

Nea Renström

”KYLLÄ TÄMÄ PARHAIMMILLAAN ON KUIN ORKESTERIN SOITTOA”

Viranhaltijoiden kokemuksia dualistisen periaatteen
toteutumiseen vaikuttavista tekijöistä

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Huhtikuu 2022

TIIVISTELMÄ

RENSTRÖM, NEA: ”Kyllä tämä parhaimmillaan on kuin orkesterin soittoa” – Viranhaltijoiden kokemuksia dualistisen periaatteen toteutumiseen vaikuttavista tekijöistä.

Kandidaatintutkielma, 38 sivua, 1 liite (2 sivua)

Tutkielman ohjaaja: Ari-Veikko Anttiroiko

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamisen ja talouden tiedekunta, kunta- ja aluejohtaminen

Huhtikuu 2022

Tämän kandidaatintutkielman tarkoituksena on selvittää, millaiset tekijät vaikuttavat dualistisen periaatteen toteutumiseen kunnallishallinnon arjessa. Tutkimuskysymys on: Millaisia kokemuksia viranhaltijoilla on dualistisen periaatteen mukaisten roolien toteutumisesta kunnallishallinnossa? Dualistinen periaate toteutuu kunnissa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä suhteessa ja rooleissa. Tässä tutkielmassa dualistisen periaatteen toteutumiseen vaikuttavia tekijöitä tarkastellaan johtavien viranhaltijoiden kokemusten kautta. Tutkimuksen osakysymyksiä kautta on tarkoituksena selvittää, mitkä dualistiseen periaatteeseen vaikuttavat tekijät tukevat sen toteutumista ja mitkä puolestaan haittaavat sen toteutumista. Lisäksi yksi osakysymys tarkastelee dualistisen periaatteen koettua merkitystä kunnallishallinnossa.

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisella eli laadullisella tutkimusmenetelmällä, koska tutkimuksen tarkoituksena on kuvata johtavien viranhaltijoiden kokemuksia dualistisen periaatteen toteutumisesta. Tutkimuksen aineisto koostui viidestä kevään 2022 aikana pidetystä teemahaastattelusta. Haastattelut toteutettiin etäyhteydellä Microsoft Teams -sovelluksen kautta. Puolistrukturoitu teemahaastattelu valikoitui tutkimuksen aineistokeruutavaksi, sillä sen kautta haastateltavilla oli mahdollisuus vastata esitettyihin kysymyksiin omin sanoin ja mahdollisimman vapaasti. Aineiston analyysi suoritettiin hyödyntäen aineistolähtöistä sisällönanalyysia vähäisen aiemman tutkimuksen ja teorian vuoksi.

Tutkimuksen tulosten perusteella johtavat viranhaltijat kokevat, että dualistinen periaate ja sen toteutuminen ovat arvokkaita kunnallishallinnossa vaikuttavia toiminnan lähtökohtia. Dualistisen periaatteen toteutumista tukeviksi tekijöiksi viranhaltijat kokevat tulosten perusteella varhaisen vaiheen dialogin, kouluttamisen ja luottamuksen osapuolien välillä. Dualistista periaatetta uhkaaviksi tekijöiksi koetaan puolestaan kunnallishallinnossa syntyvät valtatyhjiöt, erilaiset motivaatiotekijät ja yksilöiden ominaisuudet. Tutkimuksen tuloksissa esiintyvät tekijät ovat tiiviissä yhteisvaikutuksessa keskenään. Tulosten mukaan dualistisen periaatteen toteutumiseen vaikuttavat tekijät ovat myös kunta- ja kaupunkiriippuvaisia, sillä erityisesti toimintakulttuuri ja yksilöt vaikuttavat tuloksissa esiintyvien tekijöiden ilmenemiseen.

Avainsanat: dualistinen periaate, duaalijohtaminen, viranhaltija, luottamushenkilö

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	TUTKIMUSTEHTÄVÄ	3
3	TEOREETTINEN VIITEKEHYS	4
3.1	DUALISMI JA SEN PERIAATE KUNNASSA	4
3.2	POLIITTINEN JA HALLINNOLLINEN JAKO KUNNALLISHALLINNOSSA	6
3.2.2	KUNNALLINEN VIRANHALTIJA JA AMMATTIJOHTAMINEN	7
3.2.3	KUNNALLINEN LUOTTAMUSHENKILÖ JA POLIITTINEN JOHTAMINEN	8
4	TUTKIMUSMENETELMÄT	10
4.1	AINEISTON KERUU	10
4.2	ANALYYSIMENETELMÄ	11
5	ANALYYSIN TULOKSET JA TULKINTA	13
5.1	VIRANHALTIJOIDEN YLEINEN KÄSITYS DUALISTISEN PERIAATTEEN MERKITYKSESTÄ JA TOTEUTUMISESTA	14
5.2	DUALISTISEN PERIAATTEEN TOTEUTUMISTA HAITTAAVAT TEKIJÄT	18
5.2.1	VALTATYHJIÖT	18
5.2.2	MOTIVAATIO	19
5.2.3	HENKILÖKOHTAISET OMINAISUUDET JA TAIDOT	21
5.3	DUALISTISEN PERIAATTEEN TOTEUTUMISTA TUKEVAT TEKIJÄT	23
5.3.1	DIALOGI	23
5.3.2	LUOTTAMUS	25
5.3.3	KOULUTTAMINEN	26
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	28
	LÄHTEET	31

KUVIOT

Kuvio 1. Yhdistävä luokka ”Dualistisen periaatteen toteutumista haittaavat tekijät” sekä pääluokat, sivu 16

Kuvio 2. Yhdistävä luokka ”Dualistisen periaatteen toteutumista tukevat tekijät” sekä pääluokat, sivu 16

1 JOHDANTO

Tämä tutkimus kohdentuu kunnallishallinnossa tapahtuvan poliittisen ja ammatillisen johtamisen leikkauskohtiin hallinnon ja politiikan rajapinnoilla sekä hallinnossa esiintyvään moninaiseen problematiikkaan ja mahdollisuuksiin hallinnon kaksinaisuutta koskien. Kiinnostuksen kohteena on lisätä ymmärrystä dualistisen periaatteen toteutumisesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä kunnallishallinnossa tosiasiallisen kokemustiedon kautta. Tämä tapahtuu haastattelemalla dualistisen periaatteen vaikutuksia ensikädessä kokevaa viranhaltijajohtoa. Tutkimuksella pyritään lisäämään ymmärrystä kunnallishallinnossa tapahtuvasta toiminnasta peilaamalla viranhaltijoiden kokemuksia kunnallishallinnon dualistisen luonteen teoreettisiin periaatteisiin ja niiden toteutumiseen kunnallishallinnon arjen toiminnassa.

Erilaiset hallinnon ja politiikan suhteeseen liittyvät kysymykset ja ongelmat ovat olleet tiiviisti pinnalla kunnallispoliittisessa ja hallinnollisessa keskustelussa sekä niiden tutkimuksessa. Viranhaltija- ja poliittisen johdon keskinäinen dynamiikka, kuntaorganisaation tehtävien ja vallan jakautuminen ja kuntien kompleksinen johtamisympäristö ovat esimerkkejä kunnallishallinnon tutkimuksessa pitkään esiintyneitä ydinkysymyksistä, joiden takana kunnallishallinnon dualistinen periaate keskeisesti vaikuttaa. Muun muassa Haveri (2020, 7) korostaa tutkimuksessaan, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolien selkeys on yksi tärkeimmistä tekijöistä kunnan johtamisjärjestelmän toimivuuden kannalta. Lisäksi useat kunnallishallintoon kohdistuvat uudistukset ja muutokset ruokkivat teemasta käytävää keskustelua ja luovat tarvetta tarkastella aina uudelleen kunnallishallinnon yhtenä peruspilaria pidettyä dualistista periaatetta.

Tämän dualistisen periaatteen mukaisesti ammatilliseen- ja poliittiseen johtamiseen jäsentynyt kunnallishallinto ja sen dualistinen johtamisjärjestelmä ovat joutuneet sopeutumaan ajan saatossa esimerkiksi useisiin hallinnollisiin uudistushankkeisiin, lainsäädännön muutoksiin sekä hallinnon kehityspyrkimyksiin. Näiden hallinnollisten muutosprosessien aikana kunnallishallinnon ammattijohtamista edustavien viranhaltijoiden sekä poliittista johtamista edustavien luottamushenkilöiden roolit ovat myös väistämättä kokeneet muospainetta. Tämä on näkynyt esimerkiksi poliittisen johtamisen vahvistamisen tendenssinä, pormestarimallin käyttöönoton lisääntymisenä, viranhaltijatyön prosessoitumisena, keskusteluna luottamushenkilöille maksettavista korvauksista, kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman vahvistamispyrkimyksinä sekä

virkamiesvaltaisuuden kasvuna. (ks. Haveri, Jäntti, Johanson, Parkkinen, & Paananen, 2021; Ryynänen, 2001; Hämäläinen, Prättälä, & Ryynänen, 2009.)

Jotta kunnissa kyetään tuottamaan laadukkaita, tarpeita vastaavia palveluja, vastaamaan laajoihin yhteiskunnallisiin ja poliittisiin odotuksiin sekä samalla toteuttamaan kuntademokratiaa, tulee hallinnon ja politiikan eli ammatillisen ja poliittisen johdon toimia mahdollisimman saumattomasti yhteen (Niiranen, Joensuu & Martikainen, 2013). Lisäämällä ymmärrystä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisistä suhteista ja heidän kokemuksistaan omia roolejaan koskien mahdollistetaan samalla parempien lähtökohtien muodostuminen sille, että ymmärretään näiden suhteiden sisältöjä, problematiikkaa ja ongelmatilanteiden ratkaisuvaihtoehtoja.

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Tässä tutkielmassa haluan nostaa esille kokemuksia kunnallishallinnossa tapahtuvan ammatillisen ja poliittisen johtamisen näyttäytymisestä ja niiden välisestä vuorovaikutuksesta. Kiinnostuksen kohteena on erityisesti dualistisen periaatteen mukaisten roolien ja tehtävien toteutuminen käytännön hallintotoiminnassa. Tutkimuksen kautta pyritään lisäämään ymmärrystä myös syistä ja keinoista, joilla on dualistisen periaatteen toteutumista haittaavia tai tukevia vaikutuksia.

Keskityn tutkielmassa tarkoituksellisesti nimenomaan kunnallishallinnossa työskentelevien johtavien viranhaltijoiden näkemyksiin duaalisen periaatteen toteutumisesta ja heidän kokemuksiinsa siitä, kuinka duaalijohtamisen mukainen toiminnan jaottelu kunnallishallinnossa tosiasiasa näyttäytyy. Rajaus esimiestasolla toimiviin viranhaltijoihin perustuu siihen, että johto- ja asiantuntijatehtävissä duaalijohtaminen näkyy oletettavasti selvemmin ja merkittävämpänä kuin toimeenpanotasolla työskentelevillä viranhaltijoilla. Tämä oletamus perustuu johtavien viranhaltijoiden työnkuvaan, joka on tiiviimmässä yhteistyössä kunnallisten luottamushenkilöiden ja päättävien toimielinten kanssa.

Tutkimuskysymykseni on: *Millaisia kokemuksia viranhaltijoilla on dualistisen periaatteen mukaisten roolien toteutumisesta kunnallishallinnossa?*

Tutkimuskysymykseeni liittyviä osaongelmia ovat:

- Miten viranhaltijat kokevat dualistisen periaatteen merkityksen osana työtään?
- Millaiset tekijät tukevat dualistisen periaatteen toteutumista kunnallishallinnossa?
- Millaiset tekijät haittaavat dualistisen periaatteen toteutumista kunnallishallinnossa?

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin kunnissa monilla eri tasoilla esiintyvää dualismia ja sen keskeisempää käsitteistöä, joiden kautta ammatillisen ja poliittisen johtamisen perusteita sekä keskinäistä suhdetta tarkastellaan tässä tutkielmassa. Lisäksi luvussa perehdytään ja määritellään yleisesti dualistisen järjestelmän keskeisimpiä piirteitä ja perusteita suomalaisen kunnallishallinnon kontekstissa. Käsitteistöä määriteltäessä sivutaan myös hieman dualistisen johtamisrakenteen oikeudellista perustaa Suomen lainsäädännön kautta sekä kunnallishallinnon johtamisrakennetta osana dualistista periaatetta.

