

Poliittinen johtaminen ja kuntien vuorovaikutteinen hallinta



Henna Paananen

ABSTRACT

Political leadership and interactive governance in Finnish local government context

This study investigates political leadership as embodiment of interactive governance in Finnish local government context. The article focuses on how local political leadership broadens along with adapting interactive governance ideas at local level. The empirical data consists of 15 interviews of the leading local politicians. Using abductive qualitative content analysis, it is possible to identify how interaction is intertwined throughout the whole political process. This intertwining emphasizes the meaning of interactive and networked dimension of political leadership. It is arguable, that instead of sovereign decision-maker role the focus of local political leadership is shifting towards enabling and utilizing interaction strategically and for boundary-spanning activities, which relates to more interactive governance of municipality.

Keywords: local political leadership, interactive governance, local government

JOHDANTO

Kuntien poliittista johtamista käsittelevä teorianmuodostus on pirstaleista eikä poliittisen johtajuuden käsitteellekään ole helppo löytää jaettava määritelmää (Haus & Sweeting, 2006, 269; Kjaer, 2013, 253–254). Poliitiikkaa voidaan tulkita yhteisten asioiden hoitamisen paikkana. Se voidaan myös ymmärtää toimintana ja ennen kaikkea vapautena valita toimia yhdellä tapaa tai tehdä aivan toisin. (Palonen 2008, 199.) Kunnat tarjoavat sekä areenan että muodon poliittiselle johtajuudelle ja toiminnalle paikallistasolla.

Kuntien toimintaan ja politiikkaan vaikuttavat kasvottomien ”voimien” ja ”ajureiden” sijaan elävät ihmiset, luottamushenkilöt ja heidän harjoittamansa monen suuntainen vuorovaikutus.

Demokraattisissa yhteiskunnissa harjoitetun poliittisen johtajuuden tutkimus on ollut pitkään katveessa (ks. Hartley, 2010, 134; Kane ym., 2009; Morrell & Hartley, 2006, 484). Yhtäältä kyse voi olla edustuksellisen demokratian ihanteesta suojata demokratiaa yksittäisten toimijoiden suvereniteetilta ja vallan keskittymiseltä, mikä heijastuu myös tutkimusasetelmiin (Kane ym., 2009). Toisaalta tutkimuksen vähyydelle voi olla käytännöllinen syy, sillä poliittinen johtajuus jää ilmiönä useiden tieteenalojen välimaastoon. Poliitiikan tutkimuksen osoittama kiinnostus valtaan ja poliittisiin järjestelmiin tai vaikkapa valtioiden väliin suhteisiin ei ole syntynyt tarkastelemaan johtajuuden rakentumista ja käytäntöä (ks. Peele, 2005). Samaan tapaan poliittinen ulottuvuus on jäänyt vähälle huomiolle hallintotieteellisessä tutkimuksessa, jossa johtajuustutkimuksella on muutoin vahva asema. Poliittista johtajuutta on pyritty ymmärtämään strategisiin linjauksiin kytkeytyneenä, ja lähinnä siihen rooliin redusoituna ilmiönä.

Myös kotimaisessa tutkimuksessa kuntien poliittisen johtamisen rooli jää vähäiseksi. Poliittista johtajuutta on kuitenkin sivuttu paikallishallinnon uudistamisen kautta sekä hahmotettu hallinto-politiikka-dikotomiaan liittyvän vallan ja tehtävienjaon näkökulmasta (Haveri ym., 2021). Tuoreen tutkimuspainotuksen muodostavat erityisesti pormestarihalliin liittyvät tarkastelut ja arvioinnit (mm. Jantti ym., 2021a, 2021b). Pormestarien lisäksi huomio on alkanut vähitellen kohdistua myös muihin kuntien johtaviin luottamushenkilötehtäviin ja niissä toimiviin henkilöihin (Kyösti & Paananen, 2020, 2021). Poliittisia johtajia on tutkittu poliittishallinnollista yhteistyötä jäsentävällä kyselytutkimusasetelmalla, jolla on tyypitelty poliittisia johtajia

heidän luottamushenkilötyöhön suhtautumisen mukaan (Joensuu & Niiranen, 2019) sekä tuotettu jäsenyys luottamushenkilöjohtajien käsityksistä päätöksenteosta ja viranhaltijoiden kanssa käytävästä vuorovaikutuksesta (Joensuu & Niiranen, 2016).

Kuntien poliittisessa johtamisessa läsnä ovat eurooppalaisessa kontekstissa tunnistetut demokratian ongelmat. Kiinnostus puoluepoliittiseen osallistumiseen on laskenut (Sørensen 2020, 8). Suomessa kuntavaalien äänestysaktiivisuus laskenut vuosia jatkuneen kehityksen myötä ennätyksellisen alhaiseksi (Pekola-Sjöblom & Piipponen 2021). Paikallishallinnon tehtävä demokraattisen päätöksenteon foorumina vaikeutuu, sillä osa kansalaisista on jäänyt kauas poliittisesta keskustelusta. (Ks. myös Edelenbos, 2005, 112). Kansalaisten etäännyminen päätöksenteosta haastaa päätöksenteon legitimitetin, kun puoluepolitiikka ei onnistu kanavoimaan kansalaisten tahtoa poliittisiksi päätöksiksi eikä vaalien kautta tapahtuva osallistuminen riittä ylläpitämään kansalaisten kiinnostusta politiikkaan (Sørensen 2020, 7–10). Paikallisopposition syntyminen (Edelenbos, 2005, 112) ja reaktiivinen poliittinen toiminta (Sørensen 2020, 6) haastaa perinteisesti konsensukseen nojautunutta päätöksentekoa, mikä on nähtävissä myös kotimaisissa tarkasteluissa. Lähivuosikymmenten aikana pirstoutunut paikallispolitiikka hajonneine valtakolaitioineen ja esiin nousseine yhden asian liikkeineen haastaa politiikan ennakoitavuutta ja altistaa ongelmatilanteille. (Haveri, Paananen & Airaksinen 2018.) Ennakoimattomuus ja poliittista työtä vaikeuttavat voimat haastavat politiikkaa ja siten lisäävät tarvetta määrätietoisille ja uudenlaisille yhteistyön tavoille.

Kuntien poliittisen johtamisen rooli on avarumassa. Yhä useammin varsinaisen päätöksenteon rinnalla toimitaan osana laajempia, eri tavoin järjestäytyneitä kokoonpanoja. (Torfing, Peters, Pierre & Sørensen 2012, 146.) Suomessa kuntien hallintaa toteutetaan monenlaisissa verkostoissa (Haveri & Pehk 2008; Haveri, Nyholm, Røiseland & Vabo 2009), jonka vuoksi luottamushenkilöiden rooli ei rajaudu päätöksentekoon. Verkostomaiset toimintatavat eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti rakennu avoimille ja demokraattisille periaatteille. Verkostojen osallisten epätasa-arvoiset asemat sekä *ad hoc* muodostuvat vallankäytön foorumit voivat olla

vaikeita sovittaa perinteisiin käsityksiin päätöksenteosta. (Ks. Klijn 2011.) Poliittista johtamista ei kuitenkaan voi enää tarkastella ainoastaan edustuksellisen demokratian näkökulmasta ja sen piirissä tapahtuvana ilmiönä. Yhä olennaisempina kiinnostuksen kohteena on se, miten ja kenelle hallintaprosessit avautuvat, sekä miten näissä suhteissa toimitaan.

Organisaatioiden ja hierarkioiden rajat ylittävä toiminta tarvitsee tuekseen sekä hallinnollisen, poliittisen kuin yhteisöllisen näkökulman huomioon ottavaa johtajuutta. Tämä tutkimus tarkastelee kuntien hallinnan vuorovaikutteisuutta poliittisen johtamisen näkökulmasta. Kuntien johtavilta luottamushenkilöiltä kerätty haastatteluaineisto on analysoitu teoriaohjaavasti tukeutuen Eva Sørensenin (2020, 37) jäsenyyksen vuorovaikutteisen poliittisen johtajan tehtävistä poliittisen prosessin eri vaiheissa. Artikkelin tutkimuskysymyksinä ovat *miten vuorovaikutteisuutta hyödynnetään poliittisen johtamisen rakentamisessa ja miten vuorovaikutteinen hallinta näyttäytyy osana poliittista päätöksentekoprosessia*.

POLIITTINEN JOHTAMINEN OSANA KUNTIEN VUOROVAIKUTTEISTA HALLINTAA

Kuntien hallinta vuorovaikutteistuu

“Contemporary governing is characterized by the mushrooming of interactive forms of governance”, kuvaa Eva Sørensen (2020, 4–5) osuvasti nykyaikaista hallintaa. Sen sijaan että vuorovaikutteisten hallintatapojen väitettäisiin olevan täysin uusi idea, voidaan vuorovaikutuksen todeta tulleen näkyvästi osaksi niin luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoiden harjoittaman hallinnan ja johtamisen valtavirtaa. Vaikuttaminen tapahtuu varsinaisen päätöksenteon ohella verkostoissa, joissa ratkaisua vaativat kysymykset nousevat esiin. Poliittisen vaikuttamisen mahdollisuudet kumpuavat niin poliittisesta legitimitetistä, muodollisesta valtapositiosta kuin sosiaalisesta pääomasta mutta myös luottamushenkilön roolista osana keskeisten toimijoiden verkostoa. (Haus & Sweeting, 2006, 269.)

