivu> , luettu 15.9.2025.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory Vol. 18(4)*, 543–571.
- Aveling, E-L. & Jovchelovitch, S. (2014). Partnerships as knowledge wncouters: a psychosocial theory of partnerships for health and community development. *LSE Research*.
- Bryson, J., Crosby, B. & Stone, M. (2006) The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public administration review* 66 (1), 44–55.
- Bryson, J., Crosby, B. & Middleton Stone, M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*.
- Christensen, T. (2012). *Post-NPM and changing public governance*. Meiji Journal of Political Science and Economics. Vol. 1.
- Corbin, J., Jones, J. & Barry, M. (2018). What makes intersectoral partnerships for health promotion work? A reviw of the international literature. *Health Promotion International*, 33:4–26.
- Crosby, B., Hart, P. & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, Vol. 9, No 5.
- Dahlberg, L. & Krug, E. (2006). *Violence a global public health problem*. *Ciencia & Saúde Coletiva*, 11(2):277–292. Saatavissa: <https://www.scielosp.org/pdf/csc/2006.v11n2/277-292/en> , luettu 19.9.2025.
- De Montigny, J.G., Desjardins, S. & Bouchard, L. (2019). The fundamentals of cross-sector collaboration for social change to promote population health. *Global Health Promotion*, Vol. 26, No. 2, s. 41–50.
- De Waal, A., Weaver, M., Day, T. & Van der Heijden, B. (2019). Silo-busting: Overcoming the greatest threat to organizational performance. *Sustainability*, Vol. 11, No. 23, s. 6860–6881.
- Dudau A. I. & McAllister, L. (2010). Developing Collaborative Capabilities by fostering Diversity in Organizations. *Public Management Review* 12:3, 385–402.
- Dwyer, P. (2017). *Violence and its histories: meaning, methods, problems*. *History and Theory*, issue 55.
- Elo, S., Kajula, O., Tohmola, A. & Kääriäinen, M. (2022). *Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen*. *Hoitotiede*, 34(4), Article 4.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory Vol. 22(1)*, 1-29.
- Eronen, J., Hakala, E., Hukkinen, J., Räisänen, H. & Virtanen M. (2021). Comprehensive Security: The Opportunities and Challenges of Incorporating Environmental Threats in Security Policy. *Politics and Governance*, 2021, Vol. 9.
- Eteläpelto, A., Vähäsantanen, K., Hökkä, P. & Paloniemi, S. (2014). Miten käsitteellistää ammatillista toimijuutta työssä? *Aikuiskasvatuksen tutkimusseura*. Helsinki.
- Gulati, R., Wohlgezogen, F. & Zhelyazkov, P. (2012). The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances. *The Academy of Management annals*, 6, 531–583.
- Günther, K., Hasanen, K. & Juhila K. (2021). Analyysitavan valinta ja yleiset analyysitavat. Teoksessa Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.

- Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tampereen yliopisto.
- Happonen, P. (2025). *Yle*. Saatavissa <https://yle.fi/a/74-20181127> , luettu 18.9.2025.
- Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Holt, D.H., Rod, M.H, Waldorff, S.B & Tjornhoj-Thomsen, T. (2018). Elusive implementation: An ethnographic study of intersectoral policymaking for health. *BMC Health Services Research*, 18(1). s. 1–13.
- Hyvärinen, M., Suoninen, E. & Vuori, J. (2021) Haastattelut. *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Vuori, J. (toim.). Tietoarkisto. Saatavissa: <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-aineistot/haastattelut/> , luettu 15.1.2026.
- Hämäläinen, E., Rantanen, H. & Talvitie, R. (2018). *Kunnan rooli turvallisuudessa korostuu*. Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu 20.
- Joukanen, T. (2024). *Yle*. Saatavissa <https://yle.fi/a/74-20111725> , luettu 18.8.2025.
- Jones, J. & Barry, M. (2011). Exploring the relationship between synergy and partnership functioning factors in health promotion partnerships. *Health Promotion International*, Vol. 26 No. 4
- Järjestyslaki (612/2003).
- Kananen, J. (2014). *Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä: miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta*. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Keast, R. & Mandell, M. (2011). The Collaborative Push: Pushing Beyond Rhetoric and Gaining Evidence. *In 15th Annual Conference of the International Research Society for Public Management*
- Kemppainen, R. M. & Kork, A-A. (2025). Opiskeluhuollon hallinta monitoimijaisena yhteistyönä – ohjausmekanismit hyvinvointialueen ohjaustehtävää jäsentävänä kehyksenä. *Hallinnon tutkimus* 44 (3).
- Klijn, E., H., Koppenjan, J., Spekkink, W. & Warsen, R. (2025). *Governance Networks in the Public Sector*. 2nd Edition. Routledge.
- Kolttola, I. & Näsi, M. (2022). Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteina 2021: Kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. *Katsauksia*, Nro 51/2022, Helsingin yliopisto. Helsinki.
- Kotilainen, J. M., Peltonen, L. & Sairinen, R. (2021). Yhteistoiminnallinen ympäristöhallinta erityispiirteinen ja sovelluksineen. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja*.
- Krogh, A. H. & Triantafillou, P. (2024). Developing New Public Governance as a public management reform model. *Public Management Review*, Vol. 26, No. 10.
- Kuntaliitto (n.d) *Kuntien varautuminen ja turvallisuus*. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/kuntien-varautuminen-ja-turvallisuus> , luettu 22.9.2025.
- Kuntaliitto (2022). *Hyvinvointialueen varautuminen: Valmistelun ja yhteistyön sisältöjä*. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Laki hyvinvointialueesta (611/2021).
- Leinonen, J. & Syväjärvi, A. (2022). Barriers to health promotion strategy work in Finnish municipalities. *Health Promotion International*, Vol. 37, No. 3, s. 1-11.
- Leinonen, J. (2023). *Monitoimijainen yhteistyö hyvinvoinnin edistämisen yhdyspinnoilla*. *Focus Localis*, 51(2). Saatavissa <https://journal.fi/focuslocalis/article/view/125874/78869> , luettu 20.9.2025.
- Leppäkoski, T., Koivuluoma, M., Perälä, S. & Paavilainen E. (2017). Moniammatillisen yhteistyön muutokset ja kehittämistarpeet lasten ja nuorten auttamisessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 82:2.
- Macvean, ML., Humphreys, C. & Healey, L. (2018). Facilitating the Collaborative Interface between Child Protection and Specialist Domestic Violence Services: A Scoping Review. *Australian Social Work* 71; 2:148–161.

- Majoinen, K. & Antila, A. (2018). Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa. Sisältö, mahdollisuudet ja haasteet. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 12. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mannila, E. & Laajalahti A. Tavoitteena turvallisuus (Journal 1/2021)
- Massey, D. (1994): *Space, place and gender*, Polity Press: Oxford
- Mikhaylov S. J., Esteve, M. & Campion, A. (2018). Artificial intelligence for the public sector: opportunities and challenges of cross-sector collaboration. *Philosophical transactions of the Royal Society of London*.
- Minilex a (n.d.). Minilex.fi. Saatavissa: <https://www.minilex.fi/a/rikoslaki-ja-vaikvalta>, luettu 6.10.2025.
- Minilex b (n.d.). Minilex.fi. Saatavissa: <https://www.minilex.fi/a/jarjestyslain-mukainen-julkinen-paikka>, luettu 31.10.2025.
- Niskanen, V.-P. & Uusikylä, P. (2025). Kokonaisturvallisuus: epäselvä käsite vai aito yhteistoiminnan malli? *Kanava* 53(2).
- Nyholm, I., Stenvall, J., Ursin, K., Tiihonen, S. & Airaksinen, J. (2016). Uusi julkinen hallinta? Teoksessa Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. & Tiihonen, S. (toim.) (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Tietosanoma, Helsinki.
- Oikeusministeriö (2021). Turvallisesti yhdessä Kansallinen rikosentorjuntaohjelma 2016–2020. Selvitys ohjelman toimeenpanosta. Oikeusministeriön julkaisuja 2021:24. Helsinki
- Oikeusministeriö (n.d). *MARAK*. Rikostorjunta.fi. Saatavissa: <https://rikosentorjunta.fi/marak>, luettu 1.11.2025.
- Ollila, S. & Wiikinkoski, T. (2021). Varautuminen julkisena ja yhteisenä toimintana – esimerkkinä pelastustoimi. Puustinen, A. (toim.). Pelastus- ja turvallisuustutkimuksen vuosikirja 2021. Kuopio
- Oulun kaupunki (2022). *Oulun kaupungin turvallisuusohjelma*. Saatavissa: <https://www.ouka.fi/media/1135/download>, luettu 15.9.2025.
- Orjala, A. & Kirsi, K. (2025). Yle. Saatavissa <https://yle.fi/a/74-20136114>, luettu 18.9.2025.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, Vol. 8, No. 3.
- Paananen, H., Jäntti, A., Haveri, A., Sinervo, L-M. & Sinkkonen, J. (2024). Havaintoja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä ja suhteesta kuntiin. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165731/VNTEAS_2024_27.pdf, luettu 20.10.2025.
- Paananen, H., Jäntti, A. & Haveri, A. (2025) *Hyvinvointialueet ja kunnat osana monitasoista hallintojärjestelmää. Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeen loppuraportti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2025:6. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/62d79d8a-f6d5-47d8-9d2c-8ef0bf5586c7/content>, luettu 20.10.2025.
- Pelastuslaki (379/2011).
- Portti, V., Lehikoinen, H., Suhonen, M. & Leinonen, J. (2024). *Monitoimijaisen yhteistyön kehittämisen mahdollisuudet lapissa. Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen näkökulma*. Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020). Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. *Gaudeamus*
- Rantala, R., Bortzt, M. & Armada, F. (2014). *Intersectoral action: Local governments promoting health*. Health Promotion International, Vol. 29, No. 1 (suppl), s. 92–102. Saatavissa <https://doi.org/10.1093/heapro/dau047>, luettu 5.11.2025.
- Rikoslaki (39/1889).
- Saikk, P. (2018). Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Sanastokeskus TSK (2017). *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf, luettu 18.9.2025.