3.1 Dualismi ja sen periaate kunnassa

Yleisesti dualismin käsitteellä on kansainvälisestikin pitkä historia sosiaalitieteen ja organisaatioteorioiden parissa, missä se on näkynyt osana ymmärtää erityisesti erilaisten organisaatioiden johtamisjärjestelmiä sekä organisatorista vastuunjako (Giddens, 1984; Abbott, 2001; Barley & Tolbert, 1997). Farjoun (2010) kuvaa artikkelissaan dualismin peruskäsitteen tarkoittavan kaikessa yksinkertaisuudessaan kaksinaisuutta. Kaksinaisuuden piirre dualismissa näkyy hänen mukaansa tunnistamalla kaksi peruselementtiä, joiden välillä on selkeärakenteinen, hyvin rajattu sisältö ilman päällekkäisyyksiä.

Kunnallisalan kirjallisuudessa ja tutkimuksissa on lähes aina läsnä oletus kunnan dualistisuudesta eli kaksinaisuudesta, jota voidaan aiemman tutkimuksen perusteella pitää yhtenä suomalaisen kunnallishallinnon toiminnan peruslähtökohdista. Heurun (2001) mukaan kunnallishallinnon dualistisen periaatteen katsotaan usein olevan eräänlainen kunnallinen vallanjako-oppi. Dualistisesta johtamisesta eli kaksoisjohtamisesta on suomalaisessa kunnallishallinnossa ja sen tutkimuksissa puhuttu tiiviisti vuodesta 1865 lähtien, kun malli omaksuttiin Suomen kunnallislakiin Ruotsin mallia noudattaen (Makkonen 1986, 89; Rytkölä 1977, 30). Etenkin Weberin (1922) kehittämää klassisen byrokratian ideaalimallia pidetään yhtenä keskeisimmistä hallintotoiminnan sekä politiikan ja hallinnon välisen suhteen erittelemisen teoreettisena mallina, jolla on oleellinen yhteys myös suomalaisissa kunnissa käytössä olevaan kaksoisjohtajuuteen (Vartola, 2004).

Samalla dualistisen periaatteen määritelmälle on ajan saatossa muotoutunut useita näkemyksiä ja kunnallishallinnossa on aiemman tutkimuksen mukaan havaittavissa useanlaista dualismia (Heuru

2000, 58). Heurun (2000, 58) mukaan on kyse kunnallishallinnon dualistisesta periaatteesta silloin, kun kunnan toiminnot jaetaan kahtia päätösvaltaan ja hallintoon. Edellä mainitussa jaottelussa hallinnoksi lukeutuu valmistelu, täytäntöönpano sekä mahdollinen muu hallinto. Toinen keskeinen käsite, jonka kautta dualismia on kunnallishallinnon tutkimuksessa tarkasteltu, on funktionaalinen dualismi (Hietala, 2007). Hietalan (2007) mukaan sillä tarkoitetaan kunnallishallinnon kaksiarvoisuutta, jossa toiminnan tavoitteena ovat kuntalaisille tarjottavat palvelut (eli palvelufunktio) sekä toisaalta kuntalaisten mahdollisuus päättää kunnan asioista edustuksellisen demokratian periaatteen mukaisesti (demokratiafunktio). Tässä tutkimuksessa kunnallishallinnon dualistisuutta tarkastellaan Heurun (2000, 58) määrittelyn mukaisena toiminnan ja roolien kahtiajakona päätösvaltaan ja hallintoon, eli dualistisen periaatteen käsitteen kautta.

Pohjimmiltaan dualistisessa johtamisjärjestelmässä on kyse kunnallishallinnon ytimessä vaikuttavasta hallinnon ja politiikan välisestä kompleksisesta suhteesta ja sen eri ilmiöistä. Tätä hallinto-politiikka –dikotomiaa käytetään usein kuvaamaan kansalaisten tahtoa kanavoivien poliittisten päättäjien ja heidän palkkaamiensa viranhaltijoiden välistä suhdetta kunnallishallinnossa. (Jäntti, Haveri & Rannisto 2021, 27–28.) Heurun (2001) mukaan kunnallishallinnon dualistinen periaate asettaa päätösvalan kunnallisen vallan käytön ylimmäksi muodoksi, jolloin kyseisen ideaalimallin mukaisesti valtaa ei käytettäisi enää täytäntöönpanovaiheessa. Kuitenkin muun muassa Jäntti ym. (2021, 28) toteavat, ettei dualistinen jako kahtia hallintoon ja päätösvaltaan ole yksinkertainen eikä myöskään täysin selkeä käytännössä. Tämä voidaan nähdä monin tavoin kunnallishallinnon arjessa sekä erilaisina vaikutuksina hallintotoiminnassa, ja osittain siksi sen tutkiminen valikoitui tämän tutkielman tutkimuskohteeksi.

Dualistinen periaate on siis kunnallishallinnossa oikeastaan eräänlainen hallinto-politiikka –dikotomian mukainen työnjaon ideaalimalli, jossa viranhaltijat huolehtivat valmistelusta ja toimeenpanosta ja luottamushenkilöt tekevät päätöksiä (Jäntti ym. 2021, 28). Juntunen (2010, 44) toteaa hallinto-politiikka -dikotomiamallin asettuneen hallintotieteellisen tutkimuksen piiriin varsinaisesti 1930-luvulla. Dualistista johtamisjärjestelmää voi myös hahmottaa käsitteellisesti luottamushenkilö-viranhaltijajohtajajärjestelmäksi sen toteuttajien mukaan, tai poliittis-hallinnolliseksi järjestelmäksi perustuen sen sisällölliseen jakoperusteeseen, molempia käsitteellistyksiä ilmenee tutkimuskirjallisuudessa (ks. Vartola, 1975). Dualismin eri käsitteisiin liittyneekin kunnallishallintoa tarkastellessa aina käsitys hallinnollisen ja poliittisen johtamisen rajanvedosta jollakin hallinnollisella tai toiminnallisella tasolla, minkä vuoksi tämän tutkimuksen tutkimuskysymys on varsin keskeinen.

3.2 Poliittinen ja hallinnollinen jako kunnallishallinnossa

Dualistisen johtamisjärjestelmän teorian mukaisesti kuntien johtaminen jakautuu siis kahtia poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen, jossa karkeasti jaoteltuna poliittinen johto käyttää päätösvaltaa ja ammatillinen johto valmistelee ja toimeenpanee hallinnon asioita (Heuru, 2000). Tämä dualistinen periaate on nykyisessäkin kuntalaissa ilmenevän hallinnon päätösvallan ja hallinnon valmistelun, täytäntöönpanon sekä muun hallinnon erottamisen perustana (HE 268/2014). Harjula ja Prättälä (2004, 9) puolestaan toteavat, että kuntien poliittisen järjestelmän perustana on edustuksellinen demokratia. Tämän voi nähdä dualistisessa johtamisjärjestelmässä luottamushenkilöjohtamisen asemassa, joka ikään kuin turvaa edustuksellisen demokratian valtaa ja vaikutusmahdollisuuksia kunnallishallinnossa. Käytännössä jako on kunnissa näkynyt niin, että viranhaltijat vastaavat hallinnossa valmistelusta, toimeen- ja täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanon johtamisesta. Poliittiset päättäjät vastaavat vuorostaan strategisten tavoitteiden asettamisesta ja toiminnan poliittisten suuntaviivojen määrittelystä. (Kuntaliitto, 2019). Lisäksi myös kuntalaki keskeisenä säädöksenä ohjaa ja määrittelee kunnan johtamista ja toimijoiden valtasuhteita, tehtäviä ja toimialaa koskevia rajauksia (Kuntalaki 410/2015).

Jäntin ja kumppaneiden (2021, 28) tapaan myös Niiranen, Joensuu ja Martikainen (2013) toteavat, ettei dualistisuus kunnallishallinnossa ole aina selkeärajaista ammatillisen ja poliittisen johtamisen välillä. Myöskään dualismin periaatteeseen nojaava työnjako ei ole aina selkeä viranhaltijajohdon ja luottamushenkilöiden välillä (Ryynänen 2000, 179). Niiranen ja kumppanit (2013, 18) nostavat esille myös sen, kuinka viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolien voidaan nähdä olevan osittain keskenään kilpailevassa asemassa. Dualistisen periaatteen toteutumisen tarkastelussa ongelmalliseksi saattaakin nousta rajanveto hallinnon ja päätöksenteon välillä, sillä näitä kahta aspektia on vaikea ja joskus lähes mahdotonta puhtaasti erottaa käytännössä toisistaan.

Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa esimerkiksi Leväsvirta (1999, 6) kommentoi todellisten ratkaisujen ja päätösten syntyvän jo asioiden valmisteluvaiheessa, jolloin päätösvaltaa käyttäville luottamushenkilöille jää rooliksi enää muodollisesti hyväksyä viranhaltijoiden tuottamat esitykset. Vartolan (1975) mukaan taas kunnallisen hallinnon keskeisin funktio on toimeenpanna poliittisia päätöksiä, mutta tosiasiasa hallinnolliset tehtävät sisältävät myös päätöksiä, jotka vaikuttavat organisaation toimintaan. Kaksoisjohtamisen järjestelmä on siis kaikkiaan kompleksinen ilmiö, jonka toteutumiseen vaikuttaa lainsäädännön ja toimintaperiaatteiden lisäksi erinäiset inhimilliset ja tapauskohtaiset tekijät eikä siksi ole käytännössä puhtaasti ilmenevä teoreettinen malli.

3.2.2 Kunnallinen viranhaltija ja ammattijohtaminen

Kuntaliitto (2019) määrittelee ammattijohtamisen tapahtuvan viranhaltijoiden ja lähiesimiesten työskentelyssä kunnan hallinnon eri tasoilla ja ammatillisesta johtamisesta vastaa kunnan viranhaltijajohto, jota johtaa kunnan- tai kaupunginjohtaja. Ammatillinen johtaminen on asiantuntijuuteen ja ammattimaisuuteen nojaavaa toiminnallista johtamista. Siinä keskeisessä asemassa ovat ratkaisuvaihtoehtojen tuottaminen valmistelutyön kautta luottamushenkilöiden päätöksentekoa varten sekä näiden poliittisen päätösvallan kautta syntyneiden päätösten toimeenpano ja seuranta. (Hämäläinen ym. 2009; Virtanen & Stenvall 2010.) Tiihonen (2006) puolestaan toteaa viranhaltijoiden roolin tehtäväksi edustaa hallinnon yleistä etua, joka on määritelty tarkemmin lainsäädännössä. Dualistisen periaatteen mukaisesti viranhaltijat eli ammattijohto vastaa siis pääasiallisesti luottamushenkilöiden päätöksentekoa varten tuotettavien esitysten valmistelusta, toimeenpanosta sekä muusta hallinnollisesta toiminnasta (Heuru 2000, 58).

Kuntalain 87 §:n mukaan julkista valtaa sisältävä työ tapahtuu virkasuhteessa, mikä erottaa viranhaltijat kunnassa työskentelevistä työsopimussuhteessa työskentelevistä työntekijöistä. Viranhaltija on siis henkilö, joka on virkasuhteessa kuntaan tai hyvinvointialueeseen ja heitä koskee keskeisesti virkavastuun käsite, jonka mukaan viranhaltija on vastuussa virassaan tehtyjen päätösten ja toimien lainmukaisuudesta. Viranhaltijoiden velvollisuuksia ja toimintaan liittyviä sääntöjä määritellään tarkemmin eri laeissa, kuten esimerkiksi hallintolaissa. Viranhaltijoiden tarkemmat tehtävät ja niiden sisältämät velvollisuudet määrätään lisäksi tarkemmin jokaisen kunnan omassa hallintosäännössä. Dualistisen johtamisperiaatteen mukaisesti viranhaltijat toimivat kunnassa luottamushenkilöiden alaisuudessa. (Kuntalaki 410/2015; Harjula & Prättälä 2019; Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 304/2003.)

