



## Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen

Henna Paananen

Kuntien johtaminen ylittää aika ajoin uutiskynnyksen. Usein uutisoinnissa kyse on joko virka-suhteessa toimivan kuntajohtajan loputtoman vaikeasta tehtävänkuvasta tai pormestarin valintaan liittyvästä spekuloinnista. Kenties keskeisimmän uutisryhmän muodostavat luottamuspuulaan kärjistynyt virkajohtajan asema ja uusien johtajien rekrytoinnin vaikeus.

Uskallan väittää, että hyvin monenlaisiin vaikeuksiin keskittyvä uutisointi ei kuitenkaan tavoita kunnissa harjoitettavan johtamisen monimuotoisuutta: sitä, kun johtajuutta rakennetaan – tehtävänimikkeestä riippumatta – paikallisten erityispiirteiden, hallinnollisten reunaehtojen ja poliittisten ajureiden risteyksessä. Mistä pysäyttävä uutisointi oikeastaan kertoo? Kertooko se lainkaan harjoitetusta johtamisesta saati rakentuneesta, koetusta ja tulkitusta johtajuudesta? Kenen toiminnasta ja tehtävästä uutisoinnissa onkaan puhe? Mitäpä jos uutisoinnista onkin helpommin löydettävissä viitteitä johtamisen toimintaympäristön ja johtajuutta kehystävien suhteiden kuin varsinaisen johtajuuden muutoksista?

Lisääntyvä yhteiskunnallinen monimuotoisuus haastaa kuntien toimintaa, päätöksentekoa ja johtamista. Väestön ikääntyminen ja keskittyminen kasvukeskuksiin ja niitä seuraava kuntien erilaistuminen, sosioekonomiset haasteet ja eriarvoisuus asettavat kunnat ja niissä johtavissa asemissa toimivat viranhaltijat ja luottamushenkilöt muutoksen näköalapaikalle. Lisäksi esimerkiksi käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toimii oivallisena esimerkkinä kuntien johtamisympäristön myllerryksestä.

Miten sirpaleista toimintaympäristöä pitäisi tulkita, mikäli mikään muu kuin muutos ei ole pysyvää? Kunnissa johtajuutta rakennetaan siis muista johtamisympäristöistä muutosalttiudellaan poikkeavalla, poliittishallinnollisella areenalla. Johtamisella joudutaan hakemaan tasapainoa johtamisen kohteiden, erilaisten intressien ja toimintalogiikoiden sekä erilaisten tiedon ja näkökulmien välillä. Muun muassa nämä vaatimukset ovat moninkertaistaneet vuorovaikutustarpeet ja muovanneet vuorovaikutusympäristön yhä vahvemmin johtajuutta määrittäväksi ja kehystäväksi tekijäksi.

Kuntiin ja niiden johtamiseen kiinnittyvä tutkimus on hyvin kontekstisidonnaista. Siksi yksittäistä kuntaa tai tutkimuskohdetta kattavampien tai laajemmalle ulottuvien tulkintojen tekeminen on haastavaa. Sen sijaan että paikallinen monimuotoisuus ja pirstaleisuus olisi kuitenkin este, voi esimerkiksi kompleksisuusajattelun avulla korostaa eri ilmiöiden ja toimijoiden välisiä yhteyksiä ja synnyttää uudenlaista ymmärrystä asioiden yhteenkietoutuneisuudesta. Kompleksisuusajattelu lähtee olettamasta, että kokemamme maailma kokonaisuudessaan on enemmän kuin osiensa summa, sillä vasta asioiden ja ilmiöiden väliset suhteet ja yhteenkietoutuneisuus muodostavat havaitsemamme kokonaisuuden.

Kompleksisuuden voidaan ymmärtää olevan yhteiskuntaa läpileikkaava ominaisuus, joka kehystää siten koko julkishallintoa ja erityisesti kuntajohtamisen kontekstia. Se voi näyttäytyä johtamisympäristössä vallitsevana epäjohdonmukaisuutena tai epävarmuutena; asioiden ja ilmiöiden monimerkityksellisyytenä ja monin tavoin tulkittavissa olemisena; tiheinä keskinäisinä sidoksina ja limittyvinä verkostoina. Kuntien johtamisessa ovat läsnä yhtäaikaiset ja risteävät muutossyöt-

teet ja -paineet sekä kasvava asioihin osallisten toimijoiden joukko. Kuntien johtamista kehystävät muutokset ilmenevät niin kuntien toimintaympäristöä muovaavina suurina yhteiskunnallisina kehityskaarina kuin juuri yksittäistä kuntaa koskettavina paikallistason muutoksina.

On luonnollista, että ennen pitkää ympäristön monimuotoistuminen ja lisääntynyt kompleksisuus alkavat heijastua yksilöiden kokemusten ohella myös laajemmin kuntien johtamiseen ja sille kohdistuviin tarpeisiin. Muuttuva yhteiskunta ja sen monimutkaiset ja kompleksiset ilmiöt vaativat ratkaisukseen erityistä johtamisotetta.

## Tutkimus kuntajohtajuuden rakentumisesta

Kunnissa johtamista harjoitetaan ja johtajuutta rakennetaan niin poliittisesti kuin viranhaltijatyönä jaetulla muutosalttiilla areenalla. Johtamista on kuitenkin tutkittu tyypillisesti nimenomaan tehtävä- ja työnjaon kautta, jossa jako poliittiseen ja viranhaltijatyöhön otetaan annettuna. Perinteinen poliittista ja ammatillista johtamista hyödyntävä dualimalli onkin työnjaoltaan yksinkertainen ja pitää sisällään periaatteessa selkeän jakolinjan valmisteluun ja päätöksentekoon sekä roolituksen eri tehtävissä toimiville johtajille. Tuoreempaan pormestarimalliin liittyvät kysymykset ja soveltamistavat etsivät vielä muotoaan, mutta on ehtinyt jo paikoin vakiintua.

Näistä raameista huolimatta tehtävärajojen määrittely ja yksiselitteiset linjanvedot viranhaltija- ja poliittisen johdon välillä on usein hyvin hankalaa. Viranhaltija- ja poliittisen johtamisen välinen kytkös on niin tiivis, että erottavien piirteiden sijaan on aika tarkastella myös kuntien erilaisia johtamistehtäviä ja johtajuusrooleja yhdistäviä ominaisuuksia. Hallinnollisten ja poliittisten johtajapositioiden ja niihin liittyvän tehtävämäärittelyn ohella tarvitaan siis tehtävänkuvat ylittävää, ihmisten välisissä suhteissa ilmenevää ja syntyvän johtajuuden tutkimusta.

Kansainvälisessä tutkimuksessa julkista johtajuutta tarkastellaan jo usein hajautuneena mutta myös jaettuna ilmiönä, jolloin huomio kiinnittyy johtajuuden prosessuaalisuuteen, vaiheittaiseen rakentumiseen ja yhteistoiminnassa tapahtuvaan julkisten organisaatioiden hallintaan. Mistä oikeastaan on kyse, jos johtajuutta kunnissa tarkastellaan hajautuneena ilmiönä?

Tässä väitöstutkimuksessa pureudutaan kuntajohtajuuden rakentumiseen kurkottamalla yli poliittikka-hallintodikotomian, ja johtamista tulkitaan tarkasti määriteltyjen johtajapositioiden sijaan ihmisten välissä syntyvänä ilmiönä. Kun johtajuus ymmärretään ihmisten välisenä dynamiikkana ja vuorovaikutuksena, kyseessä on henkilön asemaan perustuvaa valtaa ja määräysvaltasuhteita laajempi kokonaisuus. Yksilön sijaan johtajuus sijoittuu ihmisten väliseen tilaan.

Tätä väitöstutkimusta ovat ohjanneet tutkimuskysymykset:

- *Miten toimintaympäristön kompleksisuus heijastuu kuntien johtamiseen, ja miten johtajuutta rakennetaan kompleksisuudessa?*

Tässä väitöstutkimuksessa johtajuuden uudelleenmuotoutumista on lähestytty laadullisin aineistoin ja analyysitavoin. Pyrkimyksenä onkin ollut rakentaa ymmärrystä johtajuuden rakentumisesta ja käynnissä olevasta muutoksesta. Tutkimuksessa on hyödynnetty haastattelu- ja dokumenttiaineistoja.

Haastatteluaineistot on kerätty kolmen eri tutkimushankkeen puitteissa. Ensimmäiseen haastatteluaineistoon on haastateltu seitsemätoista suuriin ikäluokkiin kuuluvaa haastatteluhetkellä eläköitymisen kynnyksellä ollutta tai juuri eläköitynyttä kunnan tai kaupunginjohtajaa. Nämä haastateltavat ovat tehneet vuosikymmenten uran kuntien palveluksessa. Toisen haastatteluaineiston muodostavat kahdenkymmenen nuoremman sukupolven kuntajohtajan haastattelut. Nämä haastateltavat ovat olleet haastattelujen aikaan alle 40-vuotiaita ja ovat edustaneet uuden sukupolven kuntajohtamista. Kolmannen haastatteluaineiston haastateltaviksi on kutsuttu kunnissa osa- tai kokoaikaisesti työskennelleitä luottamushenkilöitä. Nämä yhteensä 15 haastateltavaa ovat toimineet keskeisimmissä luottamushenkilötehtävissä kuten kunnanhallitusten puheenjohtajina,

kunnanvaltuustojen puheenjohtajina tai lautakuntien puheenjohtajina. Haastateltavien puolue-  
tausta vaihtelee, ja edustettuina on viisi puoluetta.

Haastatteluaineistojen ohella tutkimuksessa on hyödynnetty osa- ja kokoaikaisia luottamus-  
henkilöitä hyödyntäneiden, yhteensä 23 kunnan hallintosääntöjä. Niissä edustettuna ovat kaikki  
aineistonkeruuhetkellä luottamushenkilöille palkkaa maksaneet kunnat ja kaupungit.

## **Kuntajohtaminen vuorovaikutteistuu kertautuvassa kompleksisuudessa**

Väitöstutkimukseni tulokset kertovat siitä, miten kuntajohtaminen muuntuu yhä vuorovaikut-  
teisemmäksi. Vuorovaikutteinen kuntajohtajuus ei rajaudu vain viranhaltijatyönä toteutettuun  
johtamiseen, vaan samaan tapaan vuorovaikutus kietoutuu tiiviisti osaksi myös luottamushenki-  
lötyönä tehtävää poliittista johtamista.

Toimintaympäristössä vallitsevat jännitteet ja epätasapaino ohjaavat hakemaan johtajuudelta  
tasapainottavaa voimaa. Tyypillistä on, että johtamisessa on läsnä kärjistyneitä odotuksia ja vaati-  
muksia, jotka ovat ristiriidassa toistensa kanssa. Helppoa yhteisymmärrystä ja jaettuja päämääriä  
on yhä vaikeampi löytää ja varsinaisissa ratkaisuvaihtoehdoissa korostuvat neuvottelu ja tasapai-  
noilu eri intressien välillä. Tasapainon löytämiseksi vuorovaikutuksessa on mahdollista sanallistaa  
ongelmia, kyteviä konflikteja ja arvolatauksia, jonka ennakkoodellytyksenä on paradoksaalisuuden  
tunnistava, yhteentörmäykset salliva ja yhteentörmäyksistä keskustelevalta ilmapiiri. Johtajuuden  
tehtävänä on toimia yhteen kokoavana ja eri osallisten toimintaa tukevana voimana.

Käytettävissä oleva tieto on pirstaleista ja tietäminen ylipäättään näyttää vaikeutuneen, jolloin  
tiedonkäytössä hyödyksi ovat jaetut toimintatavat. Käytännössä muutosta tapahtuu yksilönä ker-  
rytetystä tiedosta ja tietämisestä siirryttäessä yhä enemmän vain kollektiivisesti saavutettavissa  
oleviin riittävän osuviin tulkintoihin ja merkityksellistämisen tapoihin. Tiedonkäyttöön osallisten  
joukon moninaisuus mahdollistaa ratkaisujen syntyminen, kun ongelmia hahmotetaan, tulkitaan  
ja jäsennetään erilaisia asiantuntemusalueita ja tietämisen tapoja yhdistävässä vuorovaikutuksessa.

Muodollisen aseman hyödyntämisen sijaan tapahtuva verkostomaisuus ja neuvotteleva toimin-  
tatapa muovaavat johtajuutta. Ennalta määrätyt komentoketjut ja ohjausvaltasuhteet ovat saaneet  
rinnalleen verkostoissa toimimisen kautta syntyvää vallankäyttöä. Neuvottelevassa toimintatavas-  
sa valta on piilotettua ja vaikutusvallan ja vallankäytön paikat ja niissä keskeiset henkilöt löytyvät  
vasta verkostoihin osallisuuden myötä. Varsinaisen verkostoissa tapahtuvan osallisuuden rinnalla  
vaikutetaan siten, että vuorovaikutuksen ja yhteistyön reunaehdoista muovaamalla käytetään valtaa.  
Tätä muovailua tehdään säätelämällä osallisten joukkoa mutta myös mahdollistamalla erilaisten  
osapuolten kohtaamista ja ohjaamaan vuorovaikutusta esimerkiksi rohkeamman arvokeskustelun  
suuntaan. Verkostojen toimintaa voidaan ohjata myös tukemalla osallisia yksilölliset näkemykset  
ylittäviin tulkintoihin ja tarkastelutapoihin.

Merkittävä osa johtajuuteen liittyvästä vuorovaikutuksesta tapahtuu pirstoutumisen ja turbu-  
lentsisuuden hallitsemiseksi. Pirstoutumisen hallitsemiseksi rakennetaan yhtenäisyyttä tukevia  
koalitioita ja vahvistetaan potentiaalisten vastustajien osallisuuden kokemusta osana päätöksen-  
tekoa ja johtamista. Käytännössä eri osapuolia tuetaan ilmaisemaan omia näkökulmiaan ja int-  
ressejään mahdollisimman varhain, jolloin tehtyjen päätösten ja toiminnan systemaattinen kri-  
tisointi ja vastustaminen jälkikäteen vaikeutuu. Arkipäiväistyneet yhteistyösuhteet ja normaali-  
oloissa rakennettu johtajuutta tukeva yhteisö kantaa myös yllättävissä olosuhteissa, jolloin pirst-  
outumisen hallinta tukee johtajuuden toimintakykyä myös kriisitilanteissa. Luottamus asioiden  
ratkaistavuutta kohtaan voi syntyä vain vuorovaikutuksessa.

Vuorovaikutuksella on merkitys huojuvuuden ja prosessuaalisuuden jäsentämisessä. Selkeistä  
rooleista ja tehtävänkuvista on siirrytty jatkuvaan neuvotteluun ja tehtävien variointiin, mikä ai-  
heuttaa johtajuutta haastavaa huojuntaa. Yhteistyö ja vuorovaikutus muovaavat yhteistyösuhteita ja  
johtajuudelle tarvittavan tuen löytäminen vaatii työtä ja erilaisten yhteistyösuhteiden etsimistä ja  
hyödyntämistä. Huojuvuus yhteistyösuhteissa ja rooleissa voi vaikeuttaa strategisen, pitkän tähtäi-

men vision vaalimista, mutta vuorovaikutuksen avulla asioiden kehkeytyminen ja prosessuaalisuus tulevat näkyväksi. Koska nopeita voittoja ja objektiivisesti mitattavia tuloksia on vaikea saavuttaa, auttaa vuorovaikutus tekemään näkyväksi johtajuudella tavoiteltavaa tulevaisuuspotentiaalia.

Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen uudelleenmuovaa kuvaa johtajuudesta. Se nostaa esiin eri toimijoiden välisen vuoropuhelun mahdollistamisen ja tukemisen vastauksena kompleksisen toimintaympäristön haasteisiin. Vaikutusvaltaa vahvistetaan tukemalla muiden välistä vuorovaikutusta ja siten edistämällä tiedon leviämistä sekä korostamalla kollektiivista näkökulmaa ongelmien ratkaisuisissa yksilöllisten tai rajatun intressiryhmän edun sijaan. Siten vaikutusvaltaa on mahdollista kasvattaa muodollista asemaa laajemmaksi.

## Lopuksi

Näin lopuksi voidaan palata kuntien johtamista koskevaan uutisointiin. Mistä uutisoinnin perusteella vaikealta ja sotkuiselta vaikuttavassa tehtävässä on oikeastaan kyse?

Johtamisympäristössä kertautuva kompleksisuus on asemoitunut kiinteäksi osaksi kuntajohtamista ja lisännyt vuorovaikutustarpeita moninkertaisiksi. Vuorovaikutuksesta ja sen hyödyntämisestä on tullut keskeinen kuntajohtajuutta muovaava elementti, joka haastaa perinteiset yksilökeskeiset johtajuustulkinnat. Kuntajohtaminen on tehtävänä osa jatkuvaa vuorovaikutusprosessia, johon vaikuttavat niin annetut kuin otetut toimijuudet sekä laajempi paikallinen vuorovaikutuskulttuuri.

Johtamisen vuorovaikutteistumisen haastavuus syntyy siitä, ettei vuorovaikutusta ole mahdollista oppia määrättömästi lisää tai tulla siinä mestariksi joillakin ennalta määrättyillä tavoilla ja koulutuksilla. Niin ikään johtajuuteen liittyvän vuorovaikutuksen pelisääntöjä ei voi oppia itsenäisesti opiskellen vaan ymmärrys ja kokemus syntyy jaetussa tiedonmuodostuksessa ja ihmisten välisissä kohtaamisissa.

Vuorovaikutteiseen johtajuuteen osallisena on mahdollista saavuttaa merkittävää valtaa ja vaikutusmahdollisuuksia, mutta joka voi toimia myös poissulkevana, mikäli vuorovaikutuksen avoimuutta ei suojella. Vuorovaikutteistuvan kuntajohtamisen voidaan huomata luovan mutta myös kaatavan raja-aitoja: se romuttaa perinteisiä eliittejä ja mahdollistaa uudenlaisten eliittien syntyminen.

Johtajuus ei siis synny eikä tapahdu yksilöissä, vaan kyseessä on ihmisten välinen tila ja siinä tapahtuva liike, mikä ei noudattele asemaan perustuvan vallan tai määräysvaltasuhteiden rajoja. Jos johtajuutta tulkitaan ihmisten välisenä, jaettuna ilmiönä, eivät yksittäiset teot ja kertaluonteiset toimet näyttäyty merkittävänä vaan keskiöön nousee johtajuuden prosessuaalisuus. Jolloin käytännössä johtaminen on jatkuvaa ja toistuvaa johtajuuden edellytysten rakentamista.

Mikäli johtajuuden rakentamisen prosessuaalisuus ja jaettu ulottuvuus tunnustetaan, on toivoa ettei yksittäisten onnistumisten tai epäonnistumisen varaan rakennettaisi johtajana menestymisen kriteereitä. Samaan tapaan yksittäisen johtajatehtävässä toimivan henkilön arvioinnin sijaan keskusteluun voitaisiin nostaa vuorovaikutusympäristön merkitys johtajuuden rakentamisen esittäjänä tai mahdollistajana.

*Henna Paanasen väitöskirja Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen tarkastettiin 9.12.2022 Tampereen yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi professori Harri Jalonen Vaasan yliopistosta ja kustoksena professori Arto Haveri Tampereen yliopistosta.*

Paananen, H. (2022) Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopiston väitöskirjat 710. Johtamisen ja talouden tiedekunta. Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2664-7>