- Sanastokeskus (n.d). *TEPA-Termipankki*. Saatavissa: <https://termipankki.fi/tepa/fi/>
- Sandberg, L. (2011) Fear of violence and gendered power relations: Responses to threat in public space in Sweden. Umeå. Saatavissa: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:451329/FULLTEXT01.pdf>, luettu 23.9.2025.
- Sarajärvi, A. & Tuomi, J. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Sisäministeriö (n.d). *Poliisi ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta*. Saatavissa: <https://intermin.fi/poliisiasiat/yleinen-jarjestys-ja-turvallisuus> , luettu 26.9.2025.
- Sisäministeriö (2017). *Hyvä elämä – turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta*. Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80782/sisaisen-turvallisuuden-strategia-verkko.pdf> , luettu 26.9.2025.
- Sisäministeriö (2019). *Turvallisuutta kaikkialla: paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset*. Sisäministeriön julkaisu 2019:2. Helsinki.
- Sisäministeriö (2023). *Kansallinen riskiarvio*. Sisäministeriö 2023:4. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2019). *Väkivallaton lapsuus. Toimenpidesuunnitelma lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä 2020–2025*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu. 2025:13. Helsinki.
- Swanborn, P. (2010). *Case Study Research: What, Why and How?* Sage Publications. Saatavissa: <https://methods-sagepub-com.libproxy.tuni.fi/book/mono/case-study-research-what-why-how/toc> , luettu 1.2.2026.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (n.d). *Turvallisuuden edistäminen*. Saatavissa: <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/turvallisuuden-edistaminen> , luettu 20.9.2025.
- Thomson, A. M., Perry, J. & Miller, T. (2007). Conceptualizing and Measuring Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. *Hyvä tieteellinen käytäntö (HTK)*. Saatavissa: <https://tenk.fi/fi/hyva-tieteellinen-kaytanta-htk> , luettu 11.3.2026.
- Valmiuslaki (1552/2011).
- Valtioneuvosto (2023). *Sisäisen turvallisuuden sanasto*. Saatavissa: https://valtioneuvosto.fi/documents/1410869/4024872/Sisaisen_turvallisuuden_sanasto.pdf /, luettu 20.9.2025.
- Valtioneuvosto (2025a). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös*. Valtioneuvoston julkaisu 2025:1. Helsinki. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/817eb584-f510-49a2-ad2f-9106226b2f20/content> , luettu 21.9.2025.
- Valtioneuvosto (2025b). *Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta*. Valtioneuvoston julkaisu 2025:85.
- Vanhalakka-Ruoko, M. (2014). Toimijuus elämäkulussa – ohjaustyön perusta? *Aikuiskasvatus* 34(3), 192–201.
- Vanhalakka-Ruoko, M., Kauppila, P.A. & Silvonen, J. (2015). Toimijuus, ohjaus ja elämäkulku. *Reports and studies in education, humanities and theology*. Itä-Suomen yliopisto.
- Virta, S. (2012). Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. Teoksessa Tiede ja Ase. Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu N:o 69. Helsinki.
- Vuori, J. (2021) Tapaustutkimus. *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Vuori, J. (toim.). Tietoarkisto. Saatavissa: <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/tutkimusasetelma/tapaustutkimus/> , luettu 1.2.2026.
- WHO (2014). *Health in All Policies (HiAP) Framework for Country Action*. World Health Organization. Saatavissa: <https://resources.equityinitiative.org/> , luettu 1.11.2025.