Tutkimusasetelman kannalta on keskeistä määritellä, millaisina toimijoina viranhaltijat käsitetään tässä tutkimuksessa. Viranhaltijan toimijuuteen ja olemukseen on aiemmissa tutkimuksissa liitetty hyvinkin erilaisia ominaisuuksia ja lähtökohtia, joiden kautta heidän toimintaansa ja rooleja on pyritty tarkastelemaan. Tavanomaisesti viranhaltijat on nähty joko passiivisina tai aktiivisina kunnallishallinnon instrumentteina. Viranhaltijat voitaisiin käsittää toimijoina, joilla on oma tahto, innovatiivisuutta ja itsenäisyyttä sekä vastuu ja valta omasta toiminnastaan. Esimerkiksi Wilsonin (1887, 212) tyypittelyn mukaan viranhaltijat eivät ole vain passiivisia hallinnon toiminnan välineitä, vaan heidän oma tahtonsa ja toimintakykynsä tekee heistä aktiivisia, itsenäisiä toimijoita. Toisaalta heidät voidaan käsittää myös yksinkertaisina mekaanisina poliittisten päätösten toimeenpanijoina,

joilla on tarkka ja kapea ennalta asetettu suorittajarooli eikä edellä mainittuja itsenäisyyteen linkittyviä ominaisuuksia. Tähän määrittelyyn sopisi esimerkiksi Weberin (1919) luonnehdinta puolueettomista, kyseenalaistamatta tottelevista ja sokeasti toimeenpanevista virkamiehistä.

Tässä tutkielmassa viranhaltijat käsitetään ensin mainitun esimerkin mukaisina aktiivisina ja itsenäisinä toimijoina, joilla on oma tahto siitä, kuinka he työnsä toteuttavat. Pyrittäessä nostamaan esiin viranhaltijoiden kokemuksia dualistisesta johtamisjärjestelmästä on mielekästä käsittää heidät itsenäiseen ajatteluun ja päätöksentekoon kykenevinä toimijoina, joilla on valta ja kyky suunnitella työnsä toteuttamistapoja. Käsitys viranhaltijoista aktiivisina toimijoina luo merkitystä ja arvoa heidän kokemuksilleen kunnallishallinnon toiminnasta. Aktiivisina toimijoina heidän toimintansa tutkiminen, kehittäminen ja johtaminen on tutkimuksellisesti antoisampaa, sillä aktiiviset toimijat kykenevät muuttamaan ja kehittämään toimintatapojaan, mielipiteitään sekä rooliaan.

3.2.3 Kunnallinen luottamushenkilö ja poliittinen johtaminen

Poliittinen johtaminen tapahtuu kunnan toimijatasolla luottamushenkilöiden toimesta erityisesti valtuustoissa, lautakunnissa ja hallituksissa. Erityisesti valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat toimivat kuntien poliittisen johtamisen keskiössä. Kunnalliset luottamushenkilöt toteuttavat työskentelyssään siis dualistisen johtamisjärjestelmän demokraattista ja poliittista puolta päätöksentekijöinä. Käytännössä duaalijohdettujen kuntien luottamushenkilöiden toimenkuvassa korostuu tavoitteiden asettaminen ja strateginen johtaminen kunnan tahdon määrittelyn keinona. Lisäksi heidän johtamistyöhönsä lukeutuu keskeisesti myös päätöksenteko, asioiden vireillepano, tavoitteiden asettaminen sekä toiminnan arviointi. Luottamushenkilöt kantavat poliittista vastuuta kunnan kehityksestä ja muista keskeisistä paikallisista tavoitteista. (Kuntaliitto 2019).

Pyrkiessään vaikuttamaan kunnallishallinnon toimintaan ja edistäessään poliittisia intressejään luottamushenkilöt käyttävät erilaisia poliittisen ohjauksen keinoja. Möttönen (1997, 165–166) luettelee poliittisen ohjauksen esimerkkimalleiksi muun muassa yksityiskohtaisen ohjauksen sääntöjen avulla, viranhaltijoiden toimimisen suoraan poliitikkojen alaisuudessa ministerimallin mukaisesti, tulosjohtamisen keinot, mielipideohjauksen keskustelun kautta, yhteistyöhön ja neuvotteluun nojautuvan junailun mallin sekä politiikkojen osaamisesta ja ominaisuuksista perustuvan asiantuntijaohjauksen. Kunnallisilla luottamushenkilöillä on siis lukuisia keinoja käyttää päätösvaltaa kunnallishallinnossa ja ohjata dualistisen järjestelmän hengessä viranhaltijoiden

työskentelyä. Poliittiseen johtamiseen käytettävät keinot vaihtelevat tapauskohtaisesti ja poliittinen ohjaaminen voi koostua useammasta edellä esitetystä johtamismallista (Möttönen 1997, 165).

4 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Tavoitteenani tässä tutkimuksessa on ymmärtää viranhaltijoiden kokemuksista ja näkemyksistä dualistisesta johtamisjärjestelmästä käytännössä. Näitä kokemuksia ja käytännön elämän tilanteita pääsee mielestäni parhaiten käsittelemään laadullisen, eli kvalitatiivisen tutkimuksen kautta. Esimerkiksi Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 161) ovat todenneet laadullisen tutkimuksen lähtökohdaksi todellisen elämän kuvaamisen huomioiden tosielämän tilanteiden moninaisuuden. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä viranhaltijoiden kokemusten kautta, joten laadullisen tutkimuksen piirteet istuvat hyvin tähän tavoitteeseen.

4.1 Aineiston keruu

Aineisto kerättiin haastatteluiden avulla. Haastattelu aineiston keruutapana sopii hyvin tutkielman tavoitteeseen kerätä mahdollisimman vapaasti kokemuksia haastateltavilta. Haastattelutavaksi valikoitui teemahaastattelu, jota käytettiin tässä tutkimuksessa sen tarjoaman joustavuuden ja keskustelemaan haastatteluotteen vuoksi (Hirsjärvi ym., 2009). Teemahaastattelun avulla viranhaltijoiden kokemuksiin ja näkemyksiin on siis mahdollista tarttua haastattelijana ja se tarjoaa kokemuksiin perustuvan aineiston keräämiseen mielekästä joustovaraa. Teemahaastattelu toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna. Puolistrukturoidulle haastattelulle ominaisesti yhdestä haastattelurungosta huolimatta kysymysten esittämisjärjestys sekä haastattelukysymysten sanallinen esittämismuoto vaihteli hieman haastatteluiden edetessä eri haastateltavien kesken kuitenkin käsittäen kysymykset samasta rungosta (Hirsjärvi ym. 2009, 208). Teemahaastattelurungon teemoja muodostaessa huomiota kiinnitettiin tutkimuskysymykseen ja osakysymyksiin. Haastatteluissa käytetty teemahaastattelurunko on esitetty tutkielman lopussa liitteenä 1.

Tutkimuksen aineisto kerättiin haastattelemalla kuntien johto- tai esimiesasemassa toimivia viranhaltijoita. Rajaus johtaviin viranhaltijoihin perustuu siihen oletukseen, että heidän työnkuvansa ja roolinsa vuoksi dualistisen johtamisjärjestelmän piirteet näyttäytyvät mitä todennäköisemmin selkeämmin ja monipuolisemmin kuin toimeenpanevan tason viranhaltijoilla, joilla on vähemmän yhteistoimintaa luottamushenkilöiden sekä päättävien toimielinten toiminnan kanssa. Johtavien viranhaltijoiden ammattijohtajuus on oletettavasti näkyvämpää dualistisessa suhteessa kuin toimeenpanevan tason viranhaltijoilla.

Tutkimusta varten haastateltiin viittä esimiesasemassa toimivaa viranhaltijaa viidestä eri kunnasta eri puolelta Suomea. Haastatteluvaihetta suunnitellessa haastattelupyynnöt lähetettiin sähköpostin välityksellä 15 johtavalle viranhaltijalle, joihin vastaus saatiin kahdeksalta ja haastattelut onnistuttiin sopimaan viiden viranhaltijan kanssa. Haastattelut toteutettiin etäyhteydellä Microsoft Teams -sovelluksessa, jossa haastattelut myös nauhoitettiin haastateltavien suostumuksella. Haastattelujen kesto vaihteli 25–65 minuutin välillä. Haastatteluaineistoa kertyi tallennettuna nauhoituksena yhteensä 175 minuuttia. Haastattelujen jälkeen haastattelut litteroitiin ja litteroitua aineistoa kertyi yhteensä 26 sivua. Haastateltavien anonymiteetin säilyttämiseksi tässä tutkielmassa ei mainita kuntien tai kaupunkien nimiä eikä tarkempia virkanimikkeitä. Kaikilla haastateltavilla oli kuitenkin lähes sama virkanimike, työnkuva sekä pitkä kokemus viranhaltijatehtävistä vaihdellen 10–30 vuoden välillä.

4.2 Analyysimenetelmä

Analyysimenetelmänä sisällönanalyysia voi hyödyntää perinteisesti laadullisissa tutkimuksissa, ja se voidaan luokitella joko aineistolähtöiseksi, teorialähtöiseksi tai teoriaohjaavaksi sisällönanalyysiksi. Sisällönanalyysin kautta pystytään analysoimaan aineistoja systemaattisesti järjestämällä ja luokittelemalla kerättyä aineistoa johtopäätösten tekoa varten. Johtopäätösten rooli on sisällönanalyysia toteutettaessa siis tärkeä, sillä sen analyysin kuvailu ei yksistään riitä. (Grönfors, 2011; Tuomi & Sarajärvi, 2017; Tuomi & Sarajärvi, 2018) Valitsin tutkimuksen analyysimenetelmäksi Tuomen ja Hirsjärven (2017) esittämästä kolmesta vaihtoehdosta aineistolähtöisen sisällönanalyysin, jonka avulla tutkimuksessa käytettävä aineisto selkeytetään ja muotoillaan loogiseksi luotettavien ja selkeiden johtopäätösten muodostamiseksi. Viranhaltijoiden omien kokemusten sekä mielipiteiden ollessa tutkimuskysymyksessä keskeisessä asemassa aineistolähtöisyys tuntui tavoitteisiin nähden toimivalta valinnalta. Valinnan taustalla vaikutti vahvasti myös vähäinen aiempi teoria ja tutkimus aiheeseen liittyen.

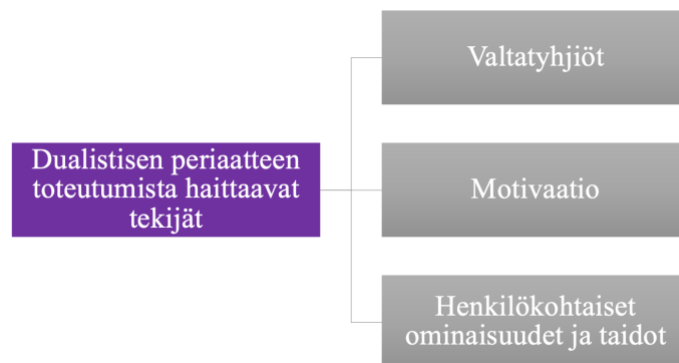
Litteroitu aineisto analysoidaan Milesin ja Hubermanin (1994) määrittelemän kolmivaiheisen aineiston sisällönanalyysin mukaisesti redusoidulla, klusteroimalla ja abstrahoidulla. Aluksi asetettiin Tuomen ja Sarajärven (2018, 122) väitteen mukainen analyysiyksikkö ja tässä tapauksessa analyysikysymys, jonka kautta aineistolähtöistä sisällönanalyysia ryhdyttiin tekemään. Analyysia ohjaava analyysikysymys oli tutkimuskysymykseen kytkeytyen seuravanlainen: *Mistä haastateltavat puhuvat, kun he puhuvat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden rooleista ja dualistisen periaatteen toteutumisesta kunnallishallinnossa?* Analyysikysymyksen määrittämisen jälkeen aloitettiin

ensimmäinen vaihe, eli alkuperäisdatan redusointi karsimalla tutkimukselle epäolennainen pois. Tässä vaiheessa aineistoa peilattiin edellä esitettyyn analyysikysymykseen, jonka avulla aineistosta poimittiin sellaiset kohdat, jotka liittyivät analyysikysymykseen ja vastasivat täten osaltaan tutkimustehtävään. Tutkimustehtävää kuvaavat ilmaisut ensin alleviivattiin aineistosta Tuomen ja Sarajärven (2018, 123) esimerkin mukaisesti, jonka jälkeen alkuperäisilmaukset siirrettiin erilliseen tekstidokumenttiin. Uudessa tekstidokumentissa kerätyt keskeiset alkuperäisilmaukset pelkistettiin ja listattiin allekkain klusteroinnin pohjaksi.