Kuntien hallintaa muovataan pehmeällä valankäytöllä yhä vuorovaikutteisemmaksi. Luottamushenkilöiden on mahdollista vahvistaa po-

liittista johtajuuttaan johdattamalla julkisen keskustelun suuntaa, ja siten mahdollistaa ja osallistaa julkisen arvon yhteisluomiseen. Vuorovaikutuksessa on mahdollista mobilisoida kansalaisten ja sidosryhmien hallitsemaa tietoa, ideoita ja resursseja jaettujen päämäärien saavuttamiseksi. (Edelenbos, Schie & Gerrits 2009, 77; Torfing & Sørensen, 2019, 282. Ayres, 2019.) Pehmeää vallankäyttöä voidaan edistää muovaamalla yhteistoiminnan rakenteita ja päätöksentekoprosesseja kehittämällä. Myös erilaisten verkostojen tavoitteita ja toiminnan reunaehdoja on mahdollista muovata esimerkiksi korostamalla kollektiivista näkökulmaa ongelmien kehystämiseksi ja ratkaisujen etsimiseksi yksilöllisen voittontavoittelun sijaan. (Sørensen, 2013, 81; Ayres, 2019, 282.) Tämän suuntaista luottamushenkilöiden roolia on peräänkuulutettu jo aiemmin suomalaisten kuntien verkostohallinnassa. Ongelmaksi on kuitenkin näyttänyt muodostuneen käytettävissä olevat keinot: toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen sekä verkostoissa osallistuminen. Kehystämistä on pidetty tehottomana toimintatapana ja siten poliittisesti epäkiinnostavana. Myös suora osallistuminen verkostojen toimintaan ja siten kunnan edunvalvontaan näyttää olleen vähäistä. (Haveri & Pehk 2008, 87.)

Verkostohallinta erilaisine sovelluksineen on ollut julkisen hallinnon toimintatapa ja tutkimuskohde jo pitkään. Alun perin kyse on ollut ylipäätään mahdollistaa eri toimijoiden osallistuminen hallinnan prosesseihin. Pitkään jatkunutta suosiota selittävät yhä kasvavat tarpeet ylittää institutionaalisia ja hallinnollisia rajoja (Haveri & Pehk 2008), kohdata oleellisia, hallinnon toimien ja päätöksenteon kohteena olevia toimijoita (Sørensen & Torfing 2007, 297), ja tunnistaa kulttuurisen ja poliittisen kontekstin merkitys erottamattomana osana julkista hallintaa (Torfing & Triantafillou 2011). Verkostohallinnan keskustelun vakiinnuttua sen jatkoksi on syntynyt yhä eriytyneempiä hallinta-ajatuksia ja -keskusteluita, joissa painottuvat erilaiset hallinnan ulottuvuudet. Tarkastelun kohteena voi olla esimerkiksi hallinnon ja hallinnan kohteena olevan systeemin välillä tapahtuva vuorovaikutus (Kooiman 2008) tai yhteistyöhön perustuva hallinta haluttujen saavutusten tuottamiseksi, jossa aito inklusiivisuus on keskeinen toimintaa ohjaava tavoite (Ansell ym., 2020).

Vuorovaikutteisen hallinnan avulla pyritään luomaan uusia vaikuttamisen, tiedonmuodostuksen ja yhteistyön mahdollisuuksia erilaisten osapuolten, kansalaisten, julkisten ja yksityisten toimijoiden välisissä vuorovaikutustilanteissa (Kooiman, 2008, s. 2; Torfing ym. 2012, 2–3).

Vuorovaikutteinen hallinta tulkitsee yhteiskuntaa passiivisen hallinnan kohteen sijaan potentiaalisena resurssina, jonka aktivoinnilla voidaan saavuttaa vaikuttavaa ja tehokasta julkista hallintaa. Keskeisenä ajatuksena on tuoda kansalaiset ja erilaiset sidosryhmät toimintapolitiikkaa muovaaville areenoille ja mahdollistaa osallistuminen päätöksentekoprosessiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa (Torfing ym. 2012). Sidosryhmiä toivotaan mukaan toimintapolitiikan muotoiluun, sillä kunnat ovat riippuvaisia niiden resursseista. Lisäksi sidosryhmillä on hallinnosta ja päätöksenteosta puuttuvaa yksityiskohtaista tietoa, joka voi parantaa sekä ongelmien muotoilua ja siten edistää ratkaisuvaihtoehtojen syntyä. (Klijn 2011, 205.)

Tarpeena on ymmärtää, miten valtavaa joukkoa erilaisia vuorovaikutusfoorumeita on mahdollista, esimerkiksi metahallinnan keinoin, ohjata ja muovata. Julkisten toimijoiden toiveena voi olla vaikuttaa verkostoihin niiden kokoonpanojen, toimintatapojen muotoilun ja tuloksiin kohdistuvien odotusten kautta. Metahallinnan lähtökohtana tulisi tunnistaa riskit siitä, että hallintapyrkimykset voivat alkaa ohjata verkostojen toimintaa virtaviivaistaen niitä esimerkiksi liian voimakkaasti tulosorientoituneeseen suuntaan (Torfing ym., 2012, s. xi) ja että vaikuttamispyrkimykset lamauttavat erilaisten toimijoiden itseorganisoitumisen ja verkostojen itsesääteilykyvyn (Sørensen & Torfing, 2016, s. 445) tai että tukeudutaan ylhäältä alas suuntautuvaan ohjaamistapaan aidosti verkostojen sisällä vaikuttamisen sijaan (Nyholm & Haveri, 2009, s. 121). Kenties muun muassa näistä syistä verkostomaista toimintatapaa ei olekaan koettu Suomessa helpoksi toteuttaa (Haveri & Pehk, 2008, 87).

Poliittisen johtamisen avartuva rooli

Vuorovaikutteisen hallinnan myötä poliittisten johtajien rooli on avartumassa. Suvereenin päätöksentekijän sijaan tehtäväkuvana on toimia erilaisten kollektiivien ja vakiintuneempien toi-

mielinten johtajana ja rajojen ylittäjänä (Torfing ym. 2012, 146). Poliittisen johtajuuden tueksi tarvitaan organisaatioiden ja hierarkioiden rajat ylittävää toimintaa ja erilaisten roolien yhdistelmiä, vakiintuneiden johtamistehtävien rinnalla (ks. *ibid.*, 145). Hallinnollisen, poliittisen ja yhteisöllisen näkökulman huomioon ottavaa johtajuutta rakennetaan useiden toimijoiden yhteistyössä (ks. Hartley, 2010, 134; Torfing & Sørensen, 2019, 1). Tällöin suoran vallankäytön ja päätöksenteon sijaan keskiöön asettuvat mahdollistavat vallankäytön tavat, poliittisten johtajien ongelmanratkaisukyvyt sekä johtamisen suuntautuminen ja hajautuminen sekä vertikaalisesti eri hallinnantasojen välillä että horisontaalisesti. (Sørensen 2020, 6.) Toiminta on varsinaisen päätöksenteon ohessa yhä enemmän hallintaa, ja myös poliittisten päätösten implementointiin kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota.

Verkostojen metahallintaan liitetty näennäisen epäpoliittinen mielikuva antaa ymmärtää, että kyseessä olisi lähinnä ammattijohtajien ja viranhaltijoiden toiminta, jossa tarpeena on kiihdyttää verkostojen toimintaa ja kerätä satoa kuten ideoita, tietoa ja ymmärrystä, kansalaisyhteiskuntaa ja elinkeinoelämää hyödyntävistä verkostoista (Sørensen & Torfing, 2016.) Poliittinen johtaminen ja päätöksentekoprosessit ovat kuitenkin muuttuneet yhä kompleksisemmiksi. Vaikka poliittisten johtajien osallisuus suomalaisten kuntien hallintaverkostoissa näyttäytyi vielä taannoin kapeammalta kuin viranhaltijoiden (Nyholm & Haveri, 2009, ss. 121–122), on poliittinen johtajuus tiiviisti kytköksissä paikallisen hallinnan kehitykseen yhä vuorovaikutteisemmaksi. Verkostoissa toimiminen ja johtaminen voi pääpiirteissään näyttäytyä samankaltaisena niin viranhaltijatyönä kuin luottamushenkilötyönä toteutettuna, mutta poliittisen johtamisen roolia pitää tarkastella itsenäisesti osana verkostomaisia ja metahallinnan toimintatapoja (Sørensen, 2020; Sørensen & Torfing, 2016). Kummassakin roolissa paikalliset erityispiirteet ja haasteet ovat vahvasti läsnä, mutta poliittinen johtaminen on erityistä eroten yhteiskunnallisen valta-asemansa vuoksi muusta johtajuudesta. Poliittiseen johtamiseen liittyy erityistä valtaa suhteessa resurssienjakoon sekä vallan edelleen delegoimiseen. Johtajuuden mandaatti rakentuu niin lainsäädännön tuoman erityisase-

man kuin vaikutusvallankin kautta. (Kane ym. 2009, 6; Morrell & Hartley 2006.)

Poliittista johtajuutta voidaan tulkita johtajan valtana ja kykynä toimia yhteistyössä, jolloin johtamalla mahdollistetaan ja tuetaan poliittista prosessia (Kjaer, 2013, 267). Suomessa leimallista on ollut pyrkimys konsensuspolitiikkaan, jolloin päätöksenteolta odotetaan yksimielisyyttä (Lappalainen, 2017). Konsensuspolitiikan näkökulmasta johtamiseksi tunnustetaan transaktionaalinen toiminta, jossa johtajuutta rakennetaan tunnistamalla olemassa olevia reunaehtoja, toimintatapoja, odotuksia ja uskomuksia. Tästä näkökulmasta johtajuuden tehtävänä on löytää piilevä konsensus tai sen mahdollisuus ja perustaa toiminta sille. (Peters & Helms, 2012, 26–27; Morrell & Hartley, 2006, 485.) Vaikka poliittisen johtajan legitimitetti syntyy edustuksellisesta asemasta ja vaaleissa mitatulla kannatuksella, rakentuu varsinaisen johtajuus kyvystä mobilisoida kannatusta ja rakentaa valtakolaitioita (Morrell & Hartley, 2006). Verkostomaisten toimintatapojen näkökulmasta olennaista on hahmottaa, miten asioita voidaan toteuttaa yhtäaikaaisesti sekä verkostomaisesti vuorovaikutuksessa että legitimiillä tavalla. Poliittinen elementti tuo verkostohallintaan kaksisuuntaisuuden, jossa poliittiset johtajat pyrkivät samaan aikaan vaikuttamaan verkostomaisessa toimintaympäristössä mutta myös kanavoivat verkostojen toiminnassa esiin kumpuavia tarpeita päätöksentekoon. (Ks. Sørensen 2020, 23–24.)