WHO (2016). *Draft global plan of action on violence*. World Health Organization. A69/9. Saatavissa: <https://iris.who.>, luettu 21.9.2025.

9 LIITTEET

Liite 1: Haastattelurunko

Haastattelukysymykset jakautuvat neljään osioon: 1) taustaan ja kontekstiin, 2) yhteistyön luonteeseen ja käytäntöihin, 3) kokemuksiin ja arviointiin sekä 4) kehittämisenäkökulmaan. Jokainen neljästä osiosta jakautuu kahteen tai kolmeen pääkysymykseen, jonka lisäksi on laadittu apukysymyksiä haastateltaville.

1. Tausta ja konteksti: organisaatio ja toimijuus

1. Kertoisitko omin sanoin, miten yhteistyö väkivaltaisuuksiin varautumisen näkökulmasta on järjestetty alueellanne?

- Millaisena kokonaisuutena yhteistyö näyttäytyy?
- Ketkä keskeiset toimijat ovat mukana ja miksi juuri he?
- Perustuuko yhteistyö lakisääteisiin velvoitteisiin, strategiaan linjauksiin vai enemmän vapaaehtoisuuteen?
- Miten yhteistyön mandaatti, velvoitteet tai raamit on määritelty?

2. Millainen rooli organisaatiollasi ja sinulla henkilökohtaisesti on tässä yhteistyössä?

- Mitkä tehtävät tai vastuut kuuluvat sinulle tai organisaatiollesi?
- Miten oma työsi kytkeytyy muiden toimijoiden työhön?

2. Yhteistyön luonne ja käytännöt

4. Miten monitoimijainen yhteistyö toteutuu käytännössä väkivaltaisuuksiin varautumisessa?

- Millainen rakenne tai malli yhteistyötä ohjaa?
 - Millaisia yhteistyörakenteita (esim. työryhmiä, verkostoja, prosesseja) on käytössä?
- Miten organisaatiot yhdistävät osaamistaan?
 - Miten eri toimijoiden osaaminen ja resurssit kytkeytyvät yhteen?
- Millä tavoin tieto liikkuu toimijoiden välillä (viralliset kanavat vs. epävirallinen vuorovaikutus)?

5. Miten yhteistyön koordinaatio ja johtaminen jäsentyvät?

- Onko yhteistyöllä selkeä vetovastuullinen taho vai perustuuko se jaettuun johtajuuteen?
- Miten päätöksenteko, toimeenpano ja seuranta tapahtuvat?
- Miten mahdollisia ristiriitatilanteita tai epäselvyyksiä käsitellään?

6. Miten kuvailisit yhteistyön vuorovaikutusta ja ilmapiiriä?

- Millainen luottamuksen taso toimijoiden välillä vallitsee?
- Näkyykö yhteistyössä jännitteitä (esim. toimivallat, resurssit, prioriteetit)?
- Miten eri organisaatiokulttuurit vaikuttavat yhteistyöhön?

3. Kokemukset ja arviointi

7. Millaisena koet yhteistyön vaikuttavuuden väkivaltaisuuksiin varautumisen näkökulmasta?

- Missä asioissa yhteistyö on mielestäsi toiminut hyvin?
- Mitkä käytännöt tai toimintamallit ovat olleet erityisen hyödyllisiä?
- Voitko kuvata esimerkin, jossa monitoimijainen yhteistyö johti konkreettiseen lopputulokseen?

8. Millaisia haasteita tai rajoitteita yhteistyöhön liittyy?

- Mitkä tekijät ovat vaikeuttaneet yhteistyötä?
- Voisitko kuvata tilanteen, jossa yhteistyö ei toiminut toivotulla tavalla?
 - Mikä teki tilanteesta haastavan?
 - Mitä tilanteesta opittiin?

4. Kehittämisenäkökulma

9. Millaisia kehittämistarpeita tunnistat monitoimijaisessa yhteistyössä?

- Mitä rakenteissa, rooleissa tai käytännöissä tulisi mielestäsi kehittää?
- Onko yhteistyössä osa-alueita, jotka jäävät tällä hetkellä puutteellisiksi?
- Millaiset resurssit tai edellytykset tukisivat parempaa yhteistyötä?

10. Mitkä asiat näet monitoimijaisen yhteistyön onnistumisen kannalta tärkeinä väkivaltaisuuksiin varautumisessa?

- Mitkä tekijät tukevat onnistunutta yhteistyötä?
- Miten oppimista ja kehittämistä voisi vahvistaa?
- Jos voisit tehdä yhden konkreettisen muutoksen yhteistyöhön, mikä se olisi ja miksi?