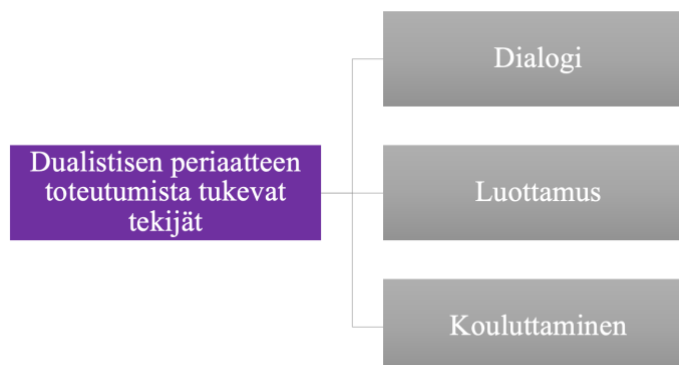
Seuraavaksi pelkistettyjä ilmaisuja ryhdyttiin klusteroimaan Tuomen ja Sarajärven (2018, 124–125) kuvauksen mukaisesti ryhmittelemällä ilmauksia samankaltaisuuksien, kuvaavuutensa ja yhtymäkohtien perusteella eri ryhmiksi, joista muodostui myöhemmin nimetyt alaluokat. Syntyneitä luokkia ja ryhmittelyitä yhdisteltiin ja niistä koottiin lopulta ylä- ja pääluokkia. Näistä syntyneitä luokkia kuvataan tarkemmin tämän tutkielman analyysiluvussa. Seuraavana toteutettiin Tuomen ja Sarajärven (2018, 124–127) mallin mukainen aineiston abstrahointi, jossa poimittiin tutkimuskysymyksen kannalta oleellinen tieto, jonka perusteella muodostettiin teoreettisia käsitteitä aineiston pohjalta yhdistelemällä aiemmin luotuja luokituksia yhdistävän luokan muodostamiseen asti. Analyysissa muodostettuja luokkia sekä analyysimenetelmän tuloksia esitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

5 ANALYYSIN TULOKSET JA TULKINTA

Tässä luvussa käsitellään aineiston analyysissä muodostuneita tuloksia. Ensimmäiseksi avataan lyhyesti viranhaltijoiden yleisiä käsityksiä dualistisen järjestelmän merkityksestä sekä sitä, kuinka dualistinen periaate pääsääntöisesti näyttäytyy heidän kokemustensa mukaan kunnallishallinnossa. Kokemukset järjestelmän merkityksestä sekä dualistisen periaatteen toteutumisesta toimivat oleellisena lähtökohtana niiden jälkeen käsiteltäville kokemuksille. Tämän jälkeen käsitellään aineistosta esiin nousseita dualistista periaatetta tukevia sekä sitä haittaavia tekijöitä. Nämä muodostuivat aineiston analyysivaiheessa tuloksia yhdistäviksi luokiksi, joille kummallekin muodostui kolme pääluokkaa. Dualistisen periaatteen toteutumista haittaavien tekijöiden pääluokiksi muodostuivat valtatyhjiöt, motivaatio sekä henkilökohtaiset ominaisuudet ja taidot. Dualistisen periaatteen toteutumista tukevien tekijöiden pääluokiksi muodostuivat analyysissä dialogi, luottamus sekä kouluttaminen. Nämä on esitetty tiivistetysti kuvioissa 1 ja 2.



Kuvio 1. Yhdistävä luokka ”Dualistisen periaatteen toteutumista haittaavat tekijät” sekä pääluokat.



Kuvio 2. Yhdistävä luokka ”Dualistisen periaatteen toteutumista tukevat tekijät” sekä pääluokat.

5.1 Viranhaltijoiden yleinen käsitys dualistisen periaatteen merkityksestä ja toteutumisesta

Tässä luvussa käsitellään aineistossa esiin nousseita käsityksiä dualistisen periaatteen merkityksestä viranhaltijatyöskentelyssä. Aineistossa dualistinen periaate ja johtamisjärjestelmä näyttäytyy keskeisenä osana kunnallishallinnon toimintaa. Viranhaltijoiden kokemukseen dualistisen periaatteen merkityksestä vaikuttaa vahvasti heidän koulutuksellinen taustansa, jonka ansiosta koko dualistisen järjestelmän peruspiirteet sekä sen olemassaolon perusteet koetaan selkeinä. Aineiston perusteella dualistinen järjestelmä nähdään monin tavoin merkityksellisenä. Järjestelmä ja dualistinen periaate koetaan usein lähes itsestään selvänä kunnallishallinnon ominaispiirteenä, jonka olemassaolo kulminoituu käytännön toiminnassa ja hallinnon tavoissa toimia.

”Se näkyy jatkuvasti arjessa. Se on sellainen sisäänrakennettu, sitä ei käytännössä ajattele, mutta sen tietää. Sanotaanko että pahimmillaan kun se on pielessä niin silloin sen oikeen konkreettisesti tiedostaa. -- Tarkotan sillä sitä, että silloin kun se aiheuttaa ristiriitoja tavalla tai toisella niin sen konkreettisesti tiedostaa. Se on olemassa oleva järjestelmä, joka kuuluu meidän kuntademokratiaan.” H4

”No aika isokin merkitys itseasiassa. Kunnan dualistinen johtamisjärjestelmä niin... Ei itse tai edes muut viranhaltijat pysty yksin sitä toimintaa pyörittämään. Eli on tietty toimivalta ja päätösvalta, mikä rajaa sit kaikkea omaa tekemistä. Tietyistä asioista päättää luottamushenkilöt ja tietyistä johtamisjärjestelmästä riippuen viranhaltijat. Eli on iso merkitys ja kytkeytyy tiiviisti arjen työhön.” H2

Dualistisen järjestelmän merkitykseen kytkeytyy aineiston perusteella usein ajatus yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta. Toiminnan yhteisöllinen ja vuorovaikutukseen pohjautuva lähtökohta on läsnä niin järjestelmän kaksinaisuuden kuin viranhaltijatyön johtamislunteen kokemuksissa. Niiranen ja kumppanit (2013, 54) ovat todenneetkin, että viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä vallitseva suhde on etenkin kunnan toiminnan kehittämiseen tähtäävä vuorovaikutus- ja yhteistyösuhde. Dualistisen periaatteen toteutuminen vaatii siis näiden kahden osapuolen kykyä toimia yhteistyössä, jotta periaatteen toteutumisen kautta tavoiteltavat hyödyt pääsevät realisoitumaan kunnallishallinnon toiminnassa.

”Se merkitys näkyy konkreettisesti siinä, että on tosi paljon kontakteja ja viestintää luottamushenkilöiden suuntaan.” H1

Aineiston perusteella hallinnon ja politiikan jako nähdään kunnallishallinnon arjessa rakenteellisena järjestelmänä, joka heijastuu viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden tehtävissä ja toimivalloissa. Toisaalta aineistosta nousee esiin, että sille annetaan myös periaatteellisia merkityksiä. Demokratian

ja kansanvallan merkitys dualistisen periaatteen takana olevana arvona koetaan tärkeänä. Myös esimerkiksi Ryytänen (1998, 33–34) tunnistaa dualistisen periaatteen mukaisten työn- ja vastuunjaon erittäin tärkeäksi nimenomaan demokratian kannalta. Tämän voidaan aineiston perusteella nähdä keskeisimpänä tekijänä, jonka kautta viranhaltijat kokevat järjestelmän oikeutetuksi.

”Kyllä se on ihan selvä asia, että demokratia ja kansanvalta on erittäin tärkeä arvo ja kunnissa on oikeutus sille. -- Se on itsestäänselvyys tämä dualismi. Jotenkin kuitenkin kun itsellä on arvot olemassa jonka pohjalta työskennellään niin tää demokratiahan on sellainen hyvinkin tärkeä arvo olemassa jota kunnioittaa työssäänkin. Tavallaan kun ajatellaan tosiaan sitä, että kaikista tärkeimmät asiathan ovat demokratia ja oikeusvaltio ja vapaus, niin tää kuuluu siihen kategoriaan sitten.” H1

”Liityntä kansaan on ehkä se tärkein syy ja hyöty täs järjestelmässä.” H3

Demokratian ja kansanvaltaisuuden toteuttamisen lisäksi viranhaltijat kokevat dualistisen järjestelmän tarjoavan työhönsä sekä kunnallishallintoon erilaisia hyötyjä. Dualistisen järjestelmän nähdään tarjoavan päätöksentekoon tietoa ja osaamista erityisesti paikallistuntemuksen muodossa. Paikallisen edun huomioiminen sekä luottamushenkilöiden yhteys kuntalaisiin nousee aineistossa esille useasti. Tämä toteuttaa osaltaan dualistisen periaatteen mukaista tarkoitusta siitä, että demokraattisesti valitut luottamushenkilöt kanavoivat kuntalaisten tahtoa kunnallisessa päätöksenteossa ja näin turvaavat paikallista etua sekä yksilöiden vaikuttamismahdollisuuksia poliittisen järjestelmän kautta.

”Ihan selkeä hyöty on siinä, että päättäjät on paikallisia. – Ammattijohtajuus, se tuo sitten juurikin sitä osaamista siihen, mutta siinä ei ole välttämättä sitä samanlaista sidettä siihen kuntaan itsessään” H4

”Saadaan erilaisia näkökulmia ja demokratian ääni kuuluviin ihan eri tavalla kuin saataisiin ilman luottamushenkilöjohtoa. -- Kyllä näkisin vahvuutena juuri sen, että on eri näkökulmat huomioitu paremmin, kun onhan kyse julkisten varojen käytöstä.” H2

Aineistosta nousee esiin myös dualistisesta järjestelmästä koettuja haittoja sekä uhkia viranhaltijatyöskentelyn kuin myös hallinnon toiminnan kannalta. Aineiston perusteella edellä esitettyyn järjestelmän vahvuuteen, eli kansanvallan toteutumiseen liittyen, dualistisessa järjestelmässä nähdään toisaalta uhkana sen demokratiatehtävän toteutumatta jääminen. Esimerkkejä tällaisesta ovat aineiston mukaan puolueiden liian määräävä asema sekä yksittäisille luottamushenkilöille kasaantunut päätösvalta. Päätösvallan keskittyessä epäsuhtaisesti luottamushenkilöorganisaatiossa aiheutuu vaaraa myös demokraattisen edustavuuden ja sen

mukaisien vaikutusmahdollisuuksien toteutumiseksi, jota dualistinen periaate pyrkii kunnallishallinnossa takaamaan.

”Jos ollaan liian paikallaan pysyviä, mikään ei saisi muuttua ja pärjätään näinkin - asenne. Tai jos jokin ryhmistä, jokin puolueista on liian määrävässä asemassa, niin silloin on suuri riski, että se muuttuu liian yksipuoliseksi ne näkemykset.” H4

Dualistisen periaatteen varjopuoleksi koetaan aineiston perusteella myös sen hidastava vaikutus asioiden käsittelyn etenemiseen ja hallinnon ketteryuteen. Dualistinen järjestelmä, jossa valtaa jaetaan kahdelle eri toimijalle, lisää esimerkiksi päätöksentekoprosessissa vaadittavien vaiheiden määrää. Useilla käsittelyvaiheilla pyritään takaamaan niin luottamushenkilöiden mahdollisuus vaikuttaa käsiteltäviin ja päätettäviin asioihin, kuin myös viranhaltijoiden tilaisuus ohjata toimintaa ammattijohtajuutensa kautta. Toisaalta tämä haitta nähdään kuitenkin vähämerkityksellisenä järjestelmän tarjoaman kansanvallan mahdollistamisen rinnalla.

”Siinä, jos hankintarajat ja valtuudet ovat hyvin alhaiset eli pitää viedä toimielinkäsittelyyn kaikki mahdolliset, muutamaa tonnia suuremmat asiat, niin se voi pahimmillaan hidastaa kunnan kehittymistä ja palvelutarpeisiin nopeasti reagoimista” H4

Aineiston perusteella dualistisen periaatteen toteutuminen koetaan hieman eri tavoin, mutta esille nousee kuitenkin monia kokemuksia yhdistäviä piirteitä. Dualistisen periaatteen mukaiset roolijaot viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä koetaan selviksi ja ymmärretyiksi paremmin viranhaltijoiden puolelta. Aineistosta nousee vahvasti esiin kokemukset siitä, että erityisesti uusille luottamushenkilöille dualistisen periaatteen mukainen työnjako voi olla epäselvä. Uusien luottamushenkilöiden nähdään ylittävän toimivaltansa rajat useinten, mikä yhdistetään aineistossa muun muassa tiedon ja kokemuksen puutteeseen.

”Luulisin että viranhaltijoille ne ovat aika selkeät, mut kun on aika tuore ja uusi valtuustokausi menossa niin kyllä uudemmille luottamushenkilöille se ei ole niin selkeä” H2

”Eräillä uuden kaartin poliitikoilla tuntuu olla halua puuttua operatiiviseen toimintaan. He eivät tiedosta sitä rajaa siinä mikä on operatiivista toimintaa ja mikä on heidän rooliinsa kuuluvaa.” H4

”Pääosin kyllä (Onko dualistisen periaatteen mukainen roolijako selkeä käytännössä?). Yksittäisiä poikkeuksia on varsinkin uusilla luottamushenkilöillä. Heti

kun tullaan päätöksentekoon ja varsinkin jos on noviisi voi äkkiä harhaantua eikä tajua miten tätä toimii.” H1

Aineistossa kuitenkin vallitsee konsensus siitä, että tarkka rajanveto roolien välillä näyttäytyy käytännössä kompleksisena. Aiempi tutkimus viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisestä työnjaosta dualistisen periaatteen kannalta nostaa esiin paljon samanlaisia huomioita (esim. Ryyänen 2000, 179; Jänntti ym. 2021, 28). Kokemukset roolien välisen rajanvedon problematiikasta ovat aineiston mukaan yhä useammin näkyvissä kunnallishallinnossa kuin aiemmin. Tällä kehityksellä voidaan tulkita olevan yhteys kunnallishallinnossa esiintyvien ilmiöiden monimutkaistumiseen sekä erilaisten sosiaalisten ja toiminnallisten rajapintojen lisääntymiseen. Dualistisen periaatteen mukaisten roolien selkeys koetaan aineiston perusteella teoriassa selväksi ainakin viranhaltijoiden toimesta, mutta käytännön hallintotoiminnassa periaatteen toteutuminen ei ole enää yhtä selkeää.

”No siis periaatteessa paperilla on tosi selkee mutta käytännössä ei” H3

”Ja rajanvedot voi olla aika kinkkisiä siitä mikä kuuluu luottamushenkilöille ja mikä viranhaltijoille, ei välttämättä aina ihan selkeitä” H2

”Kyllä on sekaannuksia rooleissa, niitä on ollut aina mun työhistorian ajan. Mutta sanotaan että nyt tuntuu enenevässä määrin olevan vaikeutta ymmärtää sitä veteen piirrettyä viivaa, joka ei ole siis selkeä, mutta tuntuu olevan vielä vähemmän selkeä kuin joskus aiemmin.” H4

Dualistisen periaatteen mukainen roolitus ja sen tuomat rajapinnat koetaan käytännössä häilyvinä, mutta kuitenkin teoriassa tärkeinä. Aineistossa nousee esiin myös se, että ylitettyihin rajoihin tahdotaan puuttua. Tämä johtuu siitä, että dualistisen periaatteen rikkominen ja toisen tehtäviin kajoaminen koetaan aineiston perusteella viranhaltijatyötä haittaavaksi piirteeksi. Dualistista periaatetta halutaan aineiston perusteella viranhaltijapuolella noudattaa hallinnollisista, käytännöllisistä ja periaatteellisista syistä. Esimerkiksi Saarela ja Sainio (1991, 41) toteavat myös tutkimuksessaan, että luottamushenkilöiden sekaantuminen dualistisen periaatteen mukaisten roolirajojen yli viranhaltijoiden tehtäväalueelle vähentää toiminnan tuloksellisuutta.

”Ehdottomasti pitäisi mennä niinkun on hallintosäännössä tarkoitettu tää työnjako. Tottakai se on se peruslähtökohta ja kaikilla tulisi olla tiedossa. -- Selkeesti pitäisi se tiedostaa ja siihen pitäis puuttua jos roolit sekoittuu. Molemmin puolin, jos ollaan liikaa menty toisen tontille. Kyllähän me viranhaltijat pidetään siitä tiukka huoli.” H3

”Sekoittavat roolit työllistävät turhaan. Aina tulee ylimääräistä vaivannäköä tavallaan. -- Asioiden selvittäminen työllistää paljon. Voi aiheuttaa epäselvyyksiä ja skismoja sekä erilaisia valitettavasti valta-asetelmia.” H1

”Siinä on vaaransa, jos puurot ja vellit päästetään menemään sekaisin.” H4

5.2 Dualistisen periaatteen toteutumista haittaavat tekijät

Tässä luvussa tarkastellaan aineistosta esiin nousevia tekijöitä, joiden voidaan katsoa haittaavan dualistisen periaatteen mukaisen työnjaon toteutumista kunnallishallinnossa. Viranhaltijoiden kokemusten perusteella periaatteen toteutumiseen vaikuttavat monet eri tekijät, jotka ovat osaltaan keskinäisessä riippuvuussuhteessa toistensa kanssa. Monen työnjakoa sekoittavan tekijän todetaan liittyvän suoraan myös yksittäisen kunnan omiin käytäntöihin, toimintaympäristöön sekä siellä vaikuttaviin yksilöihin. Aineiston analyysissä näistä tekijöistä muodostui kolme pääluokkaa, jotka kokoavat aineistosta poimitut keskeisimmät haittatekijät dualistisen periaatteen toteutumiselle. Nämä muodostuneet pääluokat ovat valtatyhjiöt, motivaatiot sekä yksilöiden ominaisuudet ja taidot.

5.2.1 Valtatyhjiöt

Aineiston perusteella yhtenä selkeänä dualistisen periaatteen toteutumista haittaavana tekijänä nähdään hallintoon ja päätöksentekoon syntyvät valtatyhjiöt. Valtatyhjiöt aiheuttavat syntyessään tilaisuuden ottaa valtaa sekä tarpeen saada valtatyhjiö täytetyksi. Tällaisessa tilanteessa valtatyhjiön täyttäjäksi voi olla se osapuoli, jolle tehtävää ei ole dualistisen periaatteen mukaan tarkoitettu. Valtatyhjiöiden syntymiselle voi olla monia syitä.

Aineistossa nousee esille se, että kunnallishallintoon muodostuneita valtatyhjiöitä täyttävät niin viranhaltijat kuin luottamushenkilötkin. Viranhaltijapuolella joudutaan aineiston perusteella ottamaan joskus suurempaa roolia muun muassa luottamushenkilöille kuuluvasta strategisesta päätöksenteosta, jos luottamushenkilöt eivät itse tee sellaisia tehtävästään huolimatta. Esimerkiksi Möttösen (1997, 352–354) väitöskirjassa esitetään edellisen tutkimustuloksen kanssa yhtenevä näkemys siitä, että viranhaltijoiden kannalta on ongelmallista, jos selkeää ja pitävää poliittista tahtoa ei löydy tärkeissä kysymyksissä. Aineistossa nousee esiin viranhaltijoiden kokemuksia, joiden mukaan luottamushenkilöt voivat valuttaa heille kuuluvaa päätöksentekovaltaa viranhaltijoille esimerkiksi silloin, kun poliittisen päätöksenteon kautta ei annetta riittäviä reunaehtoja tai suuntaviivoja valmistelulle.

”Mun mielestä heidän (luottamushenkilöiden) tulisi ottaa se valta mikä heillä jo on niin paremmin haltuun. -- Esittäkää meille vaihtoehtoja. Eikä anneta juurikaan reunaehtoja tai hyvin väljiä näkemyksiä. Ja mun mielestä se, että heidän pitää kyetä ja haluta tehdä se mitä heidän vähimmillään kuntalain mukaisesti tulisi tehdä.” H4

Aineiston perusteella voidaan myös tulkita, kuinka roolien ylittäminen voi aiheuttaa lisääntyvää vallan siirtymistä toiselle osapuolelle. Tämän suhteen aineistossa nousee esiin roolirajoista kiinni pitämisen tärkeys, jottei luottamushenkilöt tai viranhaltijat pääse täyttämään toisilleen kuuluvia valtatyhjiöitä. Valtatyhjiöiden muodostumisen estäminen tukee dualistisen periaatteen toteutumista. Niiden syntyminen voi aiheuttaa itsessään epävarmuutta tehtävien hoitamisessa. Myös tiedon ja osaamisen puutteen voidaan tulkita johtavan tehtävien tekemättä jättämiseen ja siten muodostavan valtatyhjiöitä, joiden täyttämiseen syntyy hallinnossa luonnollinen tarve. Aineiston perusteella vastuu estää valtatyhjiöiden syntyminen on jokaisella toimijalla itsellään.

”Kyllä tuolla on sellaista vanhaa kunnallispoliitikkoo niin kyllä he helposti ottaa isomman roolin ja tilan kun tarvitse, jos antaa” H3

5.2.2 Motivaatio

Motivaation merkitys roolien säilymisessä nousi toiseksi keskeiseksi dualistista periaatetta rikkovaksi luokaksi aineistosta. Motivaation käsitteellä viitataan tässä yhteydessä sellaisiin yksilöstä riippuvaisiin tahto- ja halutekijöihin sekä päätösten takana vaikuttaviin motiiveihin, jotka ohjaavat yksilön toimintaa roolissaan. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden oma tahto pitää kiinni omista tehtävistään, kuten myös heidän oma motivaationsa ylittää dualistisen periaatteen roolirajat, nähdään aineiston valossa olennaisena tekijänä. Lisäksi yksilöiden motivaatio ylittää roolirajat kulminoituvat aineistossa selvästi muutamiin tiettyihin käytännön toimintoihin tai päätöksenteon aihealueisiin.

Ensimmäinen näistä on luottamushenkilöiden halu puuttua viranhaltijoiden toimialaan kuuluvaan operatiiviseen toimintaan. Operatiiviseen toimintaan puuttuminen koetaan aineiston perusteella mikromanageerauksen kaltaiseksi toiminnaksi, jota ei pidetä hallinnon tarkoituksenmukaisen toiminnan kannalta tarpeellisena. Luottamushenkilöiden halu puuttua operatiiviseen toimintaan koetaan aineiston perusteella myös merkiksi siitä, etteivät luottamushenkilöt luota viranhaltijoiden kykyyn hoitaa heille kuuluvat tehtävät.

”No joskus on semmoset henkilöstöön liittyvät asiat, jotka kuuluu pääsääntöisesti operatiiviseen toimintaan eli viranhaltijajohdolle. Nää voi herättää intohimoja ja halua osallistua enemmän kuin olisi tarvetta.” H2

”Ehkä tää suurempi tota kysymys on se, että aika usein luottamushenkilöt puuttuvat tähän operatiiviseen toimintaan ja tulee mikromanageerauksen tyyppistä puuttumista. Ei malteta pysyä siellä isoissa kokonaisuuksissa vaan halutaan mennä toisen tontille. Kyl sanoisin että tää suuntaus on viime vuoden aikana mitä oon nähnyt niin ehdottomasti lisääntymässä. Siinä on selkee yhteys populismiin ja yritetään tehdä pieniä siirtoja jotka koskettaa pientä kohderyhmää ja sitä kautta saadaan pisteitä itselleen.” H3

Aineistosta käy ilmi, että luottamushenkilöiden tahto puuttua operatiiviseen toimintaan on yleistynyt viime aikoina. Lisääntynyt pyrkimys puuttua operatiiviseen toimintaan yhdistetään aineistossa usein nimenomaan uusiin luottamushenkilöihin. Tämä voidaan nähdä jatkumona aiemmin esitettyyn tulkintaan, jossa uusien luottamushenkilöiden puutteellinen osaaminen ja ymmärrys koetaan keskeiseksi syyksi, jonka vuoksi roolirajoja ylitetään. Toisaalta kyseessä voi olla laajemmin luottamushenkilöiden keskuudessa tapahtuva muutossuunta, jossa yksittäiset luottamushenkilöt pyrkivät haalimaan itselleen lisää valtaa puuttumalla tarkoituksellisesti myös operatiiviseen toimintaan.

”Kyllä mä väittäisin, että näkyy sellaista enemmän eräiden poliitikkojen osalta operatiiviseen toimintaan puuttumista kuin ennen” H4

” -- siellä niinku tapahtu muun muassa sitä, että siellä yritetään lautakunta tasolla esimerkiksi hypätä sinne operatiivisen henkilöstöjohtamisen puolelle, ja hyvä nyt ettei yksittäisen työntekijän lomina käsitellä lautakunnassa.” H5

”Tällainen suuntaus on lisääntynyt kauheasti, että yksittäinen valtuutettu on päätöksentekokoneiston huipulla ja ajattelee että koko porukka on hänen käytössään. Näinhän se ei mene.” H3

Luottamushenkilöiden motivaatio ylittää toimivaltuutensa rajat kasvaa aineiston perusteella sitä mukaan, mitä suurempi ja tärkeämpi asia on kyseessä. Aineiston mukaan tahtotila ylittää oman roolinsa raja on yleistä liittyen henkilövalintoihin. Toinen aineistosta esiin nouseva syy, jonka vuoksi dualistista periaatetta halutaan rikkoa, liittyy suuriin ja hintaviin, kunnan kasvun kannalta keskeisiin hankkeisiin ja niiden valmisteluun. Tässä voidaan nähdä yhteys luottamushenkilöiden tehtävään välittää kuntalaisten tahto mukaan kunnalliseen päätöksentekoon. Kuntalaisille tärkeiden asioiden käsittelyssä luottamushenkilöt saattavat kokea lisääntyntä velvollisuudentuntoa ja tarvetta saada oma panoksensa asiaan huomioiduksi. Aiemmassa tutkimuksessa on todettu luottamushenkilöiden

kokevan yksittäiset, konkreettiset asiat mieluisammiksi päätöksenteon kohteiksi kuin yleisluonteiset ison linjan periaatepäätökset (Saarela & Sainio 1991, 41).

”Kyllähän intohimoja herättää aina palveluverkkoihin ja kouluihin, niiden rakentamiseen liittyvät päätökset. Mitä päätetään ja minkätasoisista asioista missäkin tasolla, niin siinä voi helposti välillä sekoittua roolirajat.” H2

5.2.3 Henkilökohtaiset ominaisuudet ja taidot

Kolmanneksi pääluokaksi dualistisen periaatteen toteutumista haittaavana tekijänä muodostui yksilöiden henkilökohtaiset ominaisuudet ja taidot. Aineistossa tämän luokan tekijät nousevat usein esille osasyynä muiden ilmiöiden ja kokemusten taustalla, mutta niiden koettiin olevan myös itsessään keskeinen ja merkittävä tekijä aineistoa analysoidessa. Sen vuoksi yksilöiden ominaisuuksia ja taitoja sekä niiden merkitystä dualistisen periaatteen toteutumisen taustalla nostetaan esille ja tulkitaan myös omana lukunaan.

Viranhaltijoiden kokemukset luottamushenkilötoiminnasta ja heidän panoksestaan kaksoisjohtamisjärjestelmässä konkretisoituu aineistossa usein uusien luottamushenkilöiden ympärille. Aineiston perusteella uusilla luottamushenkilöillä roolien ylittämisen taustalla vaikuttaa selkeästi tiedon sekä osaamisen puute. Osaamisen puute konkretisoitui aineistossa muun muassa siten, ettei uusilla luottamushenkilöillä ollut käsitystä kunnallishallinnon toiminnan lähtökohdista, kuten lainsäädännöllisistä reunaehdoista taikka dualistisen periaatteen merkityksestä. Tällöin luottamushenkilöiden käsitys omasta roolistaankin todennäköisesti hämärtyy, jos käsitystä sen taustalla vallitsevista syistä ei hahmoteta.

”Huomaan uuden valtuuston alottaessa sen koulutuksellisista vaatimuksista, että meidän virkamiesten tulisi kouluttaa ihan ruohojuuritasolta alkaen, ei näin ennen ollut! Pitää kertoa mihin heidät on oikein edes valittu, se kuule ihan oikeesti tarkoittaa tätä käytännössä.” H4

”Hetimitä kun tullaan päätöksentekoon ja varsinkin jos on noviisi voi äkkiä harhaantua eikä tajua miten tää toimii. Ja mitkä on poliittisen harkinnan rajat ja mitkä lailla säädetyt normatiiviset rajat.” H1

Osaamisen ja tiedon puutteen voidaan tulkita liittyvän keskeisesti myös valtatyhjiöiden muodostumiseen kunnallishallinnossa. Substanssiosaamisen puutetta luottamushenkilöpuolella voidaan yrittää kompensoida viranhaltijapuolen osaamisella, joka aiheuttaa samalla dualistisen

periaatteen kannalta vaaran roolien sekoittumiseen. Tällöin viranhaltijat saattavat kokea paineita vaikuttaa osaamisellaan esimerkiksi strategiseen päätöksentekoon. Sama voisi toteutua myös toisin päin operatiiviseen toimintaan puuttumisen kautta luottamushenkilöiden toimesta, jos siihen koetaan osaamisen puutteen vuoksi tarvetta.

”Niillä ei ole kuitenkaan mitään käsitystä siitä, mitä sen kunnallisen luottamushenkilön työtehtävät on. Siitä johtuu nää aisan yli potkimisen, eli operatiivisen ja poliittisen päätöksenteon eli dualismin ongelmat.” H4

Aineistosta nousi esiin viranhaltijoiden huoli siitä, millaisena luottamushenkilöasema ja -rooli koetaan yhteiskunnassa tällä hetkellä. Kunnallishallinnossa käsiteltävien asioiden monimutkaistuesssa ja asioiden hoitamiseen vaadittavan osaamistason kasvaessa myös luottamushenkilöiden rooli nähtiin aineiston perusteella muuttuneen aiempaa vaativammaksi. Samalla aineistossa nousee esiin kuitenkin käsitys siitä, ettei luottamushenkilötehtävissä toimimista pidetä enää samassa arvossa kuin aiemmin. Tämä näkyy muun muassa luottamushenkilöiden asenteessa ja sitoutumisessa rooliaan ja sen tehtäviä kohtaan. Luottamushenkilöiden sitoutuneisuuden heikkous rooliinsa heikentää päätöksentekojärjestelmän toimivuutta sekä sen uskottavuutta myös kuntalaisten silmissä. Luottamushenkilötoiminnan luonteen henkilökohtaistuminen, yksilöityminen ja merkityksen vähättely nousee aineistosta esiin viranhaltijoiden kokemana huolena dualistisen järjestelmän toimivuuden kannalta.

”Ihan 2000 luvun alussa, viimeisen 10 vuoden aikana on oikeesti alkanut mietityttämään tän rakenteen toimivuus, sitä kautta, kun ennen luottamustehtävä oli kunniatehtävä.” H4

Heikko sitoutuneisuus luottamushenkilötehtäviin sekä roolissa tapahtuva muutos kohti yksilöitymistä on yhteydessä dualistisen periaatteen tärkeimpään lähtökohtaan, eli kansanvallan ja demokratiatehtävän toteutumiseen kunnallishallinnossa. Tällä nähdään aineistossa olevan dualistisen periaatteen toteutumista haittaava merkitys.

”Mutta ehkä sellainen oman edun tavoittelu varmaan liittyy tähän aikaankin. Halutaan kuitenkin oma kädenjälki aikaan, minä sain tän aikaan. Sellainen talkooajattelu, ettei ole väliä kuka tän teki, kunhan saatiin aikaiseksi, sellaista toivoisin, että tulisi taas lisää. Tai takaisin oikeastaan.” H3

”Jokaisessa kunnassa voi olla yksittäisiä persoonia, jotka saatetaan kokea vaikeuttavan hallinnon tehtävien toteuttamista ja omaa työtäkin. Ne vie liikaa energiaa, negatiivista

energiaa. Nämä hyvin kokemuksellisia asioita. Enemminkin jos heikkouksia miettii, niin saattaa olla yksittäiset ”änkyrät” ja valittavat, jotka kuuluu järjestelmään.” H1

5.3 Dualistisen periaatteen toteutumista tukevat tekijät

Tässä luvussa keskitytään aineistosta esiin nouseviin kokonaisuuksiin, joilla on dualistien periaatteen toteutumista tukevia ominaisuuksia viranhaltijoiden kokemusten perusteella. Aineiston analyysivaiheessa tähän yhdistävään luokkaan muodostui kolme pääluokkaa, jotka ovat dialogi, luottamus sekä kouluttaminen. Kaikilla näillä luokilla on myös suora tai osittainen yhteys toisen yhdistävän luokan pääluokkiin, sillä nämä analyysissa muodostuneet luokat ovat tulkinnan perusteella tiiviissä yhteisvaikutuksessa keskenään.

5.3.1 Dialogi

Viranhaltijoiden kokemusten mukaan dialogilla on suuri rooli dualistisen periaatteen toteutumisen aikaan saamisessa. Dialogilla viitataan aineistossa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön tähtäävään keskinäiseen kommunikaatioon. Aineiston perusteella dialogi koetaan ennen kaikkea roolirajojen ylittämistä ennaltaehkäisevänä toimintana. Dialogi myös nähdään vaikuttavimpana päätöksentekoprosessin varhaisessa vaiheessa jo valmistelun aikana ja sitä ennen. Niiranen ym. (2013, 18) toteavatkin, että tiedon hyödyntäminen päätöksentekoprosesseissa vaatii jo poliittisen ja toiminnallisen johdon välistä toimivaa vuorovaikutusta. Aineiston perusteella varhaisen vaiheen dialogilla ehkäistään päätöksistä tehtyjen valitusten syntymistä sekä tyytymättömyyttä päätöksiin. Dualistisen periaatteen toteutumisen edistämisen lisäksi dialogisuuden voi tulkita tukevan myös syntyneiden päätösten koettua oikeudenmukaisuutta.

”Mahdollisimman varhaisen vaiheen dialogi varsinkin isoissa asioissa. -- Ennen kuin aloitetaan ottamaan yhtään askelta, käydään alustavia keskusteluja ja tarkkaan kuulostellaan, mitä mieltä palkkatoimikunnan jäsenet voisivat olla tästä asiasta. Poliittinen ohjaus tulee myös tällaisen dialogin ja tunnustelun kautta.” H1

”Se vähentää valituksia, se vähentää eriäviä mielipiteitä, se vähentää äänestämistä, kun kaikki ovat päässeet vaikuttamaan jo siihen päätöksen lopputulokseen. Erilaiset näkemykset on saatu huomioitua.” H5

Dialogia synnytetään päätöksentekoprosessin eri vaiheissa monin keinoin. Aineistosta nousee esiin iltakoulujen, keskustelujen ja yhteisten tapaamisten merkitys dialogisuuden mahdollistamisen pohjana. Tämä on keino, jonka hyödyntäminen on yksilöllistä ja kuntariippuvaista siinä mielessä,

kuinka kunnassa tahdotaan tai osataan panostaa varhaisen vaiheen dialogin syntymiseen. Aineiston perusteella vuorovaikutustilanteita tulisi kuitenkin tietoisesti järjestää johtavien viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden välille, jotta dualistinen periaate pystyy toteutumaan. Tästä voidaan tulkita, että luottamushenkilöiden kokemus kuulluiksi tulemisesta ja tosiasiallisen vaikutusmahdollisuuden saamisesta vähentää heidän tahtoaan ja tarvettaan puuttua viranhaltijoille kuuluvaan työhön.

”Kunnan omassa hanskassa miten dialogisuus saadaan aikaiseksi. Löytyy mahdollisuus taistella keskenään, mutta jos ei ole halua, kykyä tai näkemystä rakentaa toimintakulttuuria dialogisuuden suuntaan puolin ja toisin.” H1

”Ja varmaan siihen vaikuttaa se, että jokainen valtuutettu tietää pääsee kyllä vaikuttamaan. Heillä ei ole tarvettakaan testaamaan sitä rajaa operatiivisen ja poliittisen johtamisen välil.” H5

Aineistossa ilmenee yhteys dialogin mahdollistamisen ja valmistelun aseman kanssa. Valmistelun roolia päätöksenteossa ja roolin liian suurta vallankäyttöasemaa nimenomaan päätösehdotusten muotoilussa on pidetty usein problemaattisena dualistisen periaatteen kannalta aiemmassa tutkimuksessa (esim. Leväsvirta 1999, 6; Murto 2014, 36). Varhaisen vaiheen dialogi nähdään aineiston perusteella yhdeksi konkreettiseksi keinoksi, jonka avulla valmistelun rooli ei pääse ylittämään liikaa dualistisen periaatteen mukaista rajaa päätöksenteko- ja valmisteluvallan välillä. Varhaisen vaiheen dialogin kautta luottamushenkilöille kuuluva päätöksentekovalta ulottuu ja pääsee vaikuttamaan viranhaltijoiden suorittamaan valmisteluprosessiin.

”Jos se yhteinen vuorovaikutus järjestetään valmistelijoiden ja päättäjien välillä niin, että keskustelua on riittävästi ja nimenomaan aitoa dialogista keskustelua, niin ei se valmistelu saa liian suurta jalansijaa.” H1

Dialogin avulla voidaankin osaltaan varmistaa, että valmisteltavat päätösesitykset ovat linjassa poliittisen tahdon kanssa, mikä on dualistisen periaatteen tarkoituksen mukaista. Tällöin viranhaltijoille ei pääse syntymään dualistisen periaatteen vastaista liiallista valtaa vaikuttaa harkinnanvaraisiin valmisteluratkaisuihin. Myös Heuru (2000, 217–219) on kiinnittänyt tutkimuksessaan huomiota varhaisen valmisteluprosessin vaiheeseen nimenomaan harkinnanvaraisissa valmisteluratkaisuissa, jossa valmisteltu päätösehdotus johtaa hänen mukaansa usein yhteen ainoaan ratkaisuun. Aineistosta esiin noussut problematiikka ja dialogin vaikutus valmisteluprosessissa esiintyy siis myös aiemmassa tutkimuksessa laajasti. Toisaalta aineistossa nousee esiin näkemyksiä siitä, että viranhaltijoiden vahva rooli valmistelussa on oikeutettu dualistisen

johtamisjärjestelmän kautta. Tällä viitataan siihen, että viranhaltijoiden myös odotetaan tuovan ammattijohtajuuteensa kytkeytyvä substanssiosaaminen osaksi valmistelua ja sitä kautta osaksi päätöksentekoa. Myöskään Möttönen (1997, 384–387) ei näe ongelmallisena vallan osittaista valumista luottamushenkilöiltä viranhaltijoille, sillä toimiva hallinto ja sen mukana ammattijohtajuus on hänen mukaansa edellytys demokratian toteutumiselle ylipäänsä.

” -- pienemmissä asioissa niin ei siinä oo mitään pointtia tuodakkaan niitä vaihtoehtoja, vaan pyritään viemään jo valmistelussa niin pitkälle et ne on pureskeltu. Välillä tää turhauttaa päättäjäporukkaa, mut mun mielestä niiden pitäis olla vaan kiitollisia et voivat oman aikansa käyttää johonkin muuhun. Virkavastuu on kuitenkin niin selvä niin ei valmisteluissa tehdä mitä sattuu.” H3

”En kyllä koe, että viranhaltijoiden rooli valmistelussa on ongelmallinen. Siksihän ne viranhaltijat palkataan valmistelemaan ja tekee valtuustostrategian mukaisia esityksiä sinne päätöksentekoon. Siellä se oikea ammattiosaaminen on ja pitääkin olla, substanssiosaamisen vahvasti mukana valmistelussa.” H2

Aineiston perusteella voidaan tulkita, että erilaisilla päätöksentekoon tuotavilla asioilla on erilaiset lähtötarpeet dialogin luomiseen. Mitä suuremmasta ja merkityksellisemmästä asiasta on kyse, sitä varhaisemmassa vaiheessa luottamushenkilöt tulisi ottaa valmisteluun mukaan dialogin kautta. Valmistelussa oleviin asioihin kannattaa aineiston perusteella harjoittaa ennakoivaa otetta dialogisuuden muodostamisessa, jotta todelliset vaikutusmahdollisuudet luottamushenkilöille voidaan taata. Kuitenkin dialogin luominen pienemmän skaalan ja vähäisen merkityksen asioihin saattavat hidastaa turhaan päätöksentekoprosessia tuomatta kuitenkaan merkittävää muutosta päätöksentekovallan toteutumiseen käytännössä.

5.3.2 Luottamus

Toiseksi dualistisen periaatteen toteutumista tukevaksi pääluokaksi muodostui luottamus ja sen merkitys käytännön hallintotoiminassa. Aineiston perusteella luottamuksen tulee ennen kaikkea kohdistua toisen osapuolen kykyyn huolehtia omista työtehtävistään. Viranhaltijat toivovat luottamushenkilöiltä luottoa heidän substanssiosaamiseensa sekä ammattitaitoonsa. Dualistisen järjestelmän mukaisesti kunnallishallintoon pyritään tuomaan erilaisia vahvuuksia mukaan päätöksentekoon ammatillisen- ja poliittisen johtamisen kautta. Lisäksi aineistossa esiintyy usein virkavastuun käsite, jonka toivotaan lisäävän luottamushenkilöiden sekä kuntalaisten luottoa ammattijohtajuuteen ja viranhaltijoiden tuottamaan valmisteluaineistoon.

”Se luottamus on se ydinkysymys. Meidät kun on valittu tähän työhön, niin pitää uskaltaa luottaa siihen, että me teemme parhaamme kunnan etujen täyttämiseksi ja tuomme kaikki mahdolliset vaihtoehdot aina näkyviin --” H4

Aineistossa nousee esiin myös se, kuinka luottamusta pidetään yhteistyön ja myös tehokkuuden ehtona. Myös Niirasen ym. (2013, 45) tutkimuksessa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen luottamus nähdään toimivan vuorovaikutuksen yhtenä kulmakivenä. Leinonen (2012, 125–183) puolestaan näkee osapuolten välisen luottamuksen johtamisen onnistumista suojaavana tekijänä. Luotto siihen, että viranhaltija suoriutuu työstään vähentää tarvetta luottamushenkilöpuolella esimerkiksi pyrkiä vaikuttamaan heidän ohitseen operatiiviseen toimintaan. Luottamus vähentää aineiston mukaan myös hallinnon toiminnan päällekkäisyyksiä sekä tarvetta ottaa sama asia esille useissa eri yhteyksissä. Luottamuksen voi siis tulkita lisäävän osaltaan hallinnon tehokkuutta, kun tarve varmistelulle, tarkkailulle ja selvityksille vähenee. Stenvallin ja Virtasen (2007, 77–78) mukaan luottamuksen merkitys korostuu erityisesti yllättävien ja nopeasti muuttuvien asioiden keskuudessa. Tämä ajatus nousee esille aineistossakin.

”Mutta se (dualistisen periaatteen toteutuminen) vaatii luottamusta, avointa keskustelua ja myös erilaisuuden hyväksymistä. Luottamus erityisesti pitää olla kunnossa.” H2

Vaikka aineistosta ilmenee suoraan lähinnä luottamuksen vaatimus toistensa kykyihin ja taitoihin, voidaan aineiston perusteella kuitenkin tulkita, että luottamuksella on myös toisenlainen merkitys dualistisen periaatteen kannalta. Kunnallishallinnossa molempien osapuolien tulisi luottaa myös siihen, että hänen työllään ja toiminnallaan on tosiasiallinen vaikutus hallinnon toimintaan ja päätöksentekoon. Luottamushenkilöiden kokemus siitä, että he tulevat järjestelmässä kuulluksi lisää luottamusta siihen, että dualistinen järjestelmä toimii niin kuin on tarkoitettu. Kokemukset todellisten vaikutusmahdollisuuksien puuttumisesta tai oman äänen kuulumatta jäämisestä voivat johtaa tilanteeseen, jossa dualistisen periaatteen rajoja pyritään rikkomaan näitä puuttuvia tarpeita etsittäessä. Niinpä luottamuksen puute voidaan yhdistää osaltaan valtatyhjiön syntymiseen, jossa esiintyy samanlainen riski roolien sekoittumisesta.

5.3.3 Kouluttaminen

Kolmantena pääluokkana aineistosta muodostui kouluttaminen ja sen tarpeen selkeä lisääntyminen. Aineiston perusteella viranhaltijapuolella tunnistetaan kasvava tarve kouluttaa luottamushenkilöitä heidän rooliaan ja tehtävien hoitamista varten. Tämä dualistisen periaatteen toteutumista tukeva luokka on selkeässä yhteydessä aineistossa esiintyvään kokemukseen siitä, että erityisesti uusien luottamushenkilöiden osaaminen ja tietotaso ei ole vaaditulla tasolla sujuvan työskentelyn takaamiseksi. Dualistisen periaatteen toteutumista tukevat ja haittaavat tekijät ovat siis keskenään vuorovaikutuksessa vaikuttaen toisiinsa.

”Niillä (luottamushenkilöillä) ei ole kuitenkaan mitään käsitystä siitä, mitä sen kunnallisen luottamushenkilön työtehtävät on. Siitä johtuu nää aisan yli potkimiset, eli operatiivisen ja poliittisen päätöksenteon eli dualismin ongelmat. Niillä ei oo sitä käsitystä tästä hallinnosta. Huomaan uuden valtuuston alottaessa sen koulutuksellisista vaatimuksista, että meidän virkamiesten tulisi kouluttaa ihan ruohujuuritasolta alkaen, ei näin ennen ollut!” H4

Kouluttamisen kautta voidaan omatoimisesti ja tehokkaasti puuttua luottamushenkilöiden koettuun osaamisvajeeseen ja täten myös tukea dualistisen periaatteen toteutumista. Aineiston perusteella viranhaltijat kokevat tärkeäksi nimenomaan sen, että kunnallishallinnossa ymmärretään missä dualistisen järjestelmän rajoja pyritään pitämään ja miksi. Lisäämällä ymmärrystä dualistisen järjestelmän lähtökohdista ja tavoitteista luottamushenkilöiden on helpompi käsittää roolijaon ja yhteistyön merkitys käytäntöä laajempänä ilmiönä. Näin ollen dualistisen periaatteen toteutumiselle on suotuisimmat lähtökohdat, mikäli kouluttamisen kautta vaikutetaan luottamushenkilöiden osaamiseen.

”Rooli ei sitten myöskään ole aina täysin selvä. meillä koulutuksilla pyritään ohjaamaan oikeaan suuntaan.” H1

”Virkamiespuolella tiedetään työnjako, toiselta puolelta ei voi enää vaatia sitä, vaan pitää kouluttaa.” H3

Kouluttamisen kaltaisena vaikuttamiskeinona luottamushenkilöihin voidaan nähdä myös viranhaltijoiden toimesta tapahtuvana perustelu ja argumentointi käytännön toiminnassa, joiden kautta ammattijohtamista pyritään aineiston mukaan harjoittamaan. Ammattijohtaminen voidaan nähdä dualistisen periaatteenkin valossa kunnallista päätöksentekoa ohjaavan asiantuntijuutena.

”Sitä pitää syöttää tietoa palasissa ja ajan kuluessa ja saada päättäjä huomaamaan, että hetkinen, näin se pitääkin mennä.” H3

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, millaiset tekijät vaikuttavat viranhaltijoiden kokemusten perusteella dualistisen periaatteen toteutumiseen kunnallishallinnossa. Tutkimustuloksissa esiintyi monipuolisia näkemyksiä dualistista periaatetta tukevista ja sitä haittaavista tekijöistä sekä yleisemmin viranhaltijoiden kokemuksia koskien dualistisen periaatteen merkitystä kunnallishallinnossa. Viranhaltijoiden kokemusten mukaan dialogin synnyttämisellä, luottamuksella sekä kouluttamisella oli tärkeä rooli tukemassa dualistisen periaatteen toteutumista. Vastavuoroisesti dualistisen periaatteen toteutumista uhkaavina tekijöinä nähtiin kunnallishallintoon syntyvät valtatyhjiöt, motivaatiotekijät sekä yksilöiden osaamis- ja tietotaso. Dualistinen periaate koettiin tärkeänä, kunnallishallintoon tiiviisti kytkeytyvänä toiminnan peruslähtökohtana, jonka olemassaoloa oikeuttavat periaatteelliset, oikeudelliset ja käytännölliset syyt.

Näin ollen tutkimuksen tulokset vastaavat suoraan asetettuihin osakysymyksiin, joiden tuloksista muodostuu kokonaisuus vastaamaan tutkimuksen varsinaiseen tutkimuskysymykseen. Tuloksista voidaan myös todeta, että dualistisen periaatteen toteutumiseen vaikuttavat tekijät toimivat keskenään vuorovaikutteisesti vaikuttaen samalla toisiinsa. Nämä tekijät voikin nähdä moniulotteisena kokonaisuutena, joiden ilmeneminen kunnallishallinnossa riippuu paljon kyseessä olevasta toimintaympäristöstä. Tutkimuksen tavoitteena oli lisätä ymmärrystä kunnallishallinnossa ilmenevistä toimintatavoista sekä tekijöistä, joilla on vaikutusta dualistisen periaatteen toteutumiseen. Näin ollen tutkimus vastasi sille asetettuun tutkimustehtävään viranhaltijoiden kokemusten analysoinnin ja tulkinnan kautta.

Tutkimuksesta saatujen tulosten merkitystä pohtiessa esiin nousee muutama koko aineistoa läpileikkaava päätelmä. Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että dualistisen periaatteen toteutuminen ja siihen liittyvät tekijät ovat tiiviissä yhteydessä kunnallishallinnon toimintaympäristöön ja siellä tapahtuviin muutoksiin. Kunnallishallinnon toimintaympäristössä tapahtuvalla muospaineella voidaan nähdä yhteys dualistisen periaatteen lähtökohtiin ja periaatteen toteutumiseen vaikuttaviin tekijöihin, joita tässä tutkimuksessa tutkittiin. Esimerkiksi uusien hallinnon tasojen ja lisääntyvän verkostomaisen toimintamallin johdosta toiminta erilaisilla rajapinnoilla todennäköisesti lisääntyy tulevaisuudessa. Dualistisen periaatteen mukainen jo nyt kompleksinen rajanveto eri roolien välillä vaikeutuu näiden uusien rajapintojen myötä entisestään.

Tutkimustulosten perusteella lähtökohdat dualistisen periaatteen toteutumiseen vaihtelevat kulloinkin kyseessä olevan kunnan tai kaupungin mukaan, sillä sen toteutumiseen vaikuttavat tekijät ilmenevät yksilöllisesti riippuen toimintaympäristöstä ja siellä vaikuttavista yksilöistä. Tästä voidaan johtaa ajatus siitä, että jokaisella kunnalla ja kaupungilla on myös mahdollisuus omien toimintaperiaatteidensa kautta vaikuttaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen ja työnjaon toteutumiseen. Tutkimuksen kautta syntyi oivallus, jonka mukaan dualistisen periaatteen toteutumiseen vaikuttaa tulosten perusteella juuri kuvailtu yksittäisen kunnan tai kaupungin ja sen yksilöiden toimintatavat. Periaatteen toteutumiseen kyetään siis myös halutessa vaikuttamaan esimerkiksi toimintatapojen sekä organisaatiokulttuurin kautta, mikä teki tutkimusaiheesta mielekkään ja relevantin niiden kehittämismahdollisuuksia ajatellen.

Tämän tutkimuksen valossa dualistinen periaate näyttäytyy tärkeänä erityisesti demokratian kannalta. Kunnallishallinnon valtasuhteet poliittisen ja ammatillisen johdon välillä sekä tämän valtasuhteen ympärillä käytävä keskustelu linkittyy yhteiskunnassa ajankohtaiseen pohdintaan demokraattisen järjestelmän kyvystä suoriutua tehtävästään. Erityisesti luottamushenkilöiden mandaatti, jonka perusteella he ylintä päätösvaltaa kunnallishallinnossa käyttävät, on ollut pitkään yhteiskunnallisen keskustelun kohteena. Äänestysaktiivisuuden laskun voi nähdä konkreettisena dualistisen periaatteen takanakin olevana ilmiönä, joka haastaa dualistisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta. Kuten tutkimustuloksissakin nousi esille, on dualistisen periaatteen kannalta tärkeää kuitenkin taata luottamushenkilöille tosiasiallista päätöksentekovaltaa myös valmisteluprosessien aikana ohjaamalla valmistelua poliittisten päätöslinjojen mukaisesti. Demokratiakytkentä nousi tutkimustuloksista oletetusti keskeiseksi dualistisen periaatteen piirteeksi, jonka arvovaikutus heijastui moniin viranhaltijoiden kokemuksiin. Demokratiakytkennän vuoksi viranhaltijat olivat myös valmiita sietämään monia järjestelmässä esiintyviä varjopuolia.

Tutkimukseen osallistui viisi johtavaa viranhaltijaa erilaisista kunnista eri puolelta Suomea. Saatua tutkimustuloksia ei voida yleistää eivätkä ne ole toistettavissa tutkimuksen laadullisen luonteen sekä pienen otoskoon vuoksi. Tutkimuksen tavoitteen mukaisesti tulokset muodostettiin viranhaltijoiden omien kokemusten ja näkemysten perusteella, jolloin tuloksilla voidaan kuitenkin nähdä olevan aiheeseen liittyvää ymmärrystä lisäävä merkitys. Tutkimuksen luotettavuutta lisää tutkielmassa esiintyvä mahdollisimman tarkka raportointi tutkimusprosessin etenemisestä ja sen aikana tehdyistä tutkimuksellisista valinnoista sekä hyvän tieteellisen käytännön noudattaminen (Hirsjärvi ym. 2009, 232–234). Tuloksia tarkastellessa tulisi ottaa kuitenkin huomioon, että tutkielmassa on keskitytty tarkoituksellisesti vain johtavien viranhaltijoiden kokemuksiin dualistisen periaatteen toteutumisen

tarkastelussa jättäen periaatteen toisen osapuolen, eli luottamushenkilöiden, kokemukset huomioimatta.

Jatkossa dualistisen periaatteen toteutumista ja siihen liittyviä tekijöitä olisi mielekästä tutkia myös luottamushenkilöiden kokemusten kautta. Dualistinen periaate toteutuu ja ilmenee lopulta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä yhteistyössä, joten tämän vuorovaikutussuhteen molempien osapuolien kokemusten selvittäminen olisi tarpeellista. Lisäksi jatkotutkimusta voisi suunnata dualistisen periaatteen tutkimiseen osana kunnallishallinnon muutoksia ja kehitysvaiheita, jotka nousivat tässäkin tutkimuksessa pinnalle. Dualistisen periaatteen periaatteellinen pohdinta ja tutkimus voidaan nähdä tärkeänä jatkossakin erityisesti demokratian kannalta. Lisäksi jatkotutkimuksen kannalta voisi olla mielenkiintoista syventyä tutkimustuloksissa esiintyvien tekijöiden merkitykseen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutussuhteen kannalta.

LÄHTEET

- Abbot, A. (2001). *Chaos of disciplines*. Chicago: University of Chicago Press.
- Barley, S.R. & Tolbert, P. (1997). *Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution*. *Organization studies*, 18, 93 – 117.
- Farjoun, M. (2010). *Beyond Dualism: Stability and Change as a Duality*. *Academy of Management Review*, 35(2), 202 – 225.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2004). *Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat*. Talentum Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Alma Talent.
- Haveri, A. (2020). *Tulevaisuuden kuntajohtaminen*. Kunnallissalan kehittämissäätiön julkaisu 33. Saatavilla: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2020/06/tulevaisuuden-kuntajohtaminen_web.pdf (Viitattu 23.4.2022).
- Haveri, A., Jäntti, A., Johanson J.E., Parkkinen, J. & Paananen, H. (2021). *Pormestarimallin vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön*. Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa - Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviotutkimus. Helsinki: Helsingin kaupunki, 27–49.
- HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Annettu Helsingissä 27.11.2014.
- Heuru, K. (2000). *Kunnan päätösvallan siirtyminen*. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Heuru, K. (2001). *Itsehallinnon aika*. Vammala: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Hämäläinen, K., Prättälä, K., & Rynänen, A. (2009). *Kunnan johtaminen - demokratia, työnjako ja vastuu*. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja, Nro 20/2009.
- Juntunen, P. (2010). *Politikointia ja reviiri-intressejä – puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksessa*. Rovaniemi: Acta Universitatis Lapponiensis 195.
- Jäntti, A., Haveri, A. & Rannisto, P.S. (2021). *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*. Helsinki: Helsingin kaupunki. Saatavilla: https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21_05_20_HKI_Johtamisjarjestelmanuudistus.pdf (Viitattu 3.2.2022).

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Kuntaliitto (2019). *Kehittäminen ja digitalisaatio*. Kuntajohtaminen. Itsehallinto ja kaksoisjohtaminen. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtaminen/kuntajohtaminen> (Viitattu 3.2.2022).

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 11.4.2003/304.

Leinonen, J. (2012). *”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä”*. Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Makkonen, K. (1968). *Kunnallinen säädösvalta*. Vammala.

Möttönen, S. (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Niiranen, V., Joensuu, M. & Martikainen, M. (2013). *Millä tiedolla kuntia johdetaan?* Kunnallisan kehittämissäätien Tutkimusjulkaisu-sarja, julkaisu nro 74. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.

Rytkölä, O. (1977). *Kunnallistiedon opas*. 6.painos. Hämeenlinna.

Ryynänen, A. (1998). *Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana*. Tampere: Tampereen yliopiston julkaisujen myynti.

Ryynänen, A. (2000). *Valtuusto kunnan päätösvallan käyttäjänä – politiikka hallinnon puristuksessa?* Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Ryynänen, A. (2001). *Kuntayhteisön johtaminen*. Kunnallisan kehittämissäätien tutkimusjulkaisut, nro 28. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Saarela, P. & Sainio, A. (1991). *Kuntahallinto muutoksessa – illuusioita ja paradokseja*. Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin keskustelujulkaisuja 1/91. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Tiihonen, S. (2006). *Ministeriön johtaminen: Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto*. Tampere: Tampere University Press.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Weber, M. (2009 [1919]). *Tiede ja politiikka - kutsumus ja ammatti*. Suomentanut Hietaniemi T. ja Hannula R. [Science and Politics: Calling and Vocation]. Tampere: Vastapaino.

Weber, M. (2008 [1922]). *Bureaucracy*. Teoksessa Shafritz J. & Hyde, A. (toim.), *Classics of Public Administration*, sixth edition. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 50-55.

Wilson, W. (1887). *The Study of Administration*. Teoksessa Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2. The Academy of Political Science, 197-222.

Vartola, J. (1975). *Johdatusta hallinnon tutkimukseen*. Julkaisusarja 2/1975 B. Tampere: Tampereen yliopisto, Julkishallinnon laitos.

Vartola, J. (2006). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma.

LIITE 1: Teemahaastattelurunko

Haastateltavan viranhaltijan taustatiedot:

Ammattinimike ja työsuhteen kesto

Organisaatio

Työtehtävä lyhyesti

Aluksi johdatus keskeiseen käsitteistöön ja ilmiökenttään. Avataan dualismin käsitettä yleisesti kunnallishallinnon kontekstissa tarpeen mukaan, jotta haastateltavilla on käsitys keskusteltavasta teemasta ja täten saatava aineisto vastaisi tutkimusongelmaan mahdollisimman hyvin.

Varsinainen teemahaastattelurunko:

1. Yleiskäsitys dualismista viranhaltijatyöskentelyssä

- Miten dualistinen johtamisjärjestelmä näkyy käytännössä työssäsi?
 - o Millaisena dualistinen johtamisjärjestelmä näyttäytyy hallinnon ja päätöksenteon eri vaiheissa?
- Minkälainen merkitys dualistisella järjestelmällä on työsi kannalta?

2. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen suhde kunnallishallinnossa

- Millaisena koet viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen työnjaon kunnassasi?
 - o Koetaanko työnjako viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä selkeänä?
 - o Koetko, että dualistinen periaate toteutuu kunnassasi?
- Millaisissa tilanteissa poliittinen ja ammatillinen johtaminen mahdollisesti sekoittuvat?
 - o Miten koet sekoittuvat roolit/tehtävät/vallan?
- Millaisissa hallinnollisissa käytännöissä viranhaltijoilla tulisi olla enemmän tai vähemmän sananvaltaa?
- Millaisissa hallinnollisissa käytännöissä luottamushenkilöillä tulisi olla enemmän tai vähemmän sananvaltaa?
- Millaista poliittista ohjausta koet työssäsi? Miten poliittinen ohjaus on vaikuttanut suoraan tai välillisesti omaan johtamistyöhösi?
- Koetko, että pysyt ammattijohtamisesi kautta vaikuttamaan luottamushenkilöiden poliittiseen johtamiseen suoraan tai välillisesti?

3. Dualistisen johtamisjärjestelmän koetut hyödyt ja haitat

- Millaisia hyötyjä tai vahvuuksia duaalijohdetussa kunnallishallinnossa mielestäsi on?
- Millainen on mielestäsi poliittisen johtamisen merkitys kunnallishallinnossa? Onko sen rooli mielestäsi liian suuri tai pieni?
- Millaisia heikkouksia tai vaikeuksia duaