

Katariina Jortikka

# **KUNNALLISTEN LUOTTAMUSHENKILÖIDEN JA VIRANHALTIJOIDEN VÄLISEN YHTEISTYÖN MUOTOUTUMINEN VALTUUSTOKAUSIEN VAIHTUESSA**

Kokemuksia viranhaltijoiden näkökulmasta

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Marraskuu 2021

# TIIVISTELMÄ

JORTIKKA, KATARIINA: Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen yhteistyön muotoutuminen valtuustokausien vaihtuessa: Kokemuksia viranhaltijoiden näkökulmasta

Kandidaatintutkielma, 36 sivua, 1 liite (2 sivua)

Ohjaaja: Ari-Veikko Anttiroiko

Tampereen yliopisto

Johtamisen ja talouden tiedekunta, kunta- ja aluejohtaminen

Marraskuu 2021

---

Yhteistyö on kunnissa toteutuvan duaali- eli kaksoisjohtamisen perusta. Tämän yhteistyön osapuolet ovat poliittiset luottamushenkilöt ja ammatilliset viranhaltijat, joiden tulee yhteistyössä edistää kunnan elinvoimaa sekä kuntalaisten hyvinvointia. Tämän kandidaatintutkielman tavoitteena on selvittää, miten yhteistyö muodostuu luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä, kun valtuustokaudet vaihtuvat. Tähän tutkimuskysymykseen pyritään vastaamaan viranhaltijoiden kokemusten kautta. Lisäksi tutkimuksen osakysymysten kautta pyritään selvittämään yhteistyön rakentumiseen vaikuttavia osatekijöitä sekä viranhaltijoiden näkemyksiä yhteistyön merkityksestä duaalijohtamisessa. Osakysymysten avulla selvitetään myös valtuustokausien vaihtumisen tuomia muutoksia yhteistyöhön ja sen muodostumiseen.

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisella eli laadullisella tutkimusmenetelmällä, sillä tutkimuksen tavoitteena on hahmottaa viranhaltijoiden kokemuksia yhteistyön muodostumisesta. Tutkimuksen aineisto kerättiin neljällä teemahaastattelulla, jotka toteutettiin keväällä 2021 vallinneen koronavirusepidemian vuoksi etähaastatteluina Microsoft Teams- ja Zoom-palveluiden avulla. Aineistonkeruutavaksi valikoitui puolistrukturoitu teemahaastattelu, sillä se antoi haastateltaville mahdollisuuden vastata kysymyksiin omin sanoin. Vähäisen aiemman tutkimuksen ja teorian vuoksi aineiston analyysi suoritettiin aineistolähtöisenä sisällönanalyysinä.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että yhteistyö luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä rakentuu neljän tekijän avulla, jotka ovat vuorovaikutus ja tiedonkulku, oman roolin löytäminen, kokemuksen kertyminen sekä sitoutuminen. Nämä tekijät muodostavat rungon yhteistyön muodostumiselle eri valtuustokausien välillä. Yhteistyön muodostuminen vaatii myös molemminpuolista luottamusta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Valtuustokausien vaihtumisella ei vaikuta olevan suurta merkitystä yhteistyön muodostumiseen. Tulosten perusteella on olennaista, että yhteistyön osapuolet ymmärtävät yhteistyön merkityksen yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi, vaikka osa yhteistyötä tekevästä henkilöstä vaihtuisi uuden valtuustokauden alkaessa. Tutkimuksen tulokset vahvistavat, että yhteistyö ja duaalijohtaminen ovat kaksi toisistaan erottamatonta termiä. Ilman yhteistyön muodostumiseen vaikuttavia tekijöitä duaalijohtaminen ei toteutuisi menestyksekkäästi.

Aiheeseen liittyvissä jatkotutkimuksissa tutkimusta voitaisiin laajentaa huomiomaan myös luottamushenkilöiden näkökulma yhteistyön muodostumiseen. Toinen mahdollinen jatkotutkimusaihe tämän tutkimuksen teemaan liittyen voisi olla koronavirusepidemian heijastuminen kunnallisen yhteistyön tekemiseen.

Tutkimuksen avainsanat: luottamushenkilö, viranhaltija, vuorovaikutus, yhteistyö ja duaalijohtaminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

# Sisällys

<b>1 JOHDANTO</b> .....	1
<b>2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ</b> .....	3
<b>3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS</b> .....	4
3.1 Yhteistyö kunnallisen toiminnan lähtökohtana .....	4
3.2 Kunnanvaltuusto ja luottamushenkilö .....	6
3.3 Kunnalliset viranhaltijat .....	8
3.4 Duaalijohtaminen eli kaksoisjohtaminen kuntien johtamismallina .....	8
<b>4 TUTKIMUKSEN METODOLOGISET VALINNAT</b> .....	11
4.1 Laadullinen tutkimus .....	11
4.2 Aineiston keruu .....	11
4.3 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi analyysimenetelmänä.....	13
<b>5 ANALYYSIN TULOKSET</b> .....	15
5.1 Vuorovaikutus ja tiedonkulku .....	16
5.2 Oman roolin löytäminen.....	19
5.3 Kokemuksen kertyminen.....	22
5.4 Sitoutuminen.....	24
<b>6 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	27
<b>LÄHTEET</b> .....	30
<b>LIITE</b> .....	32
Teemahaastattelurunko.....	32

# 1 JOHDANTO

Suurin osa ihmisistä joutuu jossakin vaiheessa elämäänsä tekemään yhteistyötä jonkun kanssa riippumatta siitä, missä kukin asuu, työskentelee tai opiskelee. Usein erilaiset projektit, strategiat ja hankkeet vaativat usean erilaisen ihmisen työskentelyä yhdessä, jolloin on mahdollista, että ihmiset työskentelevät eri motiivein saman asian parissa. Suomalaisissa kunnissa tämä on nähtävissä melko luonnolliseksi ilmiöksi, sillä Suomessa kuntajohtaminen pohjautuu duaalimalliseen johtamiseen eli kaksoisjohtamiseen. Tämä tarkoittaa johtamisen jakautumista poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen, jotka voidaan nähdä myös jaotteluna strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 71). Erilaiset motivaatiot pohjautuvat siihen, että luottamushenkilöt toimivat poliittisina johtajina kuntavaaleissa kuntalaisilta saamansa mandaatin kautta, kun taas viranhaltijat ovat virkasuhteessa toimivia ammatillisia johtajia. Luottamushenkilöt ovat siis niin sanotusti määräaikaista johtajia, kun taas viranhaltijat toimivat lähtökohtaisesti toistaiseksi viroissaan. Näin ollen viranhaltijat saattavat työskennellä useita vuosia kestävän uransa aikana useamman erilaisen valtuustokokoonpanon kanssa, joista jokaiseen sisältyy erilaisia ihmisiä ja motiiveja.

Suomessa kunnat ovat jatkuvasti voimakkaan muutoksen alla, kun kuntien tulee sopeuttaa toimintaansa niukkojen resurssien, digitalisaation, väestö- ja ikärakenteen muutoksen, työttömyyden ja monen muun tekijän alla (Nyholm, Haveri, Majoinen & Pekola-Sjöblom 2017, 7). Erilaisten haasteiden edessä yhteistyön tarpeen voidaan nähdä kasvavan, ja olisi toivottavaa, että yhteistyö olisi myös laadukasta ja tuloksellista. Kuntien dualistinen johtamistapa saatetaan kuitenkin joskus nähdä myös hankaloittavana tekijänä kunnan toimintatapojen suhteen, sillä ammatillisten viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien suhde voidaan nähdä keskenään kilpailevina rooleina (Niiranen, Joensuu & Martikainen 2013, 18). Keskinäinen kilpailu on kuitenkin haaste toimivalle ja aikaansaavalle yhteistyölle, sillä erilaisissa ongelmatilanteissa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen yhteistyön toimivuus ja luottamus on erityisen tärkeässä roolissa (Haveri, Airaksinen & Paananen 2015, 63). Niiranen, Joensuu ja Martikainen (2013, 11) ovat todenneet myös, että poliittisen ja operatiivisen johdon yhteistyön ongelmakohdat liittyvät useimmiten luottamukseen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Olisi siis tärkeää selkiyttää, mitä yhteistyön rakentamiseen vaaditaan, jotta olosuhteiden muutoksista huolimatta kunnallinen päätöksenteko säilyisi tehokkaana.

Aihe on aina ajankohtainen, sillä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tekemää yhteistyötä tarvitaan koko ajan. Yhteistyötä tekevät osapuolet vaihtuvat ajoittain valtuustokausien vaihtuessa,

mutta osapuolia sitova työ kunnan ja sen asukkaiden edun puolesta on jatkuvaa ja ajasta riippumatonta. Kuntien toimintaympäristö on herkkä muutoksille, mutta on oletettavaa, että niin kauan kuin Suomessa on kuntia, niiden sisällä tullaan myös jatkossa tarvitsemaan yhteistyötä ja sen menestyksestä toteuttamista. Kunnan rooli kuntalaisten hyvinvoinnin ja alueensa elinvoiman edistäjänä tukee tutkimuksen tärkeyttä, sillä näitä asioita edistävä päätöksenteko vaatii sujuvaa ja tehokasta yhteistyötä. Toimeksiantotalouksiksi laskettavat kunnat toimivat julkisin varoin, ja jotta rahalliset resurssit tulevat mahdollisimman hyödylliseen käyttöön, tulee niin luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoidenkin toimia keskinäisissä suhteissaankin mahdollisimman tehokkaasti.

Yhteistyön muodostumista eri valtuustokausien välillä ei ole juurikaan tutkittu, joten on tärkeää selvittää, miten ja mistä yhteistyö muodostuu, jotta esimerkiksi uusien valtuustokausien aloittaminen olisi mahdollisimman sujuvaa. Tutkimuksesta voivat hyötyä viranhaltijat, luottamushenkilöt sekä kunnat. Viranhaltijoille ja luottamushenkilöille tutkimus voi toimia tietynlaisena oman toiminnan arvioinnin välineenä, sillä tutkimuksesta on mahdollista löytää itselleen kehityskohteita. Kunnille puolestaan tutkimus voi toimia apuna oikeanlaisen koulutuksen järjestämisessä, sillä uusien valtuustokausien alkaessa erilaista koulutusta järjestetään runsaasti. Oikeisiin asioihin resursseja allokoimalla yhteistyön syntymistä voidaan tehostaa heti valtuustokauden alusta saakka.

Tutkimuksen rakenne etenee johdannon jälkeen tutkimustehtävään, teoreettiseen viitekehykseen, metodologisten valintojen avaamiseen, tutkimuksen tulosten analysointiin ja lopulta pohdintaan ja johtopäätöksiin. Johdannossa avattiin tutkimuksen aiheen valinnan taustalla olevia tekijöitä sekä perusteltiin aiheen valinta. Luvussa kaksi käsitellään tutkimuskysymys, jossa avataan tutkimuksen tarkoitusta sekä tutkimustehtävä ja siihen liittyvät osakysymykset. Kolmannessa luvussa esitellään tutkimusta ohjannutta teoreettista viitekehystä, eli avataan määritelmiä ja käsitteitä, jotka liittyvät olennaisesti tutkimukseen. Neljäs luku avaa tutkimuksen toteuttamisen valintoja, eli tutkimuksen metodeja, aineiston keruuta sekä sen analysointia. Tutkimuksen tulokset tulevat esille viidennessä luvussa. Kuudes ja viimeinen luku vetää tutkimuksen yhteen, ja siinä vastataan myös tutkimuskysymykseen ja sen osakysymyksiin.

## 2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää, miten yhteistyö muodostuu luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä, kun valtuustokaudet vaihtuvat. Suomen kunnissa vallitsevan duaali- eli kaksoisjohtamisen vuoksi on tärkeää, että yhteistyö kuntien ammatillisen ja poliittisen johtamisen välillä toimii. Kuten johdannossa todettiin, yhteistyön muodostuminen ei ole muuttuvasta toimintaympäristöstä johtuen aina itsestäänselvyys. On siis tärkeää ottaa selvää niistä seikoista, jotka tukevat yhteistyön muodostumista, vaikka yhteistyön osapuolet vaihtuvat.

Tutkimuksen alkuperäisen tutkimussuunnitelman mukaan tutkimuksen oli tarkoitus käsitellä eri valtuustokausien eroja viranhaltijoiden työssä, mutta tutkimuksen edetessä tutkimuksen ydin siirtyi kohti yhteistyön merkitystä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Haastattelut ehdittiin toteuttaa alkuperäisen suunnitelman mukaisella haastattelurungolla, joten haastattelurungon teemat eivät täysin vastaa tutkimuksen lopullista teemaa. Haastattelurunko kuitenkin osoittautui niin monipuolista keskustelua herättäväksi, että sen perusteella syntyneestä aineistosta oli helposti löydettävissä tutkimuksen nykyistä teemaa tukevia vastauksia. Valtuustokausien vaihtumisen merkitys sisältyy kuitenkin edelleen tutkimuskysymykseen. Alkuperäisen suunnitelman vuoksi kaikki haastateltavat ovat kunnallisia viranhaltijoita. Luottamushenkilöllä tutkimuksessa tarkoitetaan etenkin kuntavaaleissa valituksi tulleita kunnanvaltuutettuja.

Tutkimus on rajattu koskemaan kuntia, joiden asukasluku on alle 25 000 asukasta. Asukasluvultaan pienemmissä kunnissa kunnan sisäinen organisaatio on pienempi, jolloin on oletettavaa, että viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat enemmän keskenään tekemisissä verrattuna suurempiin organisaatioihin. Aktiivisempi keskusteluyhteys mahdollistaa sen, että näkemyksiä yhteistyön muodostumisesta voi kehittyä monipuolisesti.

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymys on: **Miten yhteistyö muodostuu luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä, kun valtuustokaudet vaihtuvat?**

Tähän liittyvät osaongelmat ovat:

- Millaiset osatekijät vaikuttavat yhteistyön rakentumiseen?
- Millaisia muutoksia valtuustokauden vaihtuminen tuo yhteistyöhön ja sen muodostumiseen?
- Miten viranhaltijat kokevat yhteistyön merkityksen duaalijohtamisessa?

# 3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimuksen ydintä on luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen suhde, joten teoreettinen viitekehys rakentuu siihen olennaisesti liittyville käsitteille. Teoreettisessa viitekehyksessä avataan tutkimuksen kannalta välttämättömät käsitteet, eli yhteistyö, kunnanvaltuusto, luottamushenkilö, viranhaltija sekä duaali- eli kaksoisjohtaminen. Huomio teoreettisessa viitekehyksessä annetaan myös jaetulle johtajuudelle, sillä se linkittyy olennaisesti tutkimuksen teemaan. Teoreettinen viitekehys rakentuu lähinnä käsitteiden varaan, sillä yhteistyön muodostumisesta valtuustokausien välillä ei ole paljoa aiempaa tutkimusta. Valittujen käsitteiden avulla yhteistyön merkitystä ja aseitoimista kunnallisessa toiminnassa voidaan ymmärtää paremmin.

## 3.1 Yhteistyö kunnallisen toiminnan lähtökohtana

Yhteistyön käsite on tämän tutkimuksen kannalta äärimmäisen olennainen, sillä tutkimuksen ilmiö perustuu yhteistyön ilmenemiseen ja toteutumiseen. Yhteistyö on laaja termi, ja se voidaan ymmärtää monin eri tavoin. Lewis (2006, 200) on määritellyt, että yhteistyöllä voidaan tarkoittaa muun muassa yhdessä työskentelyä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä pidempään jatkuvaa vuorovaikutusta. Yhteistyöhön sisältyy myös tiedon jakamista, se voi toimia myös ongelmanratkaisutapana. (Aira 2012, 16.) Tämän tutkimuksen yhteydessä yhteistyö nähdään välttämättömänä toimintatapana kahden erilaisen toimijan välillä, joka voi muuttaa herkästi muotoaan toimijoiden vaihtuessa. Kunnissa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä yhteistyön käsite sisältää kaikki edellä mainitut määritelmät, sillä kunnallisen toiminnan tavoitteena on toimia kuntalaisten hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman edistämiseksi (Kuntalaki 1 §). Tavoitteen toteuttamiseen vaaditaan jatkuvaa vuorovaikutusta, tiedonkulkua sekä tarvittaessa myös ongelmien ratkaisua.

Yhteistyötä voidaan tarkastella kolmesta eri näkökulmasta, joiden voidaan nähdä linkittyvän toisiinsa hyvin tiiviisti. Nämä näkökulmat ovat vuorovaikutussuhteet, tiimit sekä verkostoissa tapahtuva vuorovaikutus. Näkökulmat toimivat keskenään siten, että vuorovaikutussuhteiden perusteella on mahdollista muodostaa tiimejä, ja tiimien kautta on mahdollista perustaa verkostoja. (Aira 2012, 46–47.) Näkökulmat ovat olennaisesti sidoksissa kunnissa tapahtuvaan yhteistyöhön, sillä edellä kuvatun mukaisesti kunnissa yhteistyösuhteet muodostuvat usein poikkisektorisesti, eli eri hallinnonalojen

välillä sekä esimerkiksi järjestöjen ja muiden toimijoiden, kuten luottamushenkilöiden välillä (Laulainen, Taskinen, Rajaniemi, Rappe, Topo & Rissanen 2017, 4). Tässä tutkimuksessa yhteistyösuhteiden muodostumisen näkökulma on sidottu luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden väliseen suhteeseen. On kuitenkin yleisesti tärkeää hahmottaa yhteistyösuhteiden skaalan laajuus ja se, että kunnallista yhteistyötä tapahtuu myös tämän tutkimuksen ytimen ulkopuolella.

Kunnallista yhteistyötä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä kuvaa myös Danielle D'Amourin ja hänen tutkijaryhmänsä (2005) määrittelemät viisi keskeistä yhteistyön ydintä heijastavaa käsitettä. Yhteistyössä korostuvat yhteiset (shared) arvot, vastuut ja päätökset sekä kumppanuus (partnership) yhteisen tavoitteen, vuorovaikutuksen ja luottamuksen valossa. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä voidaan nähdä vallitsevan myös keskinäinen riippuvuus (interdependence) eli ymmärrys yhteisestä toiminnasta ja siihen liittyvän keskinäisen yhteistyön merkityksestä. D'Amour ja hänen tutkimusryhmänsä ovat kuvanneet vallan (power) syntyvän yhteistyötä tekevien osapuolten välisissä suhteissa jakautuen osapuolten kesken perustuen tietoon ja kokemukseen. Tämä näkyy kunnissa enemmän luottamushenkilöiden välisissä suhteissa esimerkiksi valtuustoryhmien sisällä. Viimeinen yhteistyön ydintä heijastava käsite on prosessi (process), joka toteutuu kunnissa sellaisenaan. Esimerkki prosessista voi olla neuvotteluista päätöksentekoon tapahtuva eteneminen, joka jatkuu päättyen lopulta tehtyjen päätösten toteuttamiseen eli implementointiin. (Laulainen ym. 2017, 6.)

Kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen yhteistyö ja sen onnistuminen ei ole aina itsestään selvää, sillä ainakin osa luottamushenkilöistä vaihtuu jokaisten kuntavaalien yhteydessä neljän vuoden välein. Myös viranhaltijoiden osalta vaihtuvuutta voi esiintyä, mutta viranhaltijoiden suhteellisen pysyvän roolin vuoksi vaihtuvuus on vähäisempää kuin luottamushenkilöillä. Uudet ihmiset tuovat aina oman persoonansa mukaan yhteistyöhön, ja siihen sisältyvät muun muassa erilaiset henkilökohtaiset asenteet. Uusien toimijoiden ilmestyminen voi heijastua toimintaan ennakkoluuloina ja jännitteinä aiheuttaen samalla vanhojen toimintatapojen rikkoutumista. (Karhunen 2009, 182.) Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhteistyötä tekevät mahdollisesti myös sellaiset ihmiset, joiden arvot, näkemykset tai ideat eivät kohtaa. Tämä ei kuitenkaan ole suoraan yhteydessä siihen, että yhteistyö olisi esimerkiksi valtuustokauden alussa tuomittu epäonnistumaan. (Aira 2012, 16.) Yhteistyön muodostuminen vaatii näkemysten yhteensovittamista, mikä voi kuitenkin osoittautua haasteelliseksi, jos yhteistyötä tekevät henkilöt eivät ole valmiita joustamaan omista näkökulmistaan.

Yhteistyön onnistumisen merkitys tulee säilymään osana kuntien päivittäistä toimintaa ja palveluiden tarjoamista. Tutkimuksilla ollaan osoitettu, että kuntien johtamisjärjestelmien kannalta tärkeimmiksi asioiksi vuonna 2030 nousevat muun muassa toimiva yhteistyö viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä sekä valtuuston keskinäinen yhteistyö (Haveri 2020, 7). Tulevaisuus tarjoaa kuitenkin muutoksia paljon lyhyemmälläkin aikavälillä, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä kuntien sosiaali- ja terveystalvet siirtyvät kunnilta tuleville hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Suurissa muutoksissa on elintärkeää, että kuntaa rakennetaan yhteistyössä poliittisten päättäjien, työntekijöiden sekä kuntalaisten kesken ilman kritisointia (Rämö 2017, 159).

### **3.2 Kunnanvaltuusto ja luottamushenkilö**

Kuntalain 14 §:n mukaan jokaisessa Suomen kunnassa on valtuusto, joka käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa vastaten kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tehtäviin kuuluu päättää muun muassa kuntastrategiasta, hallintosäännöstä, talousarviosta sekä muista asioista, jotka on säädetty tai määrätty valtuuston hoidettavaksi. (Kuntalaki 410/2015.) Valtuusto toimii kunnan ylimpänä päättävänä elimenä ja sen yleiseen toimivaltaan kuuluu kunnan asukkaiden, eli kuntalaisten yhteisistä asioista päättäminen (Harjula & Prättälä 2019, 223–224).

Kunnan toiminnasta ja taloudesta kokonaisvastuussa ollessaan kunnanvaltuuston toiminnan tulee olla pitkälle suuntaavaa ja selkeästi linjattua, jotta kunnan toiminta on kestävä ja kuntalaisten edun mukaista. (Kuntaliitto 2017). Jotta valtuuston johtamistehtävä toteutuu, valtuuston tulee pystyä asettamaan selkeitä tavoitteita, jotka ohjaavat kunnan toimintaa ja joihin kunnassa voidaan sitoutua. (Anttiroiko ym. 2007, 72). Tämä korostaa valtuuston roolia kunnan strategisena johtajana, johon kuuluu poliittisten suuntaviivojen vetäminen.

Kunnanvaltuusto valitaan joka neljäs vuosi kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa, joissa ehdokkaiksi voivat asettua sellaiset henkilöt, jotka ovat kuntalain 69 §:n mukaisesti vapaaehtoisesti antaneet kirjallisen suostumuksensa valtuutetun tehtävän vastaanottamiseen (Kuntalaki 410/2015). Vaaleissa valitaan kunnan asukasmäärään suhteutettu määrä valtuutettuja, joita voidaan kutsua myös luottamushenkilöiksi. Kuntalain 69 §:n mukaan valtuutettujen lisäksi luottamushenkilöiksi nähdään myös varavaltuutetut, kunnan erilaisiin toimielimiin valitut jäsenet, kuntayhtymän toimielimiin valitut jäsenet sekä muut henkilöt, jotka on valittu kunnan luottamustoimiin (Kuntalaki 410/2015). Tässä tutkimuksessa luottamushenkilön käsite viittaa etenkin kuntavaaleissa valituksi tulleisiin valtuutettuihin. Kunnallisessa toiminnassa yhteistyön tekeminen on kuitenkin olennaista jokaisen luottamushenkilön kanssa, riippumatta siitä missä toimielimessä luottamushenkilö toimii.

Luottamushenkilönä toimimiseen liittyy tiettyjä tunnusmerkkejä, mikä luovat luottamustoimessa toimimiselle tietyt reunaehdot. Tunnusmerkkejä on kuusi, joista ensimmäinen on luottamustoimen vapaaehtoisuus. Luottamustoimeen valitaan vain sellainen henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan. Valtuustoon valitessa vapaaehtoisuus on valituksi tulemisen ehto, ja suostumus tähän on annettava ennen, kun voi tulla valituksi (Harjula & Prättälä 2019, 473). Luottamushenkilön tulee vapaaehtoisuuden lisäksi myös vaalikelpoinen ja noudattaa kuntalain 71 § määriteltyjä vaatimuksia. Valtuustoon päästäkseen luottamushenkilön tulee täyttää myös kuntalain 72 § vaatimukset. Kolmas tunnusmerkki on, ettei luottamushenkilöä yleensä voida erottaa kesken luottamustoimikautta ilman painavia perusteita. Luottamushenkilö on kuitenkin tehtävässään toimessaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa, minkä lisäksi luottamushenkilöä koskee virkavastuu sekä poliittinen vastuu. Tämän tutkimuksen kannalta olennaisin luottamushenkilön tunnusmerkki on luottamushenkilön määräaikaisuus, mikä tasapainottaa luottamushenkilön erottamatonta asemaa. Valtuustossa luottamushenkilön toimikausi on neljä vuotta, minkä jälkeen luottamushenkilön tulee asettua uudestaan ehdolle vaaleissa, mikäli luottamushenkilön tavoitteena on jatkaa seuraavalla valtuustokaudella. (Harjula ja Prättälä 2019, 467–468.)

Luottamushenkilön asema on keskeinen kunnallisessa päätöksenteossa, sillä luottamushenkilö toimii edustuksellisen demokratian kautta kuntalaisten edustajana kunnan ylimmässä päätöksentekoaikavälissä. Kuntalain 69 § määrittää, että kunnallisen luottamushenkilön tehtävänä on edistää kunnan ja kuntalaisten etua, mutta samalla luottamushenkilön tulee myös käyttäytyä arvokkaasti luottamustehtävässään tehtävän vaatimalla tavalla (Kuntalaki 410/2015). Sujuvan yhteistyön toteuttaminen voidaan nähdä kuuluvan hyviin käytöstapoihin, jolloin myös kuntalaki tukee yhteistyön muodostamisen tärkeyttä.

Vuonna 2021 uusia kunnanvaltuustoihin valittuja luottamushenkilöitä oli 43,9% valituista ehdokkaista (Tilastokeskus 2021). Luvusta on tulkittavissa, että vaikka prosentuaalisesti suurempi osa on aiemmalta valtuustokaudelta jatkavia luottamushenkilöitä, on silti merkittävä osa uusina valtuutettuina valtuustoihin nousevia henkilöitä. Vuonna 2017 uusien valtuutettujen määrä oli lähes sama, eli 44%. Vuoden 2017 uusien valtuutettujen osuus oli kuitenkin noussut aiemmista vaaleista, eli valtuustoissa on viimeisimmillä valtuustokausilla ollut aiempaa enemmän uusia luottamushenkilöitä. (Pekola-Sjöblom & Piipponen, Kuntaliiton julkaisusarja 1/2018, 10.) On siis perusteltua kiinnittää huomiota yhteistyön muodostumiseen eri valtuustokausien välillä, sillä kun iso osa luottamushenkilöistä vaihtuu, se vaikuttaa todennäköisesti hyvin oleellisesti toiminnan käynnistämiseen ja yhteistyön muodostumiseen.

### **3.3 Kunnalliset viranhaltijat**

Kuntalain 87 §:n mukaan kunnan henkilöstöön kuuluvat ihmiset ovat joko virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Mikäli työtehtävissä käytetään julkista valtaa, työ suoritetaan virkasuhteessa. (Kuntalaki 410/2015.) Virkasuhteessa työskenteleviä henkilöitä kutsutaan viranhaltijoiksi, ja tässä tutkimuksessa viranhaltijalla tarkoitetaan erityisesti kunnan toimialajohtajia. Kyseiset viranhaltijat toimivat kunnan operatiivisessa johdossa vastaten oman sektorinsa toiminnasta. Harjulan ja Prättälän (2019, 467) mukaan viranhaltijat toimivat luottamushenkilöelinten alaisina, sillä ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttävät luottamushenkilöt.

Viranhaltijan tarkemmista tehtävistä ja muista velvollisuuksista määrätään kunnan hallintosäännössä (Harjula & Prättälä 2019, 557). Kaikkia viranhaltijoita koskee kuitenkin velvollisuus suorittaa virkasuhteeseensa määrätyt tehtävät viivytyksettä ja asianmukaisesti erinäisiä määräyksiä ja säännöksiä noudattaen. Viranhaltijoita koskee myös velvollisuus toimia tehtävässään tasapuolisesti sekä käyttäytyä siten, kun viranhaltijan tehtävä ja asema sitä edellyttää. (Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 11.4.2003/304, 17 §.) Viranhaltijan tulee myös toteuttaa virassaan hyvää hallintotapaa, joka sisältää muun muassa hallintolain edellyttämät hyvän hallinnon periaatteet (Harjula & Prättälä 2019, 586). Näihin voidaan katsoa kuuluvaksi esimerkiksi asiallinen ja yhteistyötä edistävä käytös.

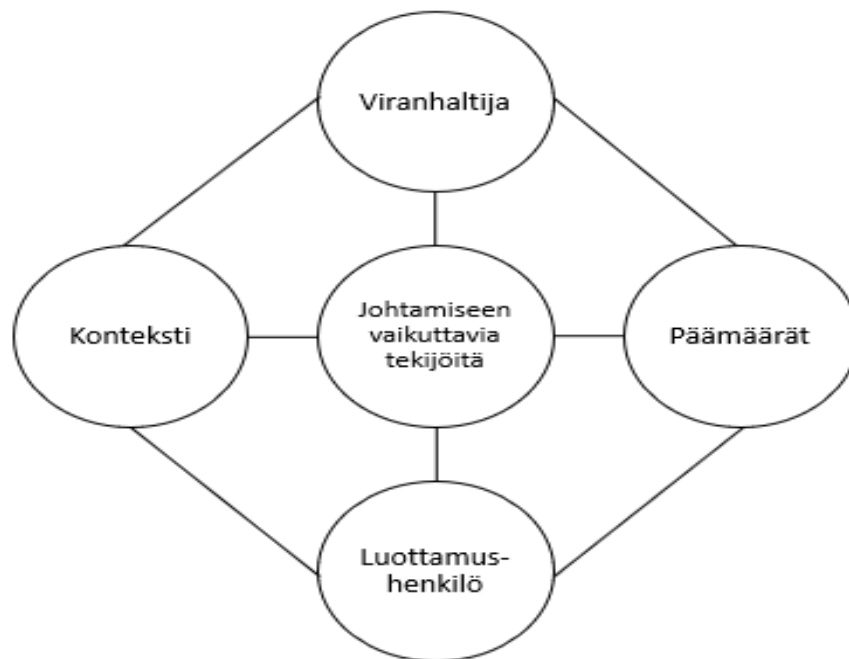
Viranhaltijat toimivat virassaan virkavastuulla, jonka mukaan viranhaltija on vastuussa virassaan tekemiensä toimien lainmukaisuudesta. Virkavastuu ulottuu myös viranhaltijoiden esittelijän rooliin, mikä tarkoittaa, että esittelijänä viranhaltija on vastuussa siitä, mitä tämän esittelystä päätetään. Mikäli viranhaltija kuitenkin jättää päätökseen eriävän mielipiteen, esittelijä ei ole päätöksestä virkavastuussa. (Harjula & Prättälä 2019, 590.) Esittelijänä viranhaltijan tulee tuottaa luottamushenkilöille tarpeeksi tietoa päätöksentekoon tulevista asioista, sillä esittelijätiedon nähdään olevan yksi tärkeimmistä luottamushenkilön väylistä saada tietoa oman päätöksentekonsa tueksi. Huono tiedonsaanti voi aiheuttaa epäluottamusta, mikä puolestaan heikentää päätöksentekoprosessien tehokkuutta. (Niiranen, Joensuu & Martikainen 2013, 66–67.)

### **3.4 Duaalijohtaminen eli kaksoisjohtaminen kuntien johtamismallina**

Duaalijohtaminen eli kaksoisjohtaminen tarkoittaa kunnan johtamisen jakautumista luottamushenkilöille ja ammattijohtajille, eli viranhaltijoille. Suomessa kunnilla on itsehallinnollinen

asema sekä hyvin laaja toimintakenttä, minkä vuoksi kunnan johtamiseen kuuluvia vastuita tulee hajauttaa. Perinteisesti jako on toteutunut niin, että luottamushenkilöiden tehtäviin kuuluu tavoitteiden asettaminen sekä poliittisten suuntaviivojen määrittely, kun taas viranhaltijat vastaavat asioiden valmistelusta ja esittelystä sekä tehtyjen päätösten operatiivisesta toteuttamisesta. (Kuntaliitto 2019.) Nykypäivän duaalimalli johtaa juurensa Max Weberin (1922) kehittämästä byrokratian ideaalimallista, jossa hallinto ja politiikka on eroteltu toisistaan jakamalla tehtävät viranhaltijoiden ja poliitikkojen tehtäviin. Jo Weberin mallissa luottamushenkilöiden tehtäväksi määriteltiin politiikan tekeminen luomalla visioita sekä päämääriä, kun taas viranhaltijoiden rooliin kuuluu luottamushenkilöiden päätösten toteuttaminen poliittisesti sitoutumattomasti. (Niiranen, Joensuu & Martikainen 2013, 18–19.)

Luottamus ja yhteistyön tekemisen valmiudet ovat olennaisessa roolissa toimivassa kaksoisjohtamisessa (Kuntaliitto 2019). Juuti (2013, 13) on todennut, että vaikka johtaminen samaistetaan usein vain johtajaan, niin tilanne on kuitenkin toinen. Kuvio 1. havainnollistaa kunnassa tapahtuvaa kaksoisjohtamista, jossa viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat vahvasti linkittyneet kontekstiin eli tilanteisiin ja tavoitteisiin, jotka yhdessä muodostavat prosessin.



Kuvio 1. Johtamiseen vaikuttavia tekijöitä (Mukaiillen Juuti 2013, 14)

Kuvion perusteella on havaittavissa, että luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat vahvasti yhteydessä toisiinsa, sillä heitä yhdistää yhteiset tilanteet, tavoitteet sekä päämäärät. Aiemmin avattu yhteistyön käsite on siis helppo yhdistää olennaiseksi duaalijohtamisen osaksi. Kuviosta puuttuvat kuitenkin eri tekijöitä yhdistävien linkkien väliset selitykset, joita tällä tutkimuksella pyritään selvittämään.

Duaali- eli kaksoisjohtamisen ilmiö sisältää piirteitä jaetusta johtajuudesta. Jaettu johtajuus on dynaaminen ja vuorovaikutteinen vaikuttamisprosessi, jossa pyritään saavuttamaan ryhmän tai organisaation tavoitteet. Jaetussa johtajuudessa toiminnan tehokkuus on lähinnä seurausta ryhmän vuorovaikutussuhteiden verkoston laadusta, eikä vain yhden johtajan ominaisuuksista. (Manka, Bordi & Heikkilä-Tammi 2013, 23–24.) Keskustelevuus on yksi jaetun johtamisen osa-alueista, ja se liittyy olennaisesti kaksoisjohtamiseen. Diskursiivinen näkökulma nivoo johtamista yhteisöllisemmäksi toiminnaksi, sillä keskusteleavuuden myötä johtaminen saavuttaa jaetun ja yhteisen toiminnan merkityksen (Juuti 2013, 49). Kaksoisjohtajuuden vuoksi kuntajohtamisessa keskusteleavuus on tärkeää, sillä se heijastaa luottamushenkilöiden sekä viranhaltijoiden yhteistä vastuuta vuorovaikutuksen syntymisestä sekä siitä syntyvistä tuloksista.

Kuten tutkielman johdannossa todettiin, duaali- eli kaksoisjohtaminen ei ole aina täysin selkeästi rajattua, ja poliittisen ja ammatillisen johtamisen roolien voidaan nähdä osin myös kilpailevan keskenään (Niiranen, Joensuu & Martikainen 2013, 18). Toimiva kaksoisjohtaminen koetaan kuitenkin kuntien johtamisjärjestelmien toimivuuden kannalta yhdeksi tärkeimmäksi seikaksi vuonna 2030. Tutkimuksen perusteella kuntien johtamisen kannalta on tärkeää, että luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on selkeät roolit päätöksenteossa. (Haveri 2020, 7.) Niiranen ym. (2013, 68) ovat nostaneet esille myös sen, että pääsääntöisesti duaalijohtamisen ongelmat liittyvät luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden väliseen luottamukseen tai sen puuttumiseen. Tutkimuksen kautta onkin olennaista selvittää, mitkä tekijät vaikuttavat siihen, että yhteistyö ja luottamus syntyvät luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa.

# 4 TUTKIMUKSEN METODOLOGISET VALINNAT

## 4.1 Laadullinen tutkimus

Tutkimus on laadullinen, eli kvalitatiivinen tutkimus. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 161) ovat esittäneet, että laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen ja sen moninaisuuden huomioiminen. Tämä vastaa omaa tavoitettani ymmärtää tämän tutkimuksen valossa viranhaltijoiden näkemyksiä kaikessa moninaisuudessaan, sillä heidän kokemuksensa kumpuavat käytännön elämästä ja todellisista tilanteista. Päädyin hyödyntämään tässä tutkimuksessa kvalitatiivista tutkimustapaa, sillä siinä missä kvantitatiivinen eli määrällinen tutkimus pyrkii yleistämään ja ennustamaan asioita, kvalitatiivinen tutkimus haluaa ymmärtää toimijoiden näkökulmia ja muodostaa niistä tulkintoja (Hirsjärvi & Hurme 2008, 22). Tällä tutkimuksella pyrin hahmottamaan viranhaltijoiden näkemyksiä yhteistyöstä valtuustokausien välillä, minkä vuoksi haastateltujen näkökulmien selvittäminen ja niiden analysointi vastausten saamiseksi tukee kvalitatiivisen toteutustavan valintaa. Verrattuna kvantitatiiviseen tutkimukseen, laadullisella tutkimuksella on mahdollista saavuttaa laajempia ja monipuolisempia vastauksia haastattelun kautta, kuin kvantitatiivisella lomakekyselyllä.

## 4.2 Aineiston keruu

Tutkimuksen aineisto on kerätty teemahaastatteluiden avulla. Teemahaastattelut ovat yksi haastatteluiden laji, ja ne ovat luonteeltaan keskustelunomaisia tilanteita. Niissä on tyypillistä, että haastattelussa on valmiiksi tietty teema-alue, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys elää haastattelun aikana (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2009, 208). Tämä vastaa puolistrukturoidun haastattelun määritelmää, sillä puolistrukturoiduissa haastatelussa jokin tai joitakin haastattelun osia on lukittu, mutta osassa on haastattelukohtaista muokausvaraa. Tästä syystä käyttämäni teemahaastattelua voidaan kutsua puolistrukturoiduksi teemahaastatteluksi, sillä haastattelua varten oli tehty yksi haastattelurunko, mutta kysymyssarjan järjestys tai kysymysten sanallinen esittämismuoto saattoi vaihdella haastatteluiden edetessä (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47).

Haastatelussa olennaisena tavoitteena oli, että haastateltava saa kertoa vapaasti omista kokemuksistaan. Puolistrukturoidun teemahaastattelun etuna on se, että se ei rajoita haastateltavaa liikaa, vaan hänellä on mahdollisuus vastata kysymyksiin niin laajasti kuin tahtoo. Tällöin

keskustelua voi syntyä tietyistä kysymyksestä enemmän, ja toisesta puolestaan vähemmän, riippuen haastateltavan omista näkemyksistä. Puolistrukturoitu teemahaastattelu antaa myös haastattelijalle vapauksia muokata haastattelurunkoa haastattelun edetessä, jolloin haastattelijä voi esittää lisäkysymyksiä tai vaihtoehtoisesti jättää niitä pois. Tämän tutkimuksen haastatteluissa niin haastateltavan kuin haastattelijan vapaus osoittautui haastattelutilanteita rikastavaksi seikaksi, sillä puolistrukturoidun rakenteensa ansiosta haastattelussa voitiin keskittyä enemmän niihin teemoihin, joista nousi keskustelua. Toisaalta haastattelurungon muokkaaminen haastattelun edetessä loi myös rentoutta haastattelutilanteisiin, kun haastateltavan ei tarvinnut keksiä lisää sanottavaa aiheesta, johon tällä ei ollut paljoa kommentoitavaa. Haastatteluissa käytetty haastattelurunko löytyy liitteestä 1.

Haastatteluihin osallistui neljä eri kunnissa työskentelevää viranhaltijaa, joilla kaikilla oli sama virkanimike. Mahdollisia haastateltavia lähestyttiin sähköpostilla, jonka välityksellä haastatteluista sovittiin. Edellytyksenä haastatteluun osallistumiselle oli vähintään 10 vuoden kokemus viranhaltijatyöstä, jotta haastateltavan tietopohjana toimisi useampi valtuustokausi. Tällöin viranhaltijan oli mahdollista suorittaa vertailua eri valtuustokausien välillä. Haastattelupyynnöksiä lähetettiin 11 kappaletta ympäri Suomen, joista kuuteen vastattiin, ja neljä valikoitui riittävän kokemuksen perusteella haastatteluun sopivaksi.

Tutkimusta varten sopivat haastateltavat löytyivät saman maakunnan alueelta, vaikka sijainti ei ollut kriteeri haastatteluun osallistumiselle. Yhteistä haastateltaville oli myös se, että kaikki haastateltavat edustivat alle 25 000 asukkaan kuntia. Haastateltavien anonymiteetin suojelemiseksi maakuntaa sekä tarkkoja virkanimikkeitä ei julkaista, mutta jokainen haastateltava toimi johtavassa viranhaltijaroolissa kunnassaan. Sama virkanimike toimii pohjana sille, että jokaisella on vahva kokemus eri valtuustokokoonpanojen kanssa työskentelystä. Tämä mahdollistaa vastausten keskinäisen vertailukelpoisuuden ja erilaisten tulkintojen muodostamisen. Kaikki haastatteluun osallistuneet ovat toimineet viranhaltijoina keskimäärin 15 vuotta, joista vähintään viimeiset 10 vuotta samassa kunnassa. Jokainen viranhaltija on ehtinyt siten työskennellä noin 3–4 valtuustokauden aikana, joten jokaisen kokemus on riittävä arvioimaan yhteistyön merkitystä, muodostumista sekä ilmentymistä eri valtuustokausien välillä.

Haastattelut toteutettiin maaliskuussa 2021 vallinneen koronavirustilanteen vuoksi etähaastatteluina hyödyntäen Zoom- sekä Microsoft Teams -palveluita, ja ne nauhoitettiin osallistujien suullisella suostumuksella aineiston litterointia varten. Haastattelut olivat kestoltaan 32–60 minuuttia, ja niistä syntyi tallennettua materiaalia yhteensä kolme tuntia ja 15 minuuttia. Haastattelujen päättymisen jälkeen syntynyt aineisto kirjoitettiin puhtaaksi tekstimuotoon. Tietokoneella litteroitua aineistoa

haastatteluista syntyi lopulta 49 sivua. Litteroidun aineiston hyödyntämistä avataan tarkemmin seuraavassa aineiston analyysiä koskevassa kappaleessa.

### **4.3 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi analyysimenetelmänä**

Tutkimuksessa analyysi suoritettiin aineistolähtöisenä sisällönanalyysinä. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä aiemmilla tiedoilla, teorioilla tai havainnoilla ei tulisi olla tekemistä analyysin suorittamisen ja sen lopullisen tuloksen kanssa, sillä analyysin lopputulosten tulee syntyä suoraan aineistosta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 108). Tämän tutkimuksen toteuttamiseen aineistolähtöinen sisällönanalyysi on sopiva, sillä tutkimus ei perustu eikä ohjaudu jostakin tietystä teoriasta, vaan aineistosta itsestään pyritään löytämään vastaukset tutkimuskysymykseen ja sen osaongelmiin.

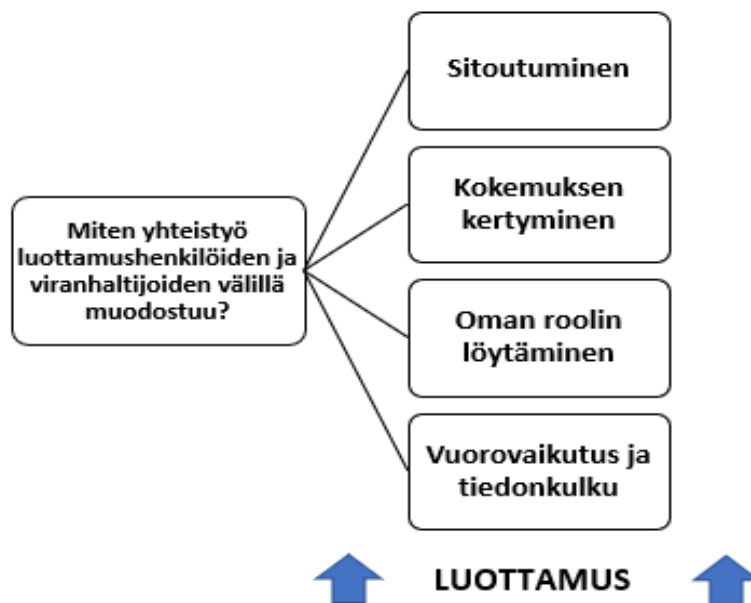
Kvalitatiivisen tutkimuksen luonteeseen kuuluu usein se, että aineiston analyysissä edetään induktiivisesti, eli aineistolähtöisesti yksittäisestä havainnosta kohti yleisempää väitettä (Eskola & Suoranta 1998, 83). Myös Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 164) kuvaavat, että tutkijan pyrkimyksenä on induktiivisen analyysin avulla odottamattomien seikkojen paljastaminen, mikä vaatii teorian ja hypoteesien testaamisen sijaan aineiston tarkkaa tutkimista. Jotta kaikki tutkimuksen kannalta yllättävät, merkittävät ja olennaiset seikat voidaan löytää, tulee suorittaa yksityiskohtainen ja monivaiheinen tarkastelu, jota avataan seuraavaksi.

Miles ja Huberman (1994) ovat esittäneet kolmivaiheisen prosessin, jota hyödynnetään aineistolähtöisen analyysin suorittamisessa. Ensimmäinen vaihe on pelkistäminen eli redusointi, jossa aineistosta karsitaan kaikki epäoleellinen tieto, joka ei liity tutkimukseen. Redusointi voidaan suorittaa esimerkiksi alleviivaamalla pelkistetyt ilmaukset. Keräämällä merkityt pelkistetyt ilmaukset luodaan pohja toiselle vaiheelle, joka on ryhmittely eli klusterointi. Klusteroinnissa käydään tarkasti läpi ensimmäisessä vaiheessa syntyneet pelkistetyt ilmaukset, ja niistä pyritään löytämään samankaltaisuuksia. Yhdistettävissä olevat käsitteet ryhmitellään alaluokiksi. Ryhmittelemällä pelkistettyjä ilmauksia voidaan luoda useita alaluokkia, joista yhdistetään yläluokkia. Yläluokat voidaan puolestaan yhdistää pääluokiksi. Pääluokat nimetään aineiston pohjalta ilmiötä kuvaavaksi niin, että ne ovat yhdistettävissä tutkimustehtävään. Kolmas ja viimeinen vaihe on käsitteellistäminen, eli aineiston abstrahointi, jossa aineiston perusteella muodostetaan tutkimuksen kannalta oleellisia teoreettisia käsitteitä. Abstrahoinnin avulla pyritään siis luomaan tieteellistä tulkintaa tutkittavasta kohteesta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122–125.)

Analyysikysymys ”Mistä haastateltava puhuu, kun hän puhuu suhteestaan ja vuorovaikutuksestaan luottamushenkilöiden kanssa?” ohjasi aineiston läpikäyntiä, ja sen avulla suoritettiin aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Aineiston analyysi aloitettiin lukemalla aineisto huolellisesti useampaan kertaan läpi. Litteroiduista haastatteluista eriteltiin vastaukset kysymyksittäin toiseen tiedostoon, jotta aineistosta saatiin karsittua analyysin kannalta epäoleellinen tieto pois. Aineiston läpikäynnin jälkeen alkoi aineiston analyysivaihe. Analyysiprosessi suoritettiin yllä esitellyn Milesin ja Hubermanin (1994) prosessin kaavaa myötäillen redusoimalla aineistosta kaikki se tieto, mikä ei vastannut analyysikysymykseen. Jäljelle jäänyt aineisto siirrettiin omaan tiedostoonsa, jossa redusoinnin jälkeen jäljelle jäänyt tieto klusteroitiin alaluokkiin. Alaluokat muodostuivat samankaltaisista tai toisiinsa vahvasti linkittyvistä seikoista, jotka olivat yhdistettävissä tutkimuskysymykseen ja sen osaongelmiin. Lopulta abstrahoiden eli käsitteellistämällä muodostui neljä pääluokkaa, jotka kuvaavat yhteistyön muodostumiseen vaikuttavia tekijöitä eri valtuustokausien välillä. Seuraavassa luvussa esitellään aineiston analyysin perusteella syntyneitä pääluokkia sekä aineistosta esiin nousseita tuloksia.

## 5 ANALYYSIN TULOKSET

Tässä luvussa esitellään aineiston analyysin kautta syntyneitä tuloksia. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen yhteistyön muodostumiseen vaikuttavat monet eri tekijät, joista osa on sidoksissa henkilöön itseensä, ja osa puolestaan henkilöitä ympäröivään toimintaympäristöön. Aineiston perusteella näistä tekijöistä olennaisimmiksi on nostettavissa neljä tekijää, jotka muodostuivat analyysin pääluokiksi. Nämä neljä pääluokkaa ovat vuorovaikutus ja tiedonkulku, oman roolin löytäminen, kokemuksen kertyminen sekä sitoutuminen. Suoritetun aineistolähtöisen sisällönanalyysin kautta muodostui alun perin kuusi pääluokkaa, jotka olivat edellä mainittujen lisäksi tiedonkulku ja asennoituminen. Tiedonkulku oli kuitenkin yhdistettävissä vuorovaikutuksen pääluokkaan, sillä ne liittyvät olennaisesti toisiinsa. Asennoituminen puolestaan sulautui sitoutumisen kanssa yhdeksi pääluokaksi, sillä asennoituminen muodostui lopulta tekijäksi, mikä vaikuttaa sitoutumiseen. Kuvio 2 havainnollistaa syntyneitä pääluokkia.



Kuvio 2. Analyysin perusteella muodostuneet pääluokat

Kuviossa 2 on esillä aineiston perusteella muodostuneet pääluokat. Pääluokat esitellään etenemällä alhaalta ylöspäin, sillä aineiston perusteella on tulkittavissa, että yhteistyö rakentuu vuorovaikutukselle ja tiedonkululle huipentuen lopulta sitoutumiseen. Yhteistyön eri osia tukee luottamus, joka toimii pohjana yhteistyön syntymiselle.

## 5.1 Vuorovaikutus ja tiedonkulku

Ensimmäinen pääluokka on vuorovaikutus ja tiedonkulku. Aineiston perusteella tämä pääluokka on tulkittavissa tietynlaiseksi yhteistyön perustaksi, sillä kaikki haastatellut viranhaltijat kokevat vuorovaikutuksen ja tiedonkulun luottamushenkilöiden suuntaan sellaiseksi asiaksi, mikä auttaa heitä hoitamaan työnsä hyvin ja tehokkaasti. Ilman toimivaa vuorovaikutusta ja tiedonkulkua kaikki toiminta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä koetaan aineiston perusteella haastavaksi niin valtuustokausien käynnistyessä kuin niiden aikana.

Jotta vuorovaikutus ja tiedonkulku toimii tukevana pohjana yhteistyön muodostumiselle valtuustokausien välillä, tulee niiden olla lähtökohta niin viranhaltijoiden kuin luottamushenkilöiden toiminnassa. Jotta vuorovaikutuksen ja tiedonkulun kaksisuuntaisuus toteutuu, viranhaltijat kokevat, että heillä itsellään on merkittävä rooli aloitteellisena osapuolena tiedon tarjoamisessa ja jakamisessa. Etenkin ennen viranhaltijoiden esittelyä jostakin päätöksentekoon tulevasta asiasta tiedon jakaminen koetaan tärkeäksi, jotta mahdolliset ristiriidat ja ongelmat päätöksentekotilanteessa voidaan välttää. Kaksoisjohtamisen tehokkaan toteutumisen kannalta onkin olennaista, että luottamushenkilöille tarjotaan tietoa riittävästi ennen päätöksien tekemistä, jotta luottamushenkilöillä on mahdollisuus perustaa päätöksensä faktoihin. Viranhaltijoiden aktiivinen tiedon jakaminen pohjautuu myös viranhaltijoiden ymmärrykseen oman tietonsa rajallisuudesta, jolloin he kokevat vuorovaikutuksen merkityksen hyvin tärkeänä. Vuorovaikutuksella voidaan tukea päätöksentekoa, jolloin sillä pystytään pyrkimään paremmin kunnan kokonaisedun tavoittelemiseen.

*”Meillä ei silleen ole ristiriitoja tai näkemyseroja, saattaa olla sitten että sitä on konsensusta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Usein ne [ristiriidat] johtuu siitä sitten, että heillä ei ole tarpeeksi tietoa asiasta siinä määrin kuin viranhaltijoilla on. Elikkä se tiedon jakaminen tässä on a ja o, ja se viestintä täältä viranhaltijan puolelta luottamushenkilöille.” -Viranhaltija 4*

*”Vaihtoehtoja on monia, yksikään virkamies ei voi antaa johonkin asiaan yhtä tiettyä oikeeta ehdotusta, niin silloin vaaditaankin sitä vuorovaikutusta.” -Viranhaltija 2*

Kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen toinen puoli on luottamushenkilöiltä viranhaltijoille suuntautuva viestintä. Ilman luottamushenkilöiltä kantautuvaa tietoa esimerkiksi poliittisesta tahtotilasta asioiden valmistelu koetaan vaikeaksi, etenkin jos jollakin tietyllä puolueella on kunnassa selkeä enemmistö valtuuston sisällä. Aineiston perusteella on selvää, että mitä enemmän asioista keskustellaan, sitä laajemmin näkökulmia pystytään päätöksenteon tukena hyödyntämään. Tällä on vaikutusta myös kunnan edun tavoittelemiseen.

*”Eli tottakai, jos meillä sanotaankin että [puolue] on päättänyt taas keskenään jotakin niin okei selvä näin tehdään koska heillä on ylivalta joka ikisessä toimielimessä. Jos he haluaa äänestytää jotakin heidän kantansa voittaa koska heillä on enemmistö. Niin silloin järkevää, että me otetaan huomioon jo valmistelussakin, että ei tavallaan turhaan sit äänestytetä asioita.” -Viranhaltija 1*

*”Koska mä luulen et se olis kunnan etu, juurikin se, että joutus neuvottelemaan, joutuis hakeen kompromissia, ja joutus miettiin muitakin vaihtoehtoja.” -Viranhaltija 1*

Poliittisen tahtotilan huomiointi nostetaan kolmessa haastattelussa olennaiseksi yhteistyön toteutumisen onnistumisen mahdollistajaksi. Viranhaltijat kertovat, että kunnissa on kehitetty erilaisia tapoja nostaa poliittisten ryhmittymien näkökulmia ja mielipiteitä esiin jo asioiden valmisteluvaiheessa, jotta luottamushenkilöt saavat ajoissa tietoa valmistelusta, ja pystyvät halutessaan vaikuttamaan siihen. Näkemysten yhteensovittaminen ajoissa nähdään äärimmäisen tärkeäksi esimerkiksi suurissa uudistuksissa, kuten hallintosäännön muuttamisessa. Toimiva vuorovaikutus ja riittävä tiedonsaanti tukee luottamuksen syntymistä, joka on puolestaan tärkeä osa yhteistyön muodostumisessa.

Esimerkkejä poliittisen tahtotilan huomioinnista ovat muun muassa erilaiset ohjausryhmät, joihin otetaan luottamushenkilöiden edustajat mukaan, hallituksen iltakoulut sekä muut epäviralliset keskustelutilaisuudet, joissa luottamushenkilöt pystyvät tuomaan oman näkemyksensä ilmi. Luetellut vaihtoehdot ovat viranhaltijoiden kokemuksen mukaan päätöksentekoprosessissa tärkeässä roolissa, mutta ne heijastuvat väistämättä myös yhteistyön kokemiseen. Yhteisen tahtotilan löytäminen jo ennen päätöksentekoa sujuvalla vuorovaikutuksella ja tiedonkululla tukee päätösten toteuttamista sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille yhteisten tavoitteiden saavuttamista.

*”Mä luulen, että niinku viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyön näkökulmasta se olennaisin juttu on se, että me saadaan valmisteluihin riittävä tieto siitä missä mennään. Sehän on tärkein. Ja se että millä arvopohjalla se asia tulee niin sillä ei oo mitään merkitystä. Mehän tehdään se mitä päättäjät sanoo. Mut se et jos aina tuntuu niin, että valmistellaan ohjauksesta niin sanotusti vastapalloon, eli meillä on vääränlainen informaatio tai jos kaikki kaatuu aina, niin sehän romuttaa vähän sitä yhteistyön tunnetta.” -Viranhaltija 2*

*”Siinä just käydään se keskustelu ennen tulevaa päätöksentekoa, että ennen kuin asiat aletaan valmistella päätöksentekoon niin me käydään semmoinen yhteinen keskustelu, että onko meillä yhteistä näkökulmaa, että kantsiiko lähtee ees valmistelemaan niin tuota niin ne on hirmutärkeitä.” -Viranhaltija 4*

Vuorovaikutuksessa ja tiedonkulussa esiin nousee myös johtavien luottamushenkilöiden rooli. Esimerkiksi valtuuston puheenjohtajilla sekä pormestareilla on aineiston perusteella suuri vaikutus siihen, kuinka valtuustossa työskentelevien luottamushenkilöiden keskinäinen vuorovaikutus muodostuu. Valtuustoryhmien keskinäisen vuorovaikutuksen ja tiedonkulun toteutuminen heijastuu myös vuorovaikutukseen ja viestintään viranhaltijoiden kanssa, sillä edellä kuvattu poliittisen tahtotilan huomiointi on tärkeä osa päätöksenteon valmistelua. Ilman valtuustoryhmien keskinäistä keskustelua, poliittisen tahtotilan esiintulo voi jäädä epäselväksi ja siten heijastua myös yhteistyön toteutumiseen:

*”Nyt viimeisin valtuustokausi, kun meille tuli valtuuston puheenjohtajaksi uusi luottamushenkilö ja hänellä ei ole paljon kokemusta päätöksentekotehtävistä ja niin edelleen, niin nyt semmoinen koko valtuuston vuoropuhelu eli valtuuston keskinäinen vuoropuhelu se on jäänyt vähän uupumaan. -- Ennen valtuuston kokouksia on ollut perinteenä --, että valtuustoryhmät käy ihan luottamushenkilöporukalla niitä asioita mitä valtuuston esityslistalla ja päätöksentekoon tulossa, niin keskenään keskustelevat niistä -- valtuuston puheenjohtajan johdolla noin tunnin ennen kokousta yleensä. Niin niitä ei ole pidetty nyt 4 vuotena kun valtuuston puheenjohtaja ei ole kokenut, että hän niitä sitten haluaisi pitää tai että ne olisivat hedelmällisiä ne keskustelut. Niin tämä on ollut semmoinen iso puute.” -Viranhaltija 4*

Kaksisuuntainen vuorovaikutus ja tiedonkulku sekä poliittisen tahtotilan huomiointi ovat olennaisia yhteistyön muodostumisen rakenteita. Viranhaltijat näkevät vuorovaikutuksen ja tiedonkulun onnistuneen, kun luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välille syntyy välitön tapa kommunikoida. Tähän välittömään kommunikointitapaan lasketaan luottamukselliset välit sekä avoimen keskustelun mahdollisuus. Aineiston perusteella kommunikointitapaan vaikuttavat väistämättä ihmisten persoonat ja asenteet, mutta merkittävää on se, kuinka hyvin luottamushenkilöt ja viranhaltijat lopulta ymmärtävät yhteisten tavoitteiden saavuttamisen merkityksen. Viranhaltijat arvostavat suoraa ja välillä voimakastakin keskustelua niin kauan, kun se on rakentavaa ja asioita eteenpäin vievää. Avoimen keskustelukulttuurin ylläpitäminen on viranhaltijoiden mielestä yhteinen asia:

*”Ja tosiaan se keskustelukulttuurin ylläpitäminen, se et ollaan luottamuksellisissa väleissä ja samalla puolen pöytää, jos näin voi sanoa, että viranhaltijat ja luottamushenkilöt on samojen asioiden äärellä ja samaan suuntaan menossa.” -Viranhaltija 3*

Yhdeksi tärkeimmistä seikoista toimivan vuorovaikutuksen ja tiedonkulun kannalta nousee luottamus ja luotettava ilmapiiri. Viranhaltijat kertovat, että toimiessaan pidempään luottamushenkilönä,

ihmiset alkavat ymmärtää salassapidon ja avoimien asioiden eron. Vaikutusta on myös sillä, kun luottamushenkilöt ja viranhaltijat alkavat ajan kuluessa tuntea toisensa paremmin, henkilöiden välinen luottamus muodostuu valtuustokausien välillä tehokkaammin. Tällöin myös asioista voidaan keskustella avoimemmin:

*”Niin se on niinku niin kultaakin kalliimpaa, et tietää et se luottamus on ja pysyy, ja et me voidaan keskustella asioista.” -Viranhaltija 1*

Vuorovaikutuksen ja tiedonkulun haasteeksi nähdään puolestaan epäasiallinen käytös sekä luottamuksellisten asioiden vuotaminen. Epäasiallinen käytös esimerkiksi valtuuston kokouksissa koetaan häiritsevänä ”sirkuksena”, joka ei edistä yhteistyön syntymistä. Viranhaltijat toteavat, että esimerkiksi erilaiset välihuutelut ja kommentit aiheuttavat hämmennystä ja sekasortoa, joka vaikuttaa myös luottamushenkilöiden työskentelyyn. Luottamuksellisten asioiden vuotaminen puolestaan aiheuttaa aineiston perusteella sen, että viranhaltijat saattavat kokea vaikeaksi viestiä luottamuksellisista asioista luottamushenkilöiden suuntaan:

*”Siis joo kyllähän se tulee ennen muuta silloin kun tulee näitä tilanteita et salaisista kokouksista on vuodettu salaisia asioita. Nii ne on niitä hetkiä, jolloin kokee että eihän tonne pöytään voi viedä mitään, et kun ne vuotaa.” -Viranhaltija 1*

Oleennaista luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisessä vuorovaikutuksessa ja tiedonkulussa on, että molemmat osapuolet osallistuvat siihen tasavertaisesti. Aktiivisuuden puute jommankumman osapuolen taholta aiheuttaa katkoksia tiedon liikkumisessa, millä voi olla suuria vaikutuksia yhteistyön muodostumiseen.

## **5.2 Oman roolin löytäminen**

Tämä pääluokka on vahvimmin yhteydessä tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä avattuun duaalijohtamiseen, eli kaksoisjohtamiseen. Kunnallisen päätöksenteon jakautuessa viranhaltijoiden toteuttamaan operatiiviseen toimintaan ja luottamushenkilöiden suorittamaan suuntaviivojen vetämiseen, on tärkeää, että osapuolet hahmottavat oman roolinsa. Aineiston perusteella voidaan todeta, että duaalijohtaminen on kunnissa viranhaltijoiden kokemuksen perusteella toimiva johtamisjärjestelmä niin kauan, kun työnjako pysyy selkeänä ja jokainen omassa roolissaan. Yhteistyön muodostumisen kannalta ne heijastuvat myös siihen, kuinka luottamushenkilöt

hahmottavat oman roolinsa. Oman roolin löytäminen nähdään tärkeimpänä askeleena duaalijohtamisen onnistumisen kannalta.

Selkeä työnjako on aineiston perusteella ensimmäinen vaihe oman roolin hahmottamiseen etenkin luottamushenkilöiden osalta. Aineistosta käy ilmi, että erityisesti uusilla valtuutetuilla on valtuustokauden alkaessa aika ajoin hankaluuksia hahmottaa omaa toimivaltaansa ja tehtäviään. Jokaiselta haastatellulta viranhaltijalta löytyy kokemusta niin sanotusta ”omalle tontille astumisesta”, jossa luottamushenkilöt pyrkivät voimakkaasti ohjaamaan viranhaltijoiden tekemiä päätöksiä jo valmisteluvaiheessa. Kokeneet viranhaltijat ovat kuitenkin oppineet puolustamaan omaa rooliaan, ja tekemään luottamushenkilöille selväksi, että mitkä asiat ovat viranhaltijoiden vastuulla ja mitkä taas luottamushenkilöiden.

*”Tiedän että poliittinen ohjaus on joissakin kunnissa paljon vahvempaa, juurikin sen pohjalta et virkakunta ei oo uskaltanu pitää puoliansa. Et meillä on siinä mielessä hyvä asetelma, että meillä on vahva virkakunta ja me ollaan pidetty puolemmen sen suhteen, että älkää tulko meidän tontille. Ja että me ollaan sit ite annettu ne mahdollisuudet et näissä ja näissä asioissa nyt me voidaan yhteistyössä katsoa näitä ja nyt te saatte poliittisesti ohjata meitä valmisteluvaiheessa.” -Viranhaltija 1*

*”Kyllä, joo. Et se on just sitä roolin löytämistä, että välttämättä niinku sanoin, että varsinkaan tuoreet ei ymmärrä, että heidän tehtävänsä ei ole ohjata tai osallistua ihan kaikkeen mahdolliseen.” -Viranhaltija 3*

Tehtävien selkeä rajaus liittyy olennaisesti oman roolin löytämiseen. Sen lisäksi, että luottamushenkilöiden on tärkeää hahmottaa omat tehtävänsä kunnan poliittisessa johdossa, tulee heidän ymmärtää myös kyseisten tehtävien sisällöt. Aineistosta nousee esille, että usein luottamushenkilöiden kiinnostus kohdistuu vain tiettyihin teemoihin, kuten koulussa tarjottaviin ruokalajeihin, teiden aerausjärjestykseen tai rantojen osayleiskaavojen avaamiseen. Havaittavissa on myös se, että yhden teeman varjolla luottamushenkilöpaikan saaneet joko hylkäävät ajamansa asian valtuustoon päästyään, tai tarttuvat pelkästään sen ajamiseen. Luottamushenkilöiden tehtäviin kuuluu kuitenkin muun muassa suurempien linjojen vetäminen ja määrärahoista päättäminen, eikä konkreettisista toimenpiteistä päättäminen.

*”Ja niinku sanoin niin se oman roolin löytäminen nii se on se isoin ongelma siinä varmasti. Et heidän ei tarvii tai kuulu päättää jostakin et mitä tarjotaan, karrikoitu esimerkki, et koulussa ruokaa, et heidän pitäis päättää vähän sieltä korkeemmalta. Et tämmösiä isompia linjoja, koska se keskustelu tahtoo valua väkisinkin niihin pieniin, heitä lähellä oleviin asioihin ja semmonen ylätasen päätöksentekokyky ehkä hämärtyy.” -Viranhaltija 3*

Jotta duaalijohtaminen toteutuu yhteistyön muodostumista edistävasti, on luottamushenkilöiden lisäksi myös viranhaltijoilla suuri vastuu toimia roolijaon mukaisesti. Aineiston perusteella viranhaltijoiden vastuulla on antaa luottamushenkilöille tilaa ilmaista poliittinen tahtonsa ja kuunnella sitä. Toisaalta myös viranhaltijan tehtävä on hoitaa oma roolinsa asianmukaisesti, ja esimerkiksi valmistella esittelemänsä asiat objektiivisesti kunnan etua tavoitellen. Tämä on suoraan yhteydessä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välille muodostuvaan luottamukseen, sillä hoitamalla oman roolinsa vastuullisesti, viranhaltija voi parantaa luottamushenkilön asettumista omaan rooliinsa. Kun luottamushenkilö pystyy luottamaan siihen, että asiat valmistellaan asianmukaisesti ja osaavasti, hänen on helpompi asettua hoitamaan vain omaa tehtäväänsä. Tällöin myös yhteistyö alkaa toimimaan paremmin ja tehokkaammin.

*”Että on huomattavasti paljon helpompaa, kun ymmärretään että kumpikin osapuoli toimii niiden omien reunaehtojensa mukaisesti. -- Nyt tosissaan ku ollaan siinä tilanteessa et hahmotetaan, mikä on sen poliittisen johtamisen rooli ja mikä on virkakunnan rooli, niin myös meidän yhteistyö on todella paljon toimivampaa, kun ne vastuut mielletään, ja ymmärretään se oma tontti.” -Viranhaltija 1*

*”Se perustuu siihen, että sillä valtuutetulla kestää saada se luottamus siihen valmistelijaan, että tuntee sen organisaation ja että tuntee että oppii luottaan. Ja sitten parantaa asemaansa.” -Viranhaltija 2*

Oman roolin löytäminen voidaan katsoa tärkeimmäksi yhteistyön muodostumisen tekijäksi, sillä se heijastuu kaikkiin muihin tekijöihin. Aineiston perusteella voidaan todeta, että kun luottamushenkilöt hahmottavat oman roolinsa, sitoutuvat luottamustoimeensa sekä vuorovaikuttavat ja viestivät aktiivisesti, kaksoisjohtaminen onnistuu. Uusien valtuustokausien käynnistyessä esimerkiksi koulutuksella on suuri vaikutus edellä lueteltujen asioiden toteutumiseen, ja viranhaltijoiden mukaan kaikkiin näihin pyritään kunnissa koulutuksen kautta panostamaan. Aineiston perusteella kunnissa koulutuksen rooli on viime vuosina noussut aiempaa suuremmaksi, ja etenkin jääväysäännökset, direktio-oikeus, luottamushenkilöiden tehtävät ja käytöstavat sekä kokoustoiminta ovat tärkeitä koulutuskohteita jokaisen valtuustokauden alussa. Niihin panostamalla luottamushenkilöitä voidaan tukea ymmärtämään oma roolinsa paremmin, jolloin yhteistyön muodostuminen ja kaksoisjohtamisen onnistuminen on todennäköisempää. Havaittavissa on myös, että mitä pidempään luottamushenkilöt asemassaan toimivat, sitä paremmin myös ymmärtävät oman tehtäväkenttensä ja sen laajuuden. Kokemuksen kertyminen on myös yksi yhteistyön muodostumiseen vaikuttavista tekijöistä, ja sitä käsitellään seuraavassa alaluvussa.

*”Se on ihan toimiva järjestelmä silloin, kuin luottamushenkilöjohto, jonka kanssa sitä keskustelua käydään viranhaltijajohto, luottamushenkilöjohto he ovat sitoutuneet ja aktiivisia niin sitten se on toimiva koska silloin se keskustelu on aktiivista puolin ja toisin kyllä, et silloin se toimii kun kumpikin osapuoli on sitoutunut tämmöiseen yhteiseen kehittämiseen ja tekemiseen.” -Viranhaltija 4*

### **5.3 Kokemuksen kertyminen**

Luottamushenkilöiden kokemus ja sen kertyminen nousi kolmanneksi pääluokaksi aineiston analyysin pohjalta. Viestinnän ja vuorovaikutuksen kautta oman roolin löytyessä luottamushenkilön on mahdollista kerryttää kokemusta, joka heijastuu luottamushenkilön eri tavoin tapahtuvaan sitoutumiseen. Kokemuksen kertyminen voidaan jakaa kahteen luokkaan, jotka ovat kokeneet luottamushenkilöt sekä uudet luottamushenkilöt. Aineiston perusteella kummallakin luokalla on omat etunsa ja haittansa yhteistyön muodostumisen kannalta eri valtuustokausien välillä. Näitä etuja ja haittoja esitellään tässä luvussa.

Kokeneiden luottamushenkilöiden työskentelyssä on paljon tekijöitä, jotka edistävät yhteistyön muodostumista. Viranhaltijoiden kokemusten mukaan valtuustokausien käynnistäminen on sitä helpompaa, mitä enemmän valtuustossa on jatkavia luottamushenkilöitä. Kokeneilla luottamushenkilöillä on ehtinyt muodostua rutiini luottamustoimessa työskentelyyn, joten heillä ei pääsääntöisesti ole haasteita työskentelyn aloittamisessa uuden valtuustokauden alussa. Muodostuneet rutiinit auttavat kokeneita luottamushenkilöitä tukemaan uusia luottamushenkilöitä, ja viranhaltijat kokevat tämän äärimmäisen tärkeänä myös yhteistyön muodostumisen kannalta, sillä siten uusilla luottamushenkilöillä on hyvät lähtökohdat pystyä ymmärtämään omaa rooliaan luottamushenkilönä. Aineiston perusteella kokemus ja sen tuoma rutiini heijastuvat työskentelyyn myös varmuutena, sillä kokeneilla luottamushenkilöillä on todennäköisesti enemmän rohkeutta ottaa kantaa myös vaikeisiin päätöksenteossa oleviin asioihin.

*”Et kyllähän se [valtuustokauden toiminnan käynnistäminen] on sitä helpompaa mitä enemmän niitä vanhoja päätöksentekijöitä siellä on. Et sellanen pitkä kokemus kyllä näkyy sitten esimerkiksi valtuustoryhmien työskentelystä.” -Viranhaltija 3*

Kokeneiden luottamushenkilöiden työskentelystä heijastuu aineiston perusteella myös kokemuksen tuoma kyky nähdä asioita laajemmin ja eri näkökulmista. Verrattuna uusiin luottamushenkilöihin, kokeneilla luottamushenkilöillä on monipuolisempi näkemys kuntaan liittyvistä asioista. Uusilla

luottamushenkilöillä voi sen sijaan olla usein tiettyjä yksittäisiä teemoja, joiden varjolla he ovat luottamustoimeensa hakeutuneet. Viranhaltijat kokevat, että kokeneilla luottamushenkilöillä muodostuu vuosien myötä ymmärrys yhteisten asioiden edistämisestä, jolloin he pyrkivät toiminnallaan ajamaan kunnan yleistä etua. Kokeneet luottamushenkilöt muodostavat myös tietynlaisen tuen poliittiselle päätöksenteolle, mikä on viranhaltijoiden mukaan tärkeää uusien valtuustokausia aloittaessa. Kokemuksen tuoma varmuus ja tietämys herättävät viranhaltijoissa luottamusta, mikä edesauttaa myös yhteistyön muodostumista.

*”Mutta että parempaan suuntaan toki aina mennään, että kun juuri että meidän konkarit jotka on istuneet tuolla päätöksenteossa, vuosia olleet ja nähneet vaikka mitä soteuudistuksia tämä on nyt kolmas uudistus minun aikana menossa ja näin. Niin se näkökulma laajenee ja tietämys laajenee asioihin ja perspektiivi laajenee, niin kyllä niin kuin hekin ovat kehittyneet ihan valtavasti. Et hyvään suuntaan tässä niinku ollaan menty ja koko ajan.” -Viranhaltija 4*

*”Sitten vaan nää uudet henkilöt on semmoinen raikas tuulahdus mutta tavallaan ne konkarit pitää sen tavallaan tukipilarina sitten sitä pystyssä.” -Viranhaltija 3*

Vaikka kokemuksesta on luottamustoimessa paljon etua, voi se tuoda mukanaan myös haasteita yhteistyön rakentamiseen. Aineiston perusteella osa kokeneista luottamushenkilöistä jää noudattamaan ”ennenkin on tehty näin” -ajatusta, mikä aiheuttaa jumittumista vanhoihin perinteisiin sekä toimintatapoihin. Voimakkaasti uudistuvalla kuntakentällä tämä voi haitata uudistusta edistäviä päätöksiä ja niistä keskustelua. Viranhaltijat kokevat, että tällä on vaikutusta myös heidän saamaansa kohteluun, sillä aineiston perusteella vanhemmat ja kokeneet luottamushenkilöt ovat muita useammin ohjaamassa ja neuvomassa etenkin nuorempia viranhaltijoita. Tästä syystä viranhaltijat kokevat säännöllisen vaihtuvuuden tärkeäksi myös yhteistyön kannalta, sillä uusien luottamushenkilöiden ilmaantuessa myös päätöksentekoilmapiirillä on mahdollisuus uudistua:

*”Mut et se on kuitenkin tavallaan kun kuntahallinnossa on tosi paljon sitä vanhaa kaartia niin ne perinteet, tai niin sanotut perinteet istuu todella sitkeässä ja sen maailman muuttamiseen tarvitaan nuoria ihmisiä ja niitä tarvitaan paljon. Mut se maailma muuttuu todella hitaasti.” -Viranhaltija 2*

Uusien luottamushenkilöiden vaikutus yhteistyön muodostumiseen on aineiston perusteella hyvin vaihtelevaa. Kuten aiemmin on todettu, uudet valtuutetut koetaan aina raikkaana tuulahduksena kunnan poliittisessa päätöksenteossa, mutta toisaalta heidän saapumiseensa liittyy myös paljon epävarmuuksia. Epävarmuuksiksi voidaan aineistosta nostaa esimerkiksi uusien luottamushenkilöiden sitoutuminen luottamustoimeen, ymmärrys omasta roolista kunnallisessa

päätöksenteossa sekä luottamustoimeen hakeutumisen motiivit. Viranhaltijoiden mukaan yhteistyötä ei ole minään valtuustokautena ollut erityisen vaikeaa muodostaa, vaikka jonakin vuonna luottamushenkilöiden keskuudessa olisi ollut tavallista enemmän vaihtuvuutta. Huomattava aineistosta esiin noussut seikka on se, että kun uusia luottamushenkilöitä on paljon, kuntien tarjoama koulutus lisääntyy. Tämä koetaan kuitenkin valtuustotyöskentelyä ja duaalijohtamista tukevaksi seikaksi, sillä siten myös vanhoilla luottamushenkilöillä on mahdollisuus saada enemmän koulutusta ja tukea luottamustoimeensa.

*”Koulutetaan tekniikkaa ja kaikkea mahdollista, et se vie aika pitkään ennen kuin tuoreet valtuutetut pääsee sen tyyppiseen ajatusmaailmaan itse, että he tietää mitä heidän todella pitää tehdä ja minkä tyyppisistä asioista he voi päättää. Että sanotaan että ehkä se ensimmäinen vuosi on semmosta ihmettelyä täysin, mitä heidän niinku kuuluu tehdä.” -Viranhaltija 3*

Tiivistetysti voidaan todeta, että vaikka uudet luottamushenkilöt koetaan viranhaltijoiden toimesta raikkaana ja toivottuna tuulahduksena kunnan johdossa, kokeneilla luottamushenkilöillä on vahva asema toimivan yhteistyön ja duaalijohtamisen rakentamisessa. Viranhaltijat arvostavat pitkään luottamustoimessa toimineita, sillä heidän kauttaan siirtyy huomattavasti hiljaista tietoa uusille luottamushenkilöille, mikä tukee päätöksenteon jatkuvuutta. Tämä kuitenkin edellyttää sitoutumista luottamustoimeen ja päätöksentekoon. Tätä teemaa käsitellään seuraavassa alaluvussa.

## **5.4 Sitoutuminen**

Neljäs ja viimeinen pääluokka on sitoutuminen. Sitoutuminen nähdään aineiston perusteella kolmen aiemman pääluokan kautta syntyneeksi tekijäksi, sillä mikäli luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen vuorovaikutus ja tiedonkulku on kunnossa, luottamushenkilöt ymmärtävät oman roolinsa kaksoisjohtamisessa ja keräävät kokemusta luottamustyöstään, heidän on mahdollista sitoutua luottamustoimeensa niin, että se tukee voimakkaasti yhteistyön muodostumista eri valtuustokausien välillä. Sitoutuminen näkyy vahvasti myös luottamuksen syntymisessä ja siten se heijastuu myös yhteistyön muodostumiseen. Pääluokka oli alun perin jakautunut kahteen erilliseen pääluokkaan, mutta prosessin edetessä ne yhdistyivät toisiinsa vahvan linkittymisen vuoksi.

Sitoutumista tapahtuu aineiston perusteella kahdella eri tavalla. Ensimmäinen sitoutumisen tapa on sitoutuminen luottamustehtävään. Viranhaltijoiden näkemyksen mukaan yhteistyön muodostumiseen vaikuttaa merkittävästi se, kuinka sitoutuneita luottamushenkilöt ovat saamaansa luottamustehtävään.

Aineiston perusteella viranhaltijat arvostavat sitä, että kuntalaisilta mandaatin luottamustehtävään saatuaan luottamushenkilöt ottavat luottamustoimensa hoitaakseen asiaan kuuluvalla vakavuudella. Tätä ilmentävät esimerkiksi valmistautuminen kokouksiin, esityslistoihin perehtyminen ja keskusteluun osallistuminen. Viranhaltijoille on tärkeää se, että luottamushenkilöt vastaavat kansalaisilta saamaansa luottamukseen todellisella kiinnostuksella kunnan asioihin, vaikka luottamustoimessa toimitaankin vapaaehtoisesti.

*”On niitäkin valtuutettuja, jotka ei todellakaan oo ennen kokousta perehtyneenä niihin asioihin. Ne vaan tulee sinne, nukkuu kokouksen, nostaa kokouspalkkion ja lähtee kotiin. Et sit taas kun on niitä luottamushenkilöitä jotka oikeesti, ne perehtyy niihin, ne soittaa ja kyselee ennen kokouksia jos niillä on epäselvää jossakin, ne tutkii asioita, ne kaivaa omaehtoisesti lisätietoo... Niin sitä mä arvostan ihan yli kaiken et semmosten luottamushenkilöiden kanssa on mukava tehdä töitä, jotka on sitoutunu niihin asioihin.”*  
*-Viranhaltija 1*

Viranhaltijoiden kokemusten perusteella yhteistyön tunnetta rikkoo luottamustoimen arvon väheksyminen. Viranhaltijat kokevat, että osa luottamushenkilöistä ottaa luottamustehtävänsä harrastuksena, eikä kuntalaisilta saatuna oikeutuksena. Heikko sitoutuminen luottamustoimeen heikentää päätöksentekoa, sillä jos osa luottamushenkilöistä ei ole perehtynyt päätettäviin asioihin etukäteen tai eivät vaivaudu itse etsimään tietoa mistään, ei päätöksenteossa pystytä hyödyntämään kaikkien luottamushenkilöiden mahdollista potentiaalia. Aineiston perusteella etenkin asioihin etukäteen perehtyminen koetaan viranhaltijoiden toimesta merkinä kyvykkyydestä yhteistyöhön, jonka toteutuessa viranhaltijat pystyvät luottamaan luottamushenkilöihin paremmin. Tämä puolestaan edesauttaa yhteistyön muodostumista.

*”Ja siinä unohtuu usein se että luottamustoiminta ei oo harrastustoimintaa, se on nimenomaan päätöksentekoa ja virkavastuulla tapahtuvaa, nimenomaan virka- ja tilivastuulla tapahtuvaa päätöksentekoo. Mutta harrastustoiminnaks ihmiset sen aina mieltää, paitsi että kun luottamustehtävään on valittu, niin siinä on oltava niin kauan kunnes joku antaa sieltä luvan poistua.”* -Viranhaltija 2

Toinen sitoutumisen tapa on sitoutuminen päätöksentekoon. Aineiston perusteella viranhaltijoiden näkemys on, että mitä paremmin luottamushenkilö pystyy sitoutumaan tehtyihin päätöksiin, sitä paremmin yhteistyön muodostuminen onnistuu. Viranhaltijat kokevat erityisen tärkeänä sen, että luottamushenkilöt pystyvät päätöksen lopputuloksesta huolimatta sitoutumaan siihen ja kunnioittamaan enemmistön tahtoa. Etenkin ne luottamushenkilöt, jotka pystyvät tukemaan omaa kantaansa mahdollisessa tappiotilanteessakin, ovat viranhaltijoiden arvostamia henkilöitä.

Luottamushenkilöillä on tietenkin poliittisina päättäjinä oikeus muuttaa mieltään ja olla eri mieltä päätöksistä, mutta on selvää, että suoraselkäisyys tukee yhteistyötä huomattavasti paremmin kuin äkilliset suunnanmuutokset. Päätöksiin sitoutuminen vahvistaa yhteistyöhön ytimeen kuuluvaa yhteistä vastuuta yhteisestä toiminnasta. Viranhaltijoiden näkökulmasta on tärkeää, että luottamushenkilöt ymmärtävät edustavansa kuntaa, minkä vuoksi päätösten arvostelu ei välttämättä näytä vakuuttavalta toiminnalta ulospäin kuntalaisille.

*”Juuri näin, ja se että kun demokratiassa on jotain päätetty niin vaikka ei oo ite samaa mieltä, niin pitäs pysyttäytyä siinä demokraattisen päätöksen takana, eikä lähtee sitten jälkikäteen tuomaan niitä omia eriäviä näkövinkkeleitä vaan sitten edistää sitä yhteistä asiaa.” -Viranhaltija 3*

Sitoutuminen ei kuitenkaan ole yksin vain luottamushenkilöiden vastuulla. Myös viranhaltijoilla on olennainen rooli päätöksiin sitoutumisessa. Aineistosta käy ilmi, että vaikka viranhaltijat valmistelevat asiat lähtökohtaisesti kunnan etua silmällä pitäen välttäen omien intressien mukaan sotkemista, niin tärkeää on, etteivät myöskään viranhaltijat ala kapinoida tehtyjä päätöksiä vastaan. Viranhaltijoiden rooliin kuuluu päätösten täytäntöönpano, minkä vuoksi on myös viranhaltijoita kohtaan kohdistuvan luottamuksen kannalta olennaista, että he toimivat roolinsa mukaisesti. Toisaalta viranhaltijat kokevat itse voivansa luottaa paremmin sellaisiin luottamushenkilöihin, jotka vaikeissakin päätöksissä pystyvät seisomaan viranhaltijoiden tukena. Aineiston perusteella voidaan todeta, että sitoutumisen kautta syntynyt luottamus on yhteistyön muodostumisessa äärimmäisen tärkeää, ja sen merkitys korostuu etenkin valtuustokausien välillä, kun yhteistyötä joudutaan muodostamaan uudelleen.

*”Meidän tehtävähän on sitten täytäntöön panna niitä päätöksiä mitä luottamushenkilöt päättää. Näin on sitten vaan tehtävä, et niin kauan kun ne on lainmukaisia. Oli sitte henkilökohtaisesti mitä mieltä hyvänsä.” -Viranhaltija 3*

*”Sitte ne jotka näkee sen yhtä tai kahta kautta pidemmällä perspektiivillä, niitä joilla on kykyä myös silloin kun tehdään niitä ikäviä ratkaisuja niin oleen sen takana. Kivoja päätöksiähän on helppo tehdä, mut sitkun tulee ne kipeet paikat joita joka kaudella tulee, ne jotka pystyy niissä oleen selkä suorassa ja tukee myös sitä valmistelijaa tai muuta päätöksentekijää, ne on harvassa.” -Viranhaltija 2*

## 6 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on pyritty selvittämään sitä, miten yhteistyö muodostuu luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä, kun valtuustokaudet vaihtuvat. Tutkimuksen keskiössä on ollut kunnallisten viranhaltijoiden näkemys aiheesta, joten tutkimuksen tulokset perustuvat täysin viranhaltijoiden kokemuksiin. Alun perin tutkimuksessa on ollut tarkoitus tutkia lähinnä valtuustokausien vaihtumiseen liittyviä eroja, mutta prosessin varrella aihe on täsmentynyt käsittelemään yhteistyön muodostumista. Tämä on ollut tutkimuksen kannalta mielekäs valinta, sillä se on rajannut tutkimuksen aihetta tarkemmin.

Tutkimusta varten haastateltiin neljää keskimäärin 15 vuotta viranhaltijana toiminutta henkilöä, joilla kaikilla oli noin 10 vuoden kokemus siitä kunnasta, jossa nykyään työskentelee. Riittävän kokemuksen asettaminen haastatteluihin osallistumisen kriteeriksi osoittautui hyväksi päätökseksi, sillä kokemuksen tuoman tiedon kautta haastatteluista muodostui monipuolisia keskustelutilanteita. Puolistrukturoitu teemahaastattelu mahdollisti jokaiselle viranhaltijalle tilaisuuden kertoa omin sanoin itsensä tärkeimmiksi kokemistaan seikoista, minkä ansiosta tutkimuksen aineistosta muodostui hyvin sisältörikas.

Niiranen, Joensuu ja Martikainen (2013, 54) ovat esittäneet, että vaikka luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen tarkasteluun voidaan valita monia erilaisia näkökulmia, se on kuitenkin erityisesti yhteistyö- ja vuorovaikutussuhde, joka tähtää kunnan toiminnan kehittämiseen. Tämän tutkimuksen näkökulma on keskittynyt tarkastelemaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta etenkin yhteistyön näkökulmasta. Tutkimuksen perusteella valtuustokausien vaihtuessa yhteistyö luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä muodostuu neljän tekijän avulla, jotka ovat vuorovaikutus ja tiedonkulku, oman roolin löytäminen, kokemuksen kertyminen sekä sitoutuminen.

Neljä lueteltua tekijää muodostavat yhteistyön muodostumisen rungon, jossa jokainen osa rakentuu toistensa varaan luottamuksen tukiessa koko runkoa. Vuorovaikutus ja tiedonkulku nähdään rungon perustana, sillä kaikki muut yhteistyön muodostumisen tekijät rakentuvat niiden varaan. Ilman toimivaa vuorovaikutusta ja tiedonkulkua yhteistyö luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä ei voi onnistua. Avoin ja tehokas vuorovaikutus ja tiedonkulku luovat tukevan pohjan toimivalle duaalijohtamiselle, jossa tärkeintä on, että luottamushenkilöt ja viranhaltijat tunnistavat oman roolinsa. Tehtävien ja vastuiden rajaamisen tulee olla selkeää ja jokaisen kunnalliseen

päätöksentekoon osallistuvan tulee olla niistä tietoinen, jotta oma rooli on mahdollista löytää. Oman roolin löytäminen tukee etenkin luottamushenkilöiden tahtoa kerryttää tehtävästään lisää kokemusta. Kokemuksen merkitys on erityisen oleellinen kunnan johtamisessa sekä yhteistyön muodostumisessa, sillä kokeneilla luottamushenkilöillä on paljon sellaista tietoa ja osaamista, jota uudet luottamushenkilöt tarvitsevat. Tiedon kulkeminen valtuustokaudesta toiseen tukee myös päätöksentekoa. Kaikkien näiden tekijöiden kasaantuessa yhteen syntyy sitoutumista, joka kuvastaa viranhaltijoille erityistä luottamusta ja arvostusta yhteisiä päämääriä kohtaan. Nämä tekijät eivät kuitenkaan yksinään riitä yhteistyön muodostumiseen, vaan niiden lisäksi tarvitaan vielä molemminpuolista luottamusta, joka viimeistelee yhteistyön muodostumisen eri valtuustokausien välillä.

Tutkimuksen tulosten perusteella eri valtuustokausilla ei ole suurta vaikutusta yhteistyön muodostumiseen, sillä viranhaltijat kokivat yhteistyön muodostuvan aiemmin lueteltujen tekijöiden varaan valtuustokaudesta huolimatta. Tässä tutkimuksessa tavoitteena ei ollutkaan vertailla eri valtuustokausia keskenään, vaan hahmottaa niitä seikkoja, joiden avulla yhteistyö saadaan toimimaan, kun uusi valtuustokausi alkaa. Pääsääntöisesti uudet valtuustokaudet ovat sujuvia aloittaa, eivätkä uudet luottamushenkilöt vaikuta häiritsevästi toiminnan aloittamiseen. Epävarmuudet uusia luottamushenkilöitä kohtaan ovat hyvin mahdollisia, mutta nekään eivät estä valtuustokausien alussa toiminnan käynnistämistä. Kokeneet luottamushenkilöt tukevat uusien valtuustokausien aloitusta, jolloin yhteistyön muodostumiselle on olemassa vakaat lähtökohdat. Uusien luottamushenkilöiden nähdään kuitenkin olevan päätöksenteon kannalta hyvin tärkeitä, sillä uudet luottamushenkilöt tuovat tullessaan uusia näkemyksiä ja siten raikastavat päätöksentekoa.

Yhteistyö ja sen onnistuminen on duaalijohtamisen kannalta elintärkeää. Tutkimuksen tulosten perusteella on tulkittavissa, että ilman yhteistyön muodostumiseen vaikuttavia tekijöitä duaalijohtaminen ei toteutuisi menestyksekkäästi. Duaalijohtamisessa tarvitaan vuorovaikutusta ja tiedonkulkua, selkeää roolijakoa, kokemusta päätöksenteosta sekä sitoutumista yhteisten tavoitteiden edistämiseen. Näiden tekijöiden voidaan nähdä koskevan niin luottamushenkilöitä kuin viranhaltijoita, joilla on yhtä suuri vastuu duaalijohtamisen onnistumisessa. Yhteisen vastuun ymmärtäminen koetaan duaalijohtamisen kannalta välttämättömäksi, sillä se tukee yhteistyön muodostumista ja yhteisten tavoitteiden saavuttamista.

Tutkimuksen tekoon on liittynyt etenkin sen alkuvaiheessa epävarmuuksia tutkimuksen relevanssista sekä hyödyllisyydestä, mutta matkan varrella tutkimuksen teeman tarkentuminen on korjannut näitä epävarmuuksia. Aiemman tutkimuksen perusteella on todettavissa, että viranhaltijoiden ja

luottamushenkilöiden välisten roolien selkeän jaon sekä yhteistyön toimivuuden nähdään olevan tulevaisuuden kuntajohtamisen tärkeimpiä teemoja (Haveri 2020, 12). Tästä syystä tämän tutkimuksen voidaan nähdä olevan tulevaisuutta ajatellen relevantti, sillä tutkimus rakentuu juuri näihin teemoihin.

Tutkimukseen osallistui neljä viranhaltijaa neljästä eri kunnasta, eli tutkimuksen otoskoko ei ollut kovin laaja. Tästä syystä tuloksia ei voida yleistää koskemaan jokaista Suomen kuntaa, mutta ne voivat toimia viitteellisenä ohjeena yhteistyön muodostumisen kulmakivistä etenkin keskikokoisissa sekä pienissä kunnissa. Huomioitavaa on myös se, että tässä tutkimuksessa on kuultu vain viranhaltijoiden kokemuksia yhteistyöstä ja sen muodostumisesta. Luottamushenkilöiden näkökulmaa ei siten ole huomioitu, joten mahdollisissa jatkotutkimuksissa voisi olla mielenkiintoista laajentaa tutkimuksen perspektiiviä liittämällä luottamushenkilöiden ajatukset tutkimukseen. Tällöin tutkimuksen tulokset voisivat vahvistua luottamushenkilöiden ajatusten kautta, tai mahdollisesti saada kokonaan uudenlaista lähestymiskulmaa. Jatkossa aihetta voitaisiin tutkia kvantitatiivisesti, jolloin aiheesta olisi mahdollista muodostaa tilastollisia faktoja. Toisaalta aiheen tutkimista voitaisiin jatkaa myös kvalitatiivisesti esimerkiksi haastatteluiden avulla, jotta kysymyksiin voisi vastata sanallisesti laajemmin. Toinen mahdollinen jatkotutkimusaihe tämän tutkimuksen teemaan liittyen olisi esimerkiksi Suomessakin kuntien toimintaan voimakkaasti vaikuttaneen koronavirusepidemian heijastuminen yhteistyön tekemiseen. Olisi kiinnostavaa tutkia äkillisen kriisin tuomia muutoksia yhteistyön kannalta, sillä kuten tässäkin tutkimuksessa on todettu, yhteistyötä on kyettävä tekemään muutoksista huolimatta.

# LÄHTEET

- Aira, A. (2012). Toimiva yhteistyö – Työelämän vuorovaikutussuhteet, tiimit ja verkostot. Väitöskirja. Department of Communication, University of Jyväskylä. Saatavilla: <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/37743/9789513947088.pdf> (Viitattu 16.2.2021).
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. 3. uudistettu painos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- D'Amour, D., Ferrada-Videla, M., San Martin Rodriguez, L. & Beaulieu, M-D. (2005). The conceptual basis for interprofessional collaboration: Core concepts and theoretical frameworks. *Journal of Interprofessional Care* 19 (S1), 116–131.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Alma Talent.
- Haveri, A. (2020). *Tulevaisuuden kuntajohtaminen*. Kunnallisan alan kehittämissäätiön julkaisu 33. Saatavilla: [https://kaks.fi/wp-content/uploads/2020/06/tulevaisuuden-kuntajohtaminen\\_web.pdf](https://kaks.fi/wp-content/uploads/2020/06/tulevaisuuden-kuntajohtaminen_web.pdf) (Viitattu 26.10.2021).
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat*. Suomen kuntaliiton julkaisuja, Acta nro 261. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Ikola-Norrbacka, R. (2017). Muuttuva julkinen hallinto ja ammatillinen johtajuus. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) *Tulevaisuuden kunta* (s. 479-489). Suomen Kuntaliiton julkaisuja, Acta 264. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Juuti, P. (2013) *Jaetun johtajuuden taito*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Karhunen, M. (2009). Luottamus yhteistyön perustana. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) *Haastava kuntajohtaminen* (s. 182-183). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuntalaki 10.4.2015/410.
- Kuntaliitto (2017). Valtuuston toiminta ja tehtävät, 23.2.2017. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/demokratia-ja-osallisuus/valtuuston-toiminta-ja-tehtavat> (Viitattu 25.1.2021).
- Kuntaliitto (2019). Itsehallinto ja kaksoisjohtaminen. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtaminen/kuntajohtaminen> (Viitattu 29.10.2021).

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 11.4.2003/304.

- Laulainen, S., Taskinen, H., Rajaniemi, J., Rappe, E., Topo, P. & Rissanen, S. (2017). *Kumppanuudella kuntoon – kuntien ja järjestöjen yhteistyö iäkkäiden terveyden edistämiseksi*. Kunnallissalan kehittämissäätiön julkaisu 9. Saatavilla: <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/09/kumppanuudella-kuntoon.pdf> (Viitattu 26.10.2021).
- Lewis, L. K. (2006). Collaborative interaction: Review of communication scholarship and a research agenda. *Communication Yearbook* 30, 197–247.
- Manka, M-L., Bordi, L. & Heikkilä-Tammi, K. (2013). *Perusasioista pieniin ihmeisiin – kuntajohtamisen kuva*. Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu 88. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Niiranen, V., Joensuu, M. & Martikainen, M. (2013). Millä tiedolla kuntia johdetaan? Kunnallissalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 74. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) (2017). *Tulevaisuuden kunta*. Acta nro 264. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja valtiovarainministeriö: Helsinki.
- Pekola-Sjöblom, M. & Piipponen, S-L. (2018). Kuntavaalit, ehdokkaat ja valitut vuonna 2017. Kuntaliiton julkaisusarja *Utta kunnista*, nro 1/2018. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1899-kuntavaalit-ehdokkaat-ja-valitut-vuonna-2017> (Viitattu 16.2.2021).
- Rämö, H. (2017). Millaisin askelmerkein uuteen kuntaan? Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) *Tulevaisuuden kunta* (s. 152-160). Suomen Kuntaliiton julkaisu, Acta 264. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Kunnallisvaalit [verkkojulkaisu]. ISSN=2323-1092. Vahvistettu tulos 2021. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla: [http://www.stat.fi/til/kvaa/2021/04/kvaa\\_2021\\_04\\_2021-06-24\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/kvaa/2021/04/kvaa_2021_04_2021-06-24_tie_001_fi.html) (Viitattu 21.10.2021).
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Weber, Max (1922). Bureaucracy. Teoksessa Shafritz J. & Hyde, A. (toim.) (2008): *Classics of Public Administration*. Sixth edition. United States: Wadsworth Publishing Company. 50–55.

# LIITE

## Teemahaastattelurunko

### Yleistä

- Kuinka kauan olet työskennellyt viranhaltijana?
- Oletko työskennellyt koko urasi ajan samassa kunnassa?
- Jos eri kunnissa, niin kuinka monessa?
- Kuinka monen valtuustokauden aikana olet työskennellyt?
- Oletko työskennellyt koko urasi ajan viranhaltijana?

### Kokemukset duaalijohtamisesta

- Yleisiä mietteitä duaalijohtamisen toimivuudesta? (Muista avata käsite haastateltavalle)
- Koetko työnjaon olevan selkeä viranhaltijoiden ja valtuuston välillä?
  - Jos ei, missä asioissa ristiriitoja syntyy?
- Koetko, että viranhaltijana saat työrauhan esimerkiksi valtuustoon vietävien asioiden valmisteluun, tai asioiden toimeenpanemiseen?
- Duaali- eli kaksoisjohtaminen on prosessi, jossa toimivat viranhaltijat ja poliittiset päätöksentekijät. Näitä toimijoita pitäisi yhdistää tilanteet eli kontekstit sekä päämäärät. Koetko, että jaat viranhaltijana valtuutettujen kanssa saman ajatusmaailman yhteisten asioiden edistämisestä, vai eroavatko ajatukset toisistaan?
- Pystyvätkö viranhaltijat sitoutumaan poliittisten päättäjien määrittämiin suuntaviivoihin?
- Sitoutuvatko poliittiset päättäjät yhdessä päätettyihin asioihin?

### Toimintaympäristö valtuustokausien aikana

- Onko uusien valtuustokokoonpanon kanssa päivittäisen toiminnan käyntiin saaminen ollut helppoa / onko siinä ollut eroja?
- Jos valtuuston kokoonpanossa on ollut paljon uusia henkilöitä, onko se heijastunut päivittäiseen työskentelyyn?
- Jos kokoonpanossa on pääosin jatkavia valtuutettuja, onko toiminnan jatkuminen ollut sujuvampaa?
- Vallitseeko viranhaltijan ja valtuuston/luottamushenkilöiden välillä keskusteleavuuden ilmapiiri?
  - Onko tässä havaittavissa eroja eri valtuustokausien välillä?
- Mitä toimenpiteitä viranhaltijat tekevät valtuuston vaihtuessa?
- Koulutetaanko uusia valtuutettuja?

### **Poliittinen ohjaus valtuuston vaikuttamiskeinona**

- Onko poliittisen ohjauksen määrä vaihdellut eri valtuustokausien välillä?
- Heijastuuko puoluekanta poliittiseen ohjaukseen?
- Missä asioissa / tilanteissa koet kokeneesi eniten poliittista ohjausta?
- Millaisia poliittisen ohjauksen keinoja olet kokenut?
- Koetko, että poliittinen ohjaus on merkittävä tekijä yhteistyön onnistumisen kannalta?
- Koetko, että valtuutetut pyrkivät pääsääntöisesti ajamaan kunnan etua, eivätkä esimerkiksi puolueensa etua?

### **Yhteistyö, luottamus ja vuorovaikutus eri valtuustokausien välillä**

- Oletko huomannut eroja yhteistyön rakentamisessa eri valtuustokausien välillä?
- Mitä arvostat poliittisten päättäjien toiminnassa eniten?
- Koetko epäluottamusta poliittisten päättäjien toimintaan?
- Koetko itse epäluottamusta poliittisten päättäjien taholta?
- Pystytäänkö asioista keskustelemaan ilman riitoja?
- Haittaako erimielisyys työskentelyä?

### **Vapaa sana**