Suhtautuminen vuorovaikutteisiin hallintatapoihin ja poliittiseen johtamiseen vaihtelee, mikä tuo esiin luottamushenkilöiden erilaiset demokraatitulkinnat ja henkilökohtaisen osallistumishalukkuuden. Mikäli luottamushenkilö haluaa pysyttäytyä perinteisessä, lainsäädännön kautta määrittävässä, roolissa jää hän etäälle vuorovaikutteisesta prosessista. Vastaavasti halukkuus osallistua vuorovaikutteisiin prosesseihin mahdollistaa aktiivisemmän ja vaikutusvaltaisan nojaavan roolin. (Edelenbos ym., 2009, 77; ks. myös Morrell & Hartley, 2006; Torfing & al. 2012, 155.) Päätöksenteon rinnalla tapahtuva vaikuttaminen ja toimijuudet erilaisissa verkostoissa tukevat johtajuutta. Verkostot voivat auttaa sanallistamaan ongelmia, arvolatauksia ja saamaan tietoa eri sidosryhmien toiminnasta ja motiiveista (Voort ym., 2011, 134). Lisäksi verkostoissa on mahdollista kerätä tietoa, rakenta-

vat luottamusta sekä kehittää uudenlaisia ratkaisuja ongelmiin (ks. Torfing & Ansell, 2017.)

Vuorovaikutteista hallintaa ja poliittista johtajuutta on hedelmällistä tulkita yksittäisten toimien ja vuorovaikutustilanteiden rinnalla poliittisen prosessin rytmittämänä kokonaisuutena ja vaikuttamisen prosessina (vrt. Yukl, 1989). Kokonaisuudessa on monia toiminnan tapoja ja ajureja kuten tarve rakentaa poliittista yhteisöä, diagnosoida toimintaympäristössä vallitsevia ongelmia, määritellä poliittisia ratkaisuja ja tuottaa varsinaisia politiikan tuloksia sekä koota kannatusta (Sørensen, 2020, 27). Eva

Sørensenin (2020, 37) jäsenitys vuorovaikutteisen poliittisen johtajan tehtävistä poliittisen prosessin eri vaiheissa auttaa tarkastelemaan poliittista johtajuutta vuorovaikutusprosessina (Taulukko 1). Tässä tutkimuksessa vuorovaikutteisen poliittisen johtajan tehtävät auttavat nostamaan aineistosta näkyväksi toimintoja ja toimintatapoja, joiden kokonaisuudessa kuntien vuorovaikutteista hallintaa rakennetaan poliittisen johtamisen kautta. Tehtävien menestyksenkäs hoitaminen ja niiden varaan rakentuva johtajuus vaatii tuekseen eri tavoin näyttäytyvää vuorovaikutusta prosessin kussakin vaiheessa.

Taulukko 1 Vuorovaikutteisen poliittisen johtajan tehtävät

1. Agendan asettaminen	6. Valitun toimintapolitiikan toteutuksen tukeminen
2. Muutoksen ohjaaminen	7. Poliittisista päätöksistä viestiminen
3. Vuorovaikutteisten areenoiden hallinta (myöhemmin vuorovaikutusfoorumit)	8. Toimijoiden sitouttaminen valitun toimintapolitiikan toteuttamiseen
4. Yhtenäisyyden ja tuen varmistaminen	9. Toimijoiden kutsuminen osallisiksi toimintapolitiikan arviointityötä
5. Poliitiikan sisältöjen muovaaminen	

TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimusaineistona toimivat 15 johtavan, osa-aikaisen tai kokopäiväisesti palkatun, luottamushenkilön haastattelut. Harkitun otannan perusteella valitut haastateltavat toimivat haastattelujen aikaan keskeisimmissä luottamushenkilötehtävissä kuten kunnanhallitusten puheenjohtajina, kunnanvaltuustojen puheenjohtajina tai lautakuntien puheenjohtajina tai ovat toimineet vastaavassa tehtävässä lähivuosina. Asemansa ja kokemuksensa vuoksi haastateltavilla on oleettavasti laaja näkökulma poliittisen prosessin kokonaisuuteen. Haastateltavien puoluetasta vaihtelee, ja edustettuina puolueina ovat Kokoomus, Sosialidemokraatit, Keskusta, Vasemmistoliitto sekä Vihreät.

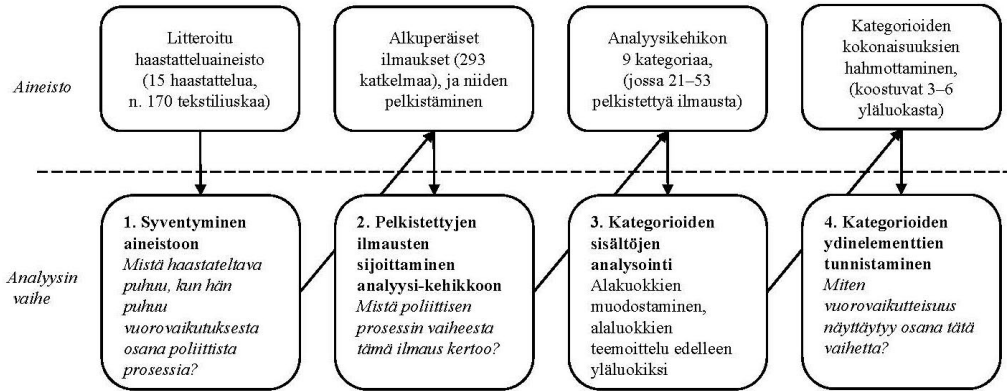
Haastattelut on toteutettu etäyhteydellä kahdessa erässä keväällä touko-kesäkuussa sekä syksyllä elo-lokakuussa 2020 osana laajempaa tutkimushanketta¹. Haastateltavia kannustettiin

pohtimaan annettujen teemojen myötä herääviä ajatuksia vapaasti. Haastattelujen runkona toimi kevyt teemoitus, jonka tarkoituksena oli saada esiin poliittisen johtamisen moniulotteisuus:

- *kuntien poliittinen johtaminen*: johtamisjärjestelmän kehittyminen, politiikan sisällöt, tiedon rooli, kansalaisuuden murros ja osallisuus, yhteistyö;
- *osa-aikaisten ja päätoimisten luottamushenkilöiden rooli*: luottamushenkilötyön ammattimainen hoitaminen, roolin muodostuminen, tehtäväkuvan kehittyminen osana kuntien johtamista
- *luottamushenkilön toimintakyky ja jakaminen*: tehtävän vaatimukset ja tuen tarve.

Haastatteluaineisto analysoitiin teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä. Aineiston moniulotteisuus puoltaa käytetyn analyysitavan valintaa, jonka avulla laajaa aineistoa voitiin käsitellä kokonaisuutena ja systemaattisesti, mutta rajattua tutkimustehtävää palvelleen. Siten oli mahdollista jäsentää aineisto fokuoituen poliittisen johtamisen vuorovaikutteisuuteen. (Elo & Kyngäs, 2008; Schreier, 2014.) Edellisen luvun lopussa esitetyt

¹ Kuntien osa- ja kokoaikaisia luottamushenkilöitä tarkasteleva tutkimushanke Ammattina luottamushenkilö. Rahoittajana Kuntaliitto.



Kuvio 1 Analyysiprosessin kuvaus

yhdeksän vuorovaikutteisen poliittisen johtajan tehtävää muodostavat tämän tutkimuksen analyysikehikon ja kategoriata (Sørensen, 2020, 37). Kategoriata osoittavat sen, mistä näkökulmista tietoa halutaan saada lisää ja miten empiirinen aineisto halutaan jäsentää (Schreier, 2014, 7). Analyysikehikkoa tulkittiin rajoittamattomana analyysikehikkona (Elo & Kyngäs 2008), vaikka analyysin lopputuloksena ei uusia kategoriata syntynyt. Analyysikehikon avulla on voitu myös varmistaa poliittisen prosessin esiintulo ja eri vaiheiden näkyvyys osana analyysin tuloksia.

Litteroidun aineiston luennassa kiinnitettiin huomiota poliittisen prosessin kuvauksiin, joissa vuorovaikutus oli keskeinen elementti. Ensimmäisen luennan jälkeen analyysikehikon soveltuvuutta testattiin kahdella erityyppisellä haastattelulla, joista ensimmäisen muoto oli hyvin toteava ja yksiselitteinen ja joista toinen rakentui pitkille ja tarinallisille pohdinnoille siitä, miten erilaiset tilanteet kehittyivät. Kumpikin haastattelu näytti tarjoavan laajasti näkökulmia eri kategoriata, mikä vahvisti valitun analyysikehikon sopivuuden heterogeenisen aineiston analyysin jäsentämiseksi, ja varsinainen analyysi (Kuvio 1) oli mahdollista aloittaa Atlas.ti-ohjelmalla.

Ensimmäisessä vaiheessa haastatteluaineistosta poimittiin alkuperäiset ilmaukset, jotka vastasivat analyttiseen kysymykseen, *mistä haastateltava puhuu, kun hän puhuu vuorovaikutuksesta osana poliittista prosessia*. Alkuperäiset ilmaukset koodattiin pelkistetyiksi ilmauksiksi. Ne jaoteltiin analyysikehikon mukaisesti yhdeksään kategoriataan. Ilmausten tasainen jakau-

tuminen kategoriataiden välille osoittaa sen, että poliittisen prosessin kaikki vaiheet ovat läsnä alkuperäisessä aineistossa (Liite 1).

Kategoriataiden sisällöt jäsenettiin aineistolähtöisesti alaluokiksi. Tässä vaiheessa aineisto tiivistyi karsinnan myötä, sillä tarkoituksena on ollut sisällyttää analyysiin ensisijaisesti aines, jossa vuorovaikutteisuutta käsitellään suhteessa poliittiseen johtamiseen ja päätöksentekoprosessiin. Esimerkkinä poisrajatusta aineistosta ovat puhtaasti henkilösuhteisiin liittyvät ilmaukset vuorovaikutuksesta. Alaluokkia abstrahoiitiin edelleen ja sen myötä syntyivät pääluokat. Lopuksi analyysikehikon kategoriataita tarkasteltiin rinnakkain, päällekkäisyyksien ja ristiriitaisuuksien mutta myös yhteen kietoutuneisuuden havaitsemiseksi sekä teemojen ydinelementtien tunnistamiseksi. Aineiston analyysin tulokset on kuvattu seuraavassa luvussa.

VUOROVAIKUTTEISUUS KIETOUTUU POLIITTISEN PROSESSIIN

Agendan asettaminen käynnistää poliittisen prosessin. Tavoitteena on tunnistaa ongelmia ja haasteita, jotka vaativat kollektiivista poliittista toimintaa (Sørensen, 2020, 37). Agendan asettamista kuvataan jatkuvaksi, iteratiiviseksi prosessiksi, jossa ympäristön proaktiivinen havainnointi kanavoituu ihmisten välisen vuoropuhelun avulla yksilöllisistä havainnoista poliittiseksi agendaksi. Agenda muotoutuu erilaisten syötteiden ja intressien yhteensovittamisesta keskustellen sekä oman että muiden valtuustoryhmien kanssa. Tyypillistä on, että luotta-

mushenkilöt pyrkivät tulkitsemaan isoja megatrendejä paikallisesta näkökulmasta ja tuomaan tätä ymmärrystä osaksi keskustelua. Tällöin yhteensovittavana ovat ympäristön tuottamat muutostaasteet, henkilökohtainen poliittinen agenda, puolueyrhymän kanta ja muiden valtuustoryhmien näkemykset.

Niin jos ihan hirveen voimakkaasti ajais vaan omaa agendaa ja oman poliittisen puolueen agenda, todella räikeesti niin kyllä silloin muutkin ajattelee sua vastaan ja sä alat menettää sitä luottamusta, et kyl se on tasapainoilua sen kanssa. Sä puolustat omia arvoja ja omia näkemyksiä, mut otat huomioon myös niit muita että, kunnioitat niitten muitten näkökulmia ja sitä että ne muut, niiden muiden lähtökohda on muissa arvoissa, ja sit niitä yhteen sovitellaan. H8

Agendanmuodostusta ei tehdä ainoastaan poliittisena yhteistyönä vaan agenda muovautuu myös viranhaltijoiden tuottaman tiedon ja ymmärryksen avulla. Vastavuoeroisessa yhteistyössä on mahdollista informoida viranhaltijaa poliittisista suunnanmuutoksista hyvin varhaisessa vaiheessa, mikä tehostaa valmisteluresurssien käyttöä. Agenda muovataan tarkastelemalla sekä omaa että muiden toimintaa kokonaisuutena, josta edunvalvonta toimii esimerkkinä:

Eli pitää itse olla aktiivinen, mutta myös ehkä se, tavallaan virkamiesjohdon sparraajan rooli siinä mielessä, että pitää huolen siitä, että edunvalvontaa tehdään oikeisiin suuntiin oikea-aikaisesti. Ja pitää pystyä nostamaan ehkä semmoisia ajankohtaisia asioita, missä ehkä meidän kannattaisi keskittyä edunvalvontaan niin nostaa niitä sitten esiin. H6

Muutoksen ohjaaminen tapahtuu rohkeiden ja poliittisesti houkuttelevien visioiden esittämisenä sekä ydinarvoista ja periaatteista kommunikoinnilla (Sørensen, 2020, 37). Muutosta ohjataan osoittamalla poliittiselle yhteisölle sekä viranhaltijoille poliittisesti hyväksyttävissä oleviksi arvioituja tavoitteita ja tuloksia. Poliittisesti olennaisten näkökulmien tunnustelua tehdään monin tavoin niin kuntalaistapaamisissa kuin erilaisia mittareita ja tunnuslukuja tarkastelemalla. Syötteitä ja näkökulmia ylipäätään on

lukemattomia. Poliittisesti ”kuumia” tai kiistanalaisia asioita ennakoiden esiin nostamalla ja keskustelun mahdollistamisella voidaan välttää riitautuminen päätöksentekovaiheessa.

Mä muistan, muutama vuosi sitten meillä oli, talousarviovaltuustossa käytetään paljon puheenvuoroja, mutta isoin keskustelu syntyi [liikuntapaikan varustelusta]. Siihen käytettiin varmaan 15–20 puheenvuoroa ja melkein tunnin keskustelu, jonka jälkeen sitten valtuusto teki yksimielisen päätöksen siitä, että näin toimitaan. H14

Puheenjohtajarooleissa toimivat arvioivat saavuttavansa asemansa myötä muita luottamushenkilöitä laajemman näkökulman ympäristön tapahtumiin ja päätöksentekoon. Aseman mahdollistamaa ymmärrystä pyritään jakamaan muille päätöksentekijöille ja päätöksentekoeliimiin. Aseman tuoman edun hyödyntämisen kuvataan vaativan herkkyyttä ymmärtää kuulijan tilanne. Kevyen johdattelun lisäksi muutosta ohjataan tiukemmalla ”kamreeriluontoisella realismilla”, jota jakamalla pyritään osoittamaan esimerkiksi taloudellisten reunaehtoien merkitystä muille luottamushenkilöille. Taloudellisen kurinpitäjän rooli esimerkiksi lautakuntien suuntaan ei välttämättä palkitse, vaan voi synnyttää jännitteitä erilaisissa rooleissa toimivien luottamushenkilöiden välille.

Olennaisena korostetaan vuorovaikutuksen ylläpitämistä ja kykyä tuoda viranhaltijoiden tietoon ne seikat, jotka näyttäytyvät erityisinä päätöksentekijöiden tai päätöksenteon kokonaisuuden kannalta, ja joita voi olla vaikea tunnistaa viranhaltijaorganisaatiosta käsin. Muutoksen ohjaaminen valmistelevalle viranhaltijan suuntaan nähdään mahdolliseksi taitavasti toteutettuna ja toisten näkemyksiä kunnioittaen. Poliittisesti kiistanalaisien kohtien osoittaminen valmistellelle viranhaltijalle vaatii avointa vuoropuhelua ja vuorovaikutusosaamista, sillä nykytilanteen hoitamisen ohella ymmärretään vaalittavan myös tulevan vuorovaikutuksen edellytyksiä. Muutoksen ohjaamista vahvistetaan keskusteluin tunnustelemalla kokonaisuutta sekä muiden ihmisten mielenmaisemaa ja tulkintoja työn alla oleviin asioihin.

Vuorovaikutusfoorumien hallinta, luominen ja vaaliminen on keskeinen osa poliit-

tista prosessia. Vuorovaikutusfoorumien luominen on eri tavoin kytkeytyneiden toimijoiden kuten poliittisen eliitin, viranhaltijoiden ja kansalaisten yhteen tuomista ja näiden tapaamisten vakiinnuttamista (Sørensen, 2020, 37.) Eri vahvuisesti järjestäytyneillä foorumeilla määritellään niin taloudellisia, laillisia kuin sosiaalisiaakin reunaehtoja poliittiselle ohjaukselle ja tavoitellulle toiminnalle. Tavoitteena on luoda ymmärrystä jaetusta päämäärästä ja tulevaisuudesta. Vuorovaikutusfoorumien luomisen ja hyödyntämisen nähdään syntyvän tarpeesta epäviralliselle, taustoittavalle ja pohdiskelevalle keskustelulle. Ilman niitä päätöksenteon nähdään jäävän ”ohueksi” eikä luottamushenkilöiden rooli saavuta kaikkea potentiaaliaan vaan uhkaa jäädä muodolliseksi. Poliittisen vaikuttamisen ja eritoten johtajuuden nähdään vaativan tuekseen erilaisten näkökulmien yhteen tuomista ja vaikutusvallan rakentamista. Pyrkimyksenä on säännöllistää yhteistoimintaa ja madaltaa kynnyksiä käydä keskustelua asioista.

Epävirallisten keskusteluiden kuvataan turvaavan työskentelyympäristön, kun eri tehtävissä toimivat luottamushenkilöt ovat kokeneet osallisuutta jo varhaisessa vaiheessa asioiden käsittelyä. Vuorovaikutuksen ollessa arkipäiväistä ja säännönmukaista, on puoluerajat ylittävien yhteyksien pysyvyyteen mahdollista luottaa myös poikkeusoloissa. Virallisten päätöksentekoyksiköiden rinnalle syntyvät foorumit ovat arvokas lisä, joihin tunnustetaan liittyvän riski päätöksenteon siirtymisestä pois virallisilta ja avoimilta foorumeilta. Tästä syystä nähdään tärkeänä hakea tasapainoa virallisten ja epävirallisten foorumeiden välillä. Legitimiteetti syntyy rakenteiden avoimuudesta ja osaksi pääsemisen mahdollisuuksista.

Mut se pitää pitää balanssissa ja sen pitää olla oikeudenmukaista ja avointa, ja et silloin et siihen otetaan kaikki mukaan. Ja silloin must siin ei oo semmost vaaraa ja siin on selvät rakenteet, niinkun meillä tietää kaikki et mitkä ne rakenteet on. H3

Epävirallisilla foorumeilla tapahtuvien keskustelujen sisällöt eivät kuitenkaan ole yksiselitteisesti avointa tietoa. Näitä julkisuuden ja salassa pitämisen välisiä jännitteitä pyritään käsittelemään yhdessä. Osallisilta odotetaan sitoutumis-

ta yhteisiin toimintatapoihin. Käytännössä se voi olla ääneen sanottu odotus huolellisesta valmistautumisesta ja perehtymisestä tapaamisten sisältöihin ja yhteisen ajan käyttämisestä keskusteluun viime hetken perehtymisen sijaan. Nämä odotukset liitetään puheessa uudenlaiseen päätöksentekokulttuuriin, jossa vaikuttaminen ja vallankäyttö tapahtuu monin muin tavoin virallisen päätöksenteon rinnalla. Uudenlaisen toimintatavan vastaanotto ei ole kuitenkaan varauksetonta.

Kyl mä väitän et me ollaan tällä kaudella osallistettu enemmän meidän koko valtuustoo ku koskaan aikasemmin, mut jotkut kokee et se ei oo päättämistä. Tai siinä mukana olo, tai valan käyttöä tai mitä se sitte. Koska se ei ehkä näy kuntalaisille samalla tavalla. H4

Johtavan luottamushenkilön roolitus eri vuorovaikutusfoorumeilla vaihtelee. Oma toimintatapa ja omaksuttua roolia on tarpeen sanallistaa muille. Esimerkiksi kuntakonsernin hallinta vaatii tuekseen vuorovaikutuksen säännönmukaisuutta ja jäsentynyttä vuoropuhelua. Mahdollisuutena on profiloitua konsernijohtamisessa kuntayhtiöiden hallitusten ja johtavien luottamushenkilöiden välisen keskustelun herättäjäksi. Käytännössä toimivaa johtamisen työnjakoa tehdään hallintosääntöjen mukaisesti mutta myös toistuvilla keskusteluilla ja joustavuudella.

Vuorovaikutuksen mahdollisuuksia rakennetaan kuntayhteisön suuntaan kuten asiakasraateihin, järjestöihin ja urheiluseuroihin. Kuntalaisten kanssa käytävän vuoropuhelun merkityksestä on keskusteltu monessa haastateltujen edustamassa poliittisessa yhteisössä. Yhteinen keskustelu siitä miten ja minkälaisissa kysymyksissä kuntalaiset olisi syytä saada mukaan on lähtöpiste avautuville vuorovaikutusfoorumeille, joiden alkusysäyksenä voivat toimia esimerkiksi yhdyskuntakehittämisen hankkeet. Kuntalaisten, luottamushenkilöiden sekä viranhaltijoiden välistä vuorovaikutusta jähmettäviin hierarkioihin halutaan muutosta ja muutoksen aikaansaaminen ymmärretään ensisijaisesti johtavien luottamushenkilöiden tehtäväksi.

Poliittiseen johtajuuteen liitetään vastuu ohjata toimintaa ja näkökulmia kollektiivisemmiksi. Koko valtuuston mukaan kutsuminen esimerkiksi rajatun hallitustyöskentelyn ohella, näh-

dään olennaisena osana johtamista. Johtavien luottamushenkilöiden rooli on merkittävä yhteistyön sisältöjen ja reunaehtojen kehittäjinä sekä viranhaltijatyön, politiikan ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen vaalijana.

Kun meet torille, niin liian monella ihmisellä on semmonen olo tai kuva, et he ei voi vaikuttaa oman kuntansa asioihin. Et sieltä se nousee ja, halu ja tahto tavallaan, sitä kautta parantaa sitä meidän päätöksenteon kulttuuria. H6

Yhtenäisyyden ja tuen varmistaminen tukee poliittisen työn edellytyksiä. Resurssija pyritään saamaan oman poliittisen työn tueksi vahvistamalla erilaisten heikommin päätöksentekoon kytkeytyneiden toimintojen ja tuen suhdetta päätöksenteon ytimeen. (Sørensen, 2020, 37.) Luottamuksen rakentamisella nähdään keskeisin rooli yhtenäisyyden ja tuen varmistamisessa, ja sitä tehdään strategisella otteella. Luottamusta rakennetaan erilaisia näkökulmia etsimällä ja ”esiin kaivamalla”, ja arvostavasti eri osapuolten näkemyksiin suhtautuen. Kaupunginhallituksen sisäistä konsensusta voidaan etsiä esimerkiksi yksityiskohtien kautta ”pienellä fiksausella ja kuuntelemisella ja muokkaamisella”, mikäli tulevaisuudenvisiosta on päästy edes auttavaan yhteisymmärrykseen. Luottamuksen rakentaminen on myös ajoituskysymys, jonka vuoksi luottamuksellisiin suhteisiin, työnjaon neuvotteluun sekä erilaisiin toimintatapoihin ja tottumuksiin liittyvään keskusteluun tulisi panostaa valtuustokauden ensimetreistä alkaen.

Yhtenäisyys tulee toisinaan koetelluksi viestinnässä. Erityisesti poikkeustilanteissa olennaisena nostetaan esiin joko kaupungin johtoryhmän tai puheenjohtajiston kesken muodostettu yhteinen tilannekuva ja yhteisen viestin muotoilu, johon eri osapuolet sitoutuvat. Yhtenäisyyden vahvistaminen vaatii siis myös ohjaamista. Poliittiseen johtajuuteen nähdään kuuluvan myös muiden toiminnan suitsiminen kunnan edun ja johdettavuuden varmistamiseksi.

Aineistosta kumpuaa yksittäisten haastavien tilanteiden ohella viitteitä oppositioasetelman vakiintumisesta kuntapolitiikkaan. Asetelman vaikutus näyttäytyy, ei välttämättä aina järjestelmällisenä vastustamisena, mutta esimerkiksi asioiden hidastamisena ja systemaattisena kyseenalaistamisena.

... Siis tää en oo minä ainut, sitä sanoo useampi. Et nyt jotenkin on aika kärkevää se osin se keskustelukin välillä, jossa heijastuu, ei meidän kunnan asiat, vaan nimenomaan se vastakkainasettelu mitä nyt on, erityisesti tuntuu et varmaan nää oppositio-hallituspuolueiden välillä. Ei se oo viel pahaa mut sen huomaa nyt, että sitä tulee. [...] Hyvä debattihan on loistavaa ja siin voi olla semmoista napakkaa argumentointii, mut sitten jos se menee semmoiseksi että syytelyks, niin sit mä aina ajattelen et sen takii moni ei lähde mukaan, politiikkaan. Pelkää sitä, että joudun itse siihen kohtaan missä sormella osoitellaan tai haukutaan tai maalitetaan pahimmillaan. H3

Luottamuksen puuttuminen tekee uudistusten ideoinnista ja yhteiskehittämisestä epämiellettävää. Oppositioasetelman tunnistaminen ohjaa johtavia luottamushenkilöitä kytkemään potentiaaliset vastustajat tai kilpailevat puolue ryhmät tiiviisti osaksi tulevaisuuden hahmottelua säännöllisillä tapaamisilla ja taustoittavilla keskusteluilla. Yhtenäisyyden ja tuen varmistamista kuvaa näkemys, jonka mukaan poliittisen johtamisen tavoitteena on yhteisön rakentaminen. Yhteisö mahdollistaa erilaiset ja yhteen törmäävät näkemykset, joista ollaan valmiita ja kykeneviä keskustelemaan.

Yhtenäisyyteen tähtäävää ”uudenlaista toimintatapaa” kuvataan yhdessä viranhaltija- ja luottamushenkilötyönä toteutuvana valmisteluna, jolloin luottamushenkilöiden rooli ei ole vain reagoida viranhaltijoiden esityksiin. Tämän koetaan haastavan puolue ryhmiä visioimaan omia tavoitteitaan ja haluttua tulevaisuutta, jolloin syntyy keskustelua eteenpäin vietävien asioiden priorisoinnista ja suuremmista linjauksista yksityiskohdista päättämisen ja yksityiskohtaisen viranhaltijan ohjeistamisen sijaan.

Politiikan sisältöjä muovataan yksilötasolla etsimällä syötteitä sekä osallistumalla suoraan erilaisiin vuorovaikutusfoorumeihin (Sørensen, 2020, 37). Rakenteiden tasolla politiikan sisältöjä muovataan kehittämällä poliittisen päätöksenteon edellytyksiä. Yksilön kannalta kehittymistä tapahtuu erityisesti jatkuvan uuden tiedon omaksumisen kautta. Ihanteena ja suoranaisena vaatimuksena nousee esiin tarve omaksua suuria määriä tietoa ja usein nopeasti. Omaksuttava tieto tulee medioiden, valmisteluaineistojen

mutta erityisesti ihmisten kanssa käytyjen keskustelujen myötä syntyvän ymmärryksen kautta. Poliittisen johtamisen ytimeen liitetään kyky keskustella sekä oman että muiden luottamushenkilöiden ymmärryksen kartuttamiseksi. Jaettu tiedonmuodostus ja kollektiivinen tiedontarpeiden tunnistaminen kuvaa hyvin politiikan sisältöjen muovaamista vuorovaikutuksen avulla.

Tähän on, tässä on, tässä on tiedonhallintaa tämä työ tosi pitkälti niin sit se että osaa ja ymmärtää ja pystyy ottaan kantaa ja pystyy miettimään sitä että miten näitä asioita vois hoitaa paremmin ja mikä se parannus on. H2

Jatkuvaa maailmankuvan seuraamista ja itsestä reflektointia kytketään osaksi poliittista johtamista vuorovaikutuksen avulla. Puheenjohtajina toimivat luottamushenkilöt kuvaavat saavansa käyttöönsä myös ratkaisevaa tietoa jo varhaisessa vaiheessa, jolloin täysi avoimuus esimerkiksi edes omalle valtuustoryhmälle ei aina ole mahdollista. Tiedonsaannin epätasaisuus ja eritahtisuus vaatii johtamisessa kykyä asettua vähemmän tietoa saaneen asemaan ja sanoittaa epäsuhtaa. Tiedon antamisen viivyttämistä on mahdollista sanallistaa työrauhan turvaamiseksi. Näin on mahdollista kohdata eriarvoisuuden kokemusta ja kitkaa aiheuttavat asiat proaktiivisesti. Tieto muuntuu paikallisesti käyttökelpoiseen muotoon yksilöllistä omaksumista seuraavan tiedonjakamisen ja yhteisen prosessoinnin avulla. Näyttää siltä, että luottamushenkilöiden ehdoin syntyvän tiedonhallinnan ja siitä keskustelun ymmärretään olevan keskeinen tekijä poliittisessa johtajuudessa.

Tuki toimintapolitiikalle syntyy saavutettujen tulosten tulkinnasta ja haluttujen vaikutusten vahvistamisesta tai korjaamisesta (Sørensen, 2020, 37). Niistä kumpaakin on tarpeen pystyä toteuttamaan kollektiivisesti toimintaan osallisten hyväksymällä tavalla. Kunnan ja vastuun osoittaminen oikeille toimijoille tukee toimintapolitiikkaa. Käytännössä se voi olla viranhaltijan työnkuvan tukemista kuntalaisia neuvomalla ja oikeaan suuntaan ohjaamalla, jotta viranhaltijan ja kuntalaisen, työntekijän tai palvelunkäyttäjien vuorovaikutus on mahdollisimman suoraa. Luottamushenkilöt myös sanoittavat oman roolituksensa perusteita.

Jos en mä osaa auttaa sitä niin mä sanon, että ”sun kannattaa ottaa tuohon yhteyttä tai tuonne yhteyttä” ja useimmiten delegoinkin sen eteenpäin. Koska ne asiat on semmosia, että ei me oteta niinku kouluasioihin minä ota mitään kantaa. En minä ota mihkään teknisiin asioihin kuten tien aauraamiseen muuta kuin että ”perusteet tulee tuolta, että jos sulla on jotain kehittämistä niin ota sinne ja sinne yhteyttä”, et tavallaan toimin tietyllä lailla neuvontana. H1

Oikeanlaisen poliittisen ohjauksen tulkitaan syntyvän kollektiivisen poliittisen toiminnan tuloksena. Ohjauksen tapaa ja suuntaa punnitaan esimerkiksi lautakunnassa tai kunnanhallituksessa, ja jonka mukaisesti viranhaltijavalmistelua ryhdytään toteuttamaan. Kyse voi olla valmistelun rakenteisiin vaikuttamisesta esimerkiksi aikataulutuksen avulla, jolloin valmistelu ja poliittinen kannanmuodostus kulkevat lineaarisuuden sijaan mutkitellen rinnakkain ja jolloin valmistelu väistämättä saa matkan varrella vaikutteita poliittisesta ohjauksesta. Esiin nousee kuitenkin myös ajatuksia rohkeammasta valmistelusta ohjaavasta roolista.

Jossakin muualla niin se on semmonen veteen piirretty viiva, että siinä pitää yrittää olla tarkkana, että ei mene sinne operatiiviselle puolelle. Mutta toisaalta elämä on inhimillistä ja hallinnossa kaikennäköstä kehittämishanketta ja on ihmisiä hakeutunut pois ja uusia [...], siinä väkisillä joutuu jonkun verran sit meneen sinne operatiiviselle puolelle, vaikka ei ehkä niin välttämättä hirveesti haluiskaan. H10

Suhde yhteistyön vaatimuksen sekä poliittisen ja viranhaltijaorganisaation tiukan erottelun välillä on dynaaminen. Vaikka edellä on kuvattu politiikan yhä vahvempaa kytkeytymistä osaksi kunnan rakenteita ja toimintaa, käydään samanaikaisesti neuvottelua rajanvedosta ja oikeita poliittisen ohjaamisen tapoja punnitaan säännöllisesti. Työnjako ja roolien selkeys vaatii tuekseen aktiivista vuorovaikutusta. Kunnanhallitus kollektiivina mutta myös johtava luottamushenkilö voi ottaa vahvan koordinoivan roolin, jolloin se ottaa vastuulleen muiden vuorovaikutuksen tukemisen. Onnistunut hallinnon ja politiikan välinen rajanveto näyttäytyy analyysin myötä lä-

hes synonyymina toimintapolitiikan tukemiselle. Poliittista johtajuutta vahvistetaan ottamalla vastuuta yhteistoiminnasta ja työnjaosta.

Poliittisista päätöksistä viestiminen on vuorovaikutusta sekä viestinnän suunnittelemiseksi poliittisen yhteisön kesken että konkreettista tiedonvälitystä kansalaisille ja sidosryhmille (Sørensen, 2020, 37). Päätöksistä ja päätöksenteon vaihtoehtoista kuntalaisille viestiminen liitetään keskeisesti poliittiseen johtamiseen. Kuntalaisten pariin asemoituminen tapahtumissa ja some-alustoilla, kuten asukasryhmissä nostetaan työn keskiöön.

Onnistuneen päätöksistä viestimisen kuvaan turvaavan päätösten käytäntöön viemistä ja parantavan tulevaisuuden toimintamahdollisuuksia. Suurissa yleisötilaisuuksissa luottamushenkilö voikin tukea viranhaltijan työtä. Tukea annetaan täsmentämällä yhdessä sovittua viestiä konkreettisemmaksi ”*euromääräisten hintojen tai käyttöasteiden*” rinnalla. Poliittista johtajuutta harjoitetaan myös pyrkimällä ohjaamaan yleisökeskustelua ja vuorovaikutusta keskeisten ilmiöiden ja tehdyn päätöksen ympärille ja asian tarkasteluun monista näkökulmista.

Päätöksistä viestimiseen käytetään aikaa, ja sisältöjä ja aikataulutusta pohditaan tarkasti. Onnistunut viestintä alkaa usein taustoittavana keskusteluna ja suunnitteluna luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyössä. Kriittisinä viestintätilanteina pidetään ”*säästötoimia tai kenties jotain kehittämistoimia tai isoja investointeja*”, jotka herättävät suuria tunteita kuntalaisten keskuudessa. Poliittiseen johtamiseen liitetään vastuu siitä, millaisena kuva tehdystä työstä välittyy niin onnistuneissa kuin vaikka ajoitukseltaan epäonnistuneissa tilanteissa.

Olis varmaan voinu ehkä lähtee julkisuuteen siitä ja perustella niitä, jo enakkoon. Ku sitte olin kyllä julkisuudessa ja perustelin, mutta jälkikäteen. Mutta, niin ku tiedätte, ku se myrsky on jo alkanu ni siinäpä ei paljon auta, muuta ku mennä sen myrskyn mukana. En usko et millään muulla tavalla ois. H11

Toimijoiden sitouttaminen toimintapolitiikkaan kuvaa sitä, miten erilaiset toimijat kytketään osaksi virallista päätöksentekoa ja miten he voivat osallistumisellaan tukea haluttujen päämäärien toteutumista (Sørensen, 2020, 37).

Laaja-alaisen sitouttamisen ja yhteisön kokoamisen ohella sitouttamista tehdään hyvin pien-tenkin yksityiskohtien kautta. Olennaisena nähdään eri osapuolten edustuksen tukeminen ja omissa viiteryhmissään vaikutusvaltaisten toimijoiden tunnistaminen. Johtajuudelta vaaditaan kykyä tukea eri osapuolten osallistumismahdollisuuksia oikea-aikaisesti. Tällöin voidaan sitouttaa potentiaaliset vastustajat jo alusta alkaen osaksi yhteistä päätöksentekoa.

Kuntalaisten sitouttaminen näyttäytyy valintana mutta myös veloitteena antautua keskustelulle. Siinä missä muiden luottamushenkilöiden voi olla mahdollista ajoittain keventää vuorovaikutustaan kuntalaisten kanssa, koetaan poliittisen johtajuuden velvoittavan asemoitumaan avoimeen vuorovaikutukseen, joka tapahtuu niin markkinakahveilla, Twitterissä kuin Facebookin asukasryhmissäkin. Yhtäältä kuntalaisvuorovaikutukselta odotetaan tietoa kuntalaisten näkökulmista, tunnelmista ja odo-tuksista. Toisaalta kuntalaisille pyritään avaamaan päätöksenteon taustoja ja ajankohtaisia kysymyksiä.

Eli kyl mä yritän [naurahtaa] ohjata ihmisiä ja sitä keskustelua siihen et mistä me nyt puhutaan, että se mediassa, tai saatikka sosiaalisessa mediassa noussu näkökulma johonkin asiaan ei oo koko totuus. Mä yritän vastata ihmisten kysymyksiin. Yritän vastata mahdollisimman... siinä mä en aina ollenkaan onnistu. Mut mahdollisimman neutraalisti vaan asioilla. [nauraa] Nii, siinä mä en todellakaan aina onnistu mut... ja sit sitten tuoda sitä perspektiiviä just, että tämäkin liittyy tähän. H7

Jatkuva arviointityö luo mahdollisuuksia säännölliselle saavutettujen tulosten arvioinnille (Sørensen, 2020, 37). Arviointi mahdollistaa sekä tulosten vahvistamisen, toimien säätämisen tai tulevaisuudessa toisin tekemisen. Poliittiseen johtamiseen liitetään vastuu luottamushenkilötyön arvioinnista ja kehittämisestä, jota kuvataan jatkuvaksi, jopa arkipäiväiseksi toimintatavaksi. Pyrkimyksenä voi olla saada arviointi luonnolliseksi osaksi luottamushenkilötyötä ja päätöksentekoa. Arviointia tehdään niin yksilöinä kuin yhteistyössäkin, mutta arvioinnin oikeudenmukaisuuden ja oikeellisuuden nähdään toteutuvan vain keskustelun kautta.

Kriittinen suhtautuminen myös itselle välit-
tyihin mielikuviin ja niiden takana vallitsevaan
todellisuuteen mahdollistaa virheistä oppimisen.
Reflektion myötä syntyviin havaintoihin kuva-
taan olevan haastavaa puuttua. Yllättävän mo-
nisisiksi osoittautuneet asiakysymykset voivat
johtaa siihen, että yhteistyössä neuvoteltu ja
toteutettu aikalisän ottaminen parantaa päätök-
senteon laatua. Mutkikkaista kokonaisuuksista
päättämisen kuvataan vaativan nöyryyttä myös
kokeneilta luottamushenkilöiltä. Käytännössä
tilanteet voivat vaatia uskallusta perääntyä jo
valituksi tulleesta mutta myöhemmin yhdessä
vääräksi arvioidusta suunnasta. Kriisitilanteessa
yhteistyössä neuvoteltu perääntyminen takaa
sekä päätöksenteon mutta myös yksittäisten
luottamushenkilöiden uskottavuuden ja säästää
vaikeuksilta.

*No henkilöstösäästöt esimerkiksi, jotka joudut-
tiin tossa ihan vastikään tekemään. Meillä oli
kaupunginjohtajan esitys lomautuksista, ja
me oltiin sille lomautusvalmistelulle annettu jo
kaupunginhallituksessa vihreää valoa. Mutta
sitten, kun tää korona oikeesti iski ja tilanteet
oli niin sekasin työpaikoilla ja epävarmuutta
vello joka paikassa, niin poliittisesti kaikkien
kaupunginhallitusryhmien kanssa sovittiin,
että tätä lomautuskorttia ei käytetä. Eli se oli
täysin poliittinen veto ja se löydettiin sitten
yksituumaiseksi, mutta sen eteen jouduttiin
käymään monet, monet, monet neuvottelut ja
keskustelut, että oltiin kaikki samassa rinta-
massa mukana. H5*

Poliittiseen johtajuuteen liitetään oman roolin
arviointi suhteessa johtamisen kokonaisuuteen
ja muihin toimijoihin. Omaa tehtävänkua-
vaa rakennetaan arvioimalla ja kehittämällä.
Keskustelujen kautta tehtävänkuvaa muovautuu
ja omaa tehtävää tukevia vuorovaikutusraken-
teita synnytetään.

VUOROVAIKUTUSTA MAHDOLLISTAVA POLIITTINEN JOHTAMINEN

Tässä tutkimuksessa on etsitty vastausta kysy-
myksiin, *miten vuorovaikutteisuutta hyödynne-
tään poliittisen johtamisen rakentamisessa ja mi-
ten vuorovaikutteinen hallinta näyttäytyy osana
poliittista päätöksentekoprosessia.* Tutkimuksen

tulokset vahvistavat aiemman tutkimuksen
tuottamia havaintoja vuorovaikutteisen hallin-
nan toimintatavoista ja niiden vakiintumisesta
osaksi suomalaisten kuntien poliittista johta-
amista mutta myös laajentavat kuvaa avartuvasta
kuntien poliittisesta johtamisesta ja siihen erot-
tamattomasti kytkeytyvästä vuorovaikutuksesta.
Vuorovaikutusta hyödynnetään pirstoutumisen
hallintana ja vaikutusvallan kasvattamisessa
tulevaisuuden johtajuuspotentiaalin vahvista-
miseksi. Vuorovaikutteinen hallinta kietoutuu
tiivisti osaksi kuntien poliittista johtamista.

Analyyysin tulosten perusteella voidaan tode-
ta kansainvälisesti vaikuttavien demokratian
ongelmien haastavan poliittista johtamista myös
Suomessa. Kansalaisten osattomuuden kokemus
paikallisessa päätöksenteossa vaatii ratkaisuk-
seen poliittisilta johtajilta toimintaa. Myös pai-
kallisopposition asemoituminen kuntapolitiik-
kaan vaatii poliittiselta johtamiselta ennakoivaa
vuorovaikutusta, sillä politiikassa perinteisten
valtakoalitioiden ennakoitavien kantojen varaan
luottaminen ei takaa riittävää vakautta päätök-
senteon tueksi. (ks. Sørensen 2020, 8; Edelenbos
2008, 112; Edelenbos ym. 2009; Haveri ym.
2018.) Tämän pirstoutumisen myötä politiikan
ennakoitavuus on heikentynyt eikä edustuksel-
lisen demokratian päätöksentekoprosessit ole
ainoita areenoita, joilla vaikuttamista tehdään.
Aineistossa kuvataan taustoittavien keskustelu-
jen, tuen ja luottamuksen rakentamisen tapojen
sekä neuvottelun merkitystä poliittiselle joh-
tamiselle. Tarve määrätietoiselle yhteistyölle ja
strategiselle vuorovaikutukselle päätöksenteon
ja johtamisen tueksi näyttää vaativan monen
suuntaisia vuorovaikutteisia toimintatapoja
(Torfing ym. 2012, 146). Poliittinen johtaminen
näyttää tiukan paikoilleen asemoitumisen, ku-
ten ainoastaan toimielinten johtamisen sijaan,
suuntautuvan eri hallinnantasojen välille mutta
myös hajautuvan eri puolille kuntayhteisöä
(myös Sørensen 2020, 6).

Poliittisessa johtamisessa kootaan yhteen
erilaisia syötteitä, näkökulmia ja tietoa. Niiden
varassa on mahdollista etsiä kollektiivisesti
hyväksyttävissä olevia ratkaisuvaihtoehtoja ja
tehdä tulkintoja vallitsevasta johtajuuden kon-
tekstista ja paikallisyhteisön tarpeista. Tämä
vastaa hyvin kansainvälisessä kirjallisuudessa
tunnistettuja vuorovaikutteisen hallinnan tar-
peita (Torfing & Sørensen 2019, 282; Edelenbos

ym. 2009, 77; Ayres 2019). Päätöksenteon ohella tapahtuva vaikuttaminen ja monisuuntainen vuorovaikutus auttavat sanallistamaan ongelmia, hahmottamaan kyteviä konflikteja ja arvolaatuksia ja saamaan tietoa eri osapuolten toiminnasta ja motiiveista (Voort ym., 2011, s. 134.) Rakentavan vuorovaikutuksen avulla suojellaan päätöksentekoprosessia systemaattiselta vastarinnalta ja voidaan suojella politiikkaa itsessään hajautumiselta turbulentsissa ympäristössä. Ennakoiden jo normaalioloissa rakennetut vuorovaikutusrakenteet ja tiiviit ihmisten väliset suhteet kantavat myös yllättävissä kriisitilanteissa. Vuorovaikutus toimii pirstoutuneisuuden hallintana sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä.

Poliittista johtamista tehdään aineiston perusteella ensisijaisesti ihmisten välisissä suhteissa eikä toiminta siten rajaudu toimielinten tai poliittis-hallinnollisten rajojen sisällä tapahtuvaksi. Verkostomaiset toimintatavat näyttävät asemoituneen poliittisen johtamisen valtavirtaan eikä tämän aineiston perusteella niiden nähdä olevan enää vieraita tai lähtökohtaisesti vaikeita (vrt. Haveri & Pehk 2008, 87; Nyholm & Haveri 2009, 121). Johtamisessa hyödynnetään erilaisia rooleja ja toimijuuksia, joiden oikeellisuutta arvioidaan kollektiivisesti. Aineiston analyysin myötä vahvistuu tarve hallinnollisen, poliittisen ja yhteisöllisen näkökulman huomioivalle johtajuudelle ongelmien määrittelyssä ja ratkaisuisissa. Tämänkaltaista johtajuutta on miltei mahdoton toteuttaa yksilöllisenä toimintana, vaan johtajuus syntyy vuorovaikutteisilla hallintatavoilla eri toimijoita yhdistävässä vuorovaikutuksessa. (Torfing & Sørensen 2019, Hartley 2010; Torfing & Ansell 2017.)

Erityisesti poliittisessa johtamisessa olennaisista vaikutusvaltaa kasvatetaan muiden toimijoiden välistä vuorovaikutusta vahvistamalla ja tukemalla sekä yhteistyönrakenteita kehittämällä. Tämä työ tukee poliittista johtajuutta sujuvoittamalla sekä muiden että omaa tiedonsaantia ja olennaiseksi arvioidun tiedon leviämistä sekä korostamalla kollektiivista näkökulmaa ongelmien ratkaisuisissa yksilöllisen tai yhden intressiryhmän edun sijaan (Sørensen, 2013, s. 81; Ayres, 2019, s. 282) Kansalaisyhteiskuntaa ja päätöksentekoa yhdistävä vuorovaikutus mahdollistaa puhdasta päätöksentekoa aktiivisemmän ja vaikutusvaltaan nojaavan roolin. (Edelenbos ym., 2009, s. 77; ks. myös Morrell & Hartley,

2006.) Vuorovaikutteinen toimintatapa näyttyy hyödyllisenä poliittisen johtamisen näkökulmasta, mutta hyödyt ovat erilaisia ja syntyvät eri tavoin kuin viranhaltijoiden saavuttamat edut (ks. Sørensen 2020; Sørensen & Torfing 2016). Vuorovaikutteinen toimintatapa turvaa poliittisen johtamisen toimintakykyä yhä kompleksisemmassa toimintaympäristössä ja laajentaa luottamushenkilön roolin päätöksentekijästä laaja-alaisesti vaikuttavaksi. Virallisten sidonnaisuuksien ohella poliittinen johtajuus on eri osapuolten odotusten ja tarpeiden tunnistamista.

Poliittinen johtajuus on vaikuttamisen prosessi (Sørensen 2020; Yukl, 1989), jolloin poliittinen johtaminen on jatkuvaa ja toistuvaa johtajuuden edellytysten rakentamista. Vuorovaikutuksella on nykyhetken ohella keskeinen arvo tulevaisuuden toimintaedellytysten ja erilaisten mahdollisuuksien turvaajana. Poliittinen johtajuus rakentuu reunaehtojen, toimintatapojen sekä odotusten tunnistamiselle ja niiden tarkoituksenmukaiselle tulkinnalle. Piilevän konsensusuksen mahdollisuuden tunnistaminen vaatii tuekseen vahvaa vuorovaikutusta. (Peters & Helms, 2012, ss. 26–27; Morrell & Hartley, 2006, s. 485.) Vuorovaikutuksen puuttuminen tai siinä epäonnistuminen rajaa toiminnan tilaa ja nostaa vaatimustasoa tulevaisuuden vuorovaikutukselle.

LOPUKSI

Tämän tutkimuksen myötä voidaan vuorovaikutteisella ymmärtää olevan keskeinen merkitys osana kuntien poliittista johtamista ja vuorovaikutukseen suhtaudutaan erottamattomana osana poliittista johtajuutta. Poliittisessa johtamisessa vuorovaikutus on tasapainottava elementti haastavassa johtamisympäristössä, jossa haasteena on löytää tasapaino avoimuuden ja luotettavuuden ihanteiden, epävirallisten ja virallisten foorumeiden sekä yksilöllisyydestä ja kollektiivisuudesta ammentavien johtamisen tapojen välillä. Poliittinen johtaminen näyttää asettuvan luontevasti osaksi kuntien vuorovaikutteistuvaa hallintaa.

Tämä tutkimus on pohjautunut keskeisimmässä luottamushenkilötehtävissä palkattuina toimivien henkilöiden näkemyksiin poliittisen johtamisen vuorovaikutteisuudesta. Heidän asemassaan vuorovaikutukselle on paremmat ajal-

liset resurssit kuin niillä luottamushenkilöillä, jotka hoitavat tehtävänsä ilman vastaavaa asemaa. Tutkimuksen tuottamaa tietoa täytyy tulkitella siitä lähtökohdasta käsin, ja parhaimmillaan se voi toimia kimmokkeena uusille, laajemmin luottamushenkilökenttää edustaville tarkasteleuille. Tätä taustaa vasten voidaan pohtia, mitä merkitsee, jos osa luottamushenkilöistä jättäytyy tai jätetään ulkokehälle vuorovaikutuksesta. Tällöin valta keskittyy vuorovaikutteisuutta edistyneimmille hyödyntäville poliitikoille.

Kuntien poliittista johtamista koskeva tiedonmuodostus on vähäistä eikä poliittisen johtamisen merkitystä kuntien johtamisjärjestelmien kokonaisuudelle tunneta kaikessa laajuudessaan. Tarpeena on ymmärtää tarkemmin sitä, miten poliittinen johtaminen muuntuu päätöksenteosta yhä vahvemmin erilaisia rajoja ylittäväksi toiminnaksi. Miltä näyttää, jos kuntien poliittisen johtamisen tehtäväksi ymmärretään eri ihmisryhmien ja toimijoiden osallisuuden tukeminen, vuorovaikutuksen mahdollistaminen ja esiin kumpuavien näkökulmien yhteen sovittaminen? Miten varmistetaan päätöksenteon ja kuntien johtamisen legitimitetti, kun yhä suurempi osa vaikuttamisesta tapahtuu virallisten toimielinten kokousten ulkopuolella. Kuntien poliittisen johtamisen tutkimus tarvitsee jatkossa tuekseen eri tutkimusperinteet ylittävää tiedonmuodostusta. Hallinnolliset tai edes erityisesti päätöksentekoon ja politiikka-vaikutuksiin keskittyvät tutkimukset eivät kata niitä inhimillisiä mutta myös institutionaalisia ajureita ja reunaehtoja, jotka paikallisessa poliittisessa johtamisessa ovat läsnä.

LÄHTEET

- Ansell, C., Doberstein, C., Henderson, H., Siddiki, S., & Hart, P. t. (2020). Understanding inclusion in collaborative governance: A mixed methods approach. *Policy and Society*, 39(4), 570–591. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1785726>
- Ayres, S. (2019). How can network leaders promote public value through soft metagovernance? *Public Administration*, 97(2), 279–295. <https://doi.org/10.1111/padm.12555>
- Edelenbos, J. (2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance*, 18(1), 111–134. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2004.00268.x>
- Edelenbos, J., Schie, N., & Gerrits, L. (2009). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Sciences*, 43(1), 73–94. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9086-2>
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Hartley, J. (2010). Political Leadership. Teoksessa S. Brookes & K. Grint (Toim.), *The New Public Leadership Challenge* (ss. 133–149). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230277953_9
- Haus, M., & Sweeting, D. (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies*, 54(2), 267–288. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00605.x>
- Haveri, A., Jäntti, A., Johanson, J.-E., Parkkinen, J., & Paananen, H. (2021). Pormestarimallin vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön. *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa?: Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*, 25–49.
- Haveri, A., Nyholm, I., Røiseland, A., & Vabo, I. (2009). Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments. *Local Government Studies*, 35(5), 539–556. <https://doi.org/10.1080/03003930903227360>
- Haveri, A., Paananen, H., & Airaksinen, J. (2018). Narratives on Complexity: Interpretations on Local Government Leadership Change. *Halduskultuur*, 19(1), 37–53. <https://doi.org/10.32994/ac.v19i1.207>
- Haveri, A., & Pehk, T. (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press.
- Joensuu, M., & Niiranen, V. (2016). Political leaders and public administrators: Interaction patterns and pictures in Finnish local government decision-making processes. *Public Policy and Administration*, 33(1), 22–45. <https://doi.org/10.1177/0952076716673898>
- Joensuu, M., & Niiranen, V. (2019). Political Leaders' Experiences of Local Council, Board and Committee Work and Its Challenges in Finland. *Administrative Sciences*, 9(4), 77. <https://doi.org/10.3390/admsci9040077>
- Jäntti, A., Haveri, A., & Airaksinen, J. (2021a). Pormestarimalli kuntajohtamisen muotona: Pormestarimalliin liittyvät tavoitteet, odotukset ja uskomukset. *Politiikka*, 63(2), Article 2. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101245>

- Jäntti, A., Haveri, A., & Airaksinen, J. (2021b). Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan? *Hallinnon Tutkimus*, 40(2), 129–144.
<https://doi.org/10.37450/ht.95735>
- Kane, J., Patapan, H., & Hart, P. (2009). *Dispersed Democratic Leadership: Origins, Dynamics and Implications*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562992.001.0001>
- Kjaer, U. (2013). Local Political Leadership: The Art of Circulating Political Capital. *Local Government Studies*, 39(2), 253–272.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2012.751022>
- Klijn, E.-H. (2011). Democratic Legitimacy Criteria in Interactive Governance and their Empirical Application. Teoksessa J. Torfing & P. Triantafyllou (Toim.), *Interactive policy making, meta governance and democracy* (ss. 205–226). ECPR Press. <https://repub.eur.nl/pub/50932>
- Kooiman, J. (2008). Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10(2), 171–190.
<https://doi.org/10.1080/13876980802028107>
- Kyösti, A., & Paananen, H. (2020, joulukuuta 16). *Ammattina luottamushenkilö: Työympäristönä muuttuva johtamisjärjestelmä*. Suomen Kuntaliitto.
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2087-ammattina-luottamushenkilo-tyoymparistona-muuttuva-johtamisjarjestelma>
- Kyösti, A., & Paananen, H. (2021, maaliskuuta 10). *Ammattina luottamushenkilö: Työnä yhteistyön johtaminen*. Suomen Kuntaliitto.
[https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2101-ammattina-luottamushenkilo-tyona-yhteistyön-johtaminen](https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2101-ammattina-luottamushenkilo-tyona-yhteistyon-johtaminen)
- Lappalainen, Pertti. 2017. Kohti kiistelevää kansalais-toimintaa. *Yhteiskuntapolitiikka* 82:3, 350–356.
- Morrell, K., & Hartley, J. (2006). A model of political leadership. *Human Relations*, 59(4), 483–504.
<https://doi.org/10.1177/0018726706065371>
- Nyholm, I., & Haveri, A. (2009). Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance. *Local Government Studies*, 35(1), 109–124.
<https://doi.org/10.1080/03003930802574516>
- Palonen, K. (2008). Kaksi politiikan käsitettä. Tulkinta historiasta ja nykytilanteesta. Teoksessa Korvela, Paul-Erik & Lindroos, Kia (toim.) *Avauksia poliittiseen ajatteluun*. Helsinki: Minerva, 195–220.
- Peele, G. (2005). Leadership and Politics: A Case for a Closer Relationship? *Leadership*, 1(2), 187–204.
<https://doi.org/10.1177/1742715005051858>
- Pekola-Sjöblom, M., & Piipponen, S.-L. (2021). *Tietoja äänestysaktiivisuudesta 293 kunnan kuntavaaleissa*.
<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/%C3%84%C3%A4nestysaktiivisuus%20kuntavaaleissa%202021.pdf>.
 Haettu 29.4.2022.
- Peters, B. G., & Helms, L. (2012). Executive Leadership in Comparative Perspective: Politicians, Bureaucrats and Public Governance. Teoksessa L. Helms (Toim.), *Comparative Political Leadership* (25–55). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137264916_2
- Schreier, M. (2014). Qualitative Content Analysis. Teoksessa U. Flick, *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (ss. 170–183). SAGE Publications Ltd.
<https://doi.org/10.4135/9781446282243.n12>
- Sørensen, E. (2013). Institutionalizing interactive governance for democracy. *Critical Policy Studies*, 7(1), 72–86.
<https://doi.org/10.1080/19460171.2013.766024>
- Sørensen, E. (2020). *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*. Oxford University Press.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Theoretical Approaches to Democratic Network Governance. Teoksessa E. Sørensen & J. Torfing (Toim.), *Theories of Democratic Network Governance* Palgrave Macmillan UK. (ss. 233–246).
https://doi.org/10.1057/9780230625006_14
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). Political leadership in the age of interactive governance: Reflections on the political aspects of metagovernance. Teoksessa: Edelenbos, J., & Meerkerk, I. van (Toim.). (2016). *Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance*. Edward Elgar Publishing, 444–466.
- Torfing, J., & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1), 37–54.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200662>
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford university Press.
- Torfing, J., & Sørensen, E. (2019). Interactive Political Leadership in Theory and Practice: How Elected Politicians May Benefit from Co-Creating Public Value Outcomes. *Administrative Sciences*, 9(3), 51.
<https://doi.org/10.3390/admsci9030051>

- Torfig, J., & Triantafillou, P. (2011). *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*. ECPR Press.
- Voort, H. van der, Koppenjan, J. F. M., & Kars, M. (2011). Politicians as Metagovernors—Can Metagovernance Reconcile Representative Democracy and Network Reality? *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*, 129–148.
- Yukl, G. (1989). Managerial Leadership: A Review of Theory and Research. *Journal of Management*, 15(2), 251.
<https://doi.org/10.1177/014920638901500207>

LIITE 1

Pelkistettyjen ilmausten jakautuminen analyysikehikon kategorioihin, (N 293)

1. Agendan asettaminen	9 %
2. Muutoksen ohjaaminen	12 %
3. Vuorovaikutusfoorumien hallinta	18 %
4. Yhtenäisyyden ja tuen varmistaminen	13 %
5. Poliitiikan sisältöjen muovaaminen	11 %
6. Valitun toimintapolitiikan toteutuksen tukeminen	9 %
7. Poliittisista päätöksistä viestiminen	12 %
8. Toimijoiden sitouttaminen valitun toimintapolitiikan toteuttamiseen	9 %
9. Toimijoiden osallistaminen toimintapolitiikan arviointiin	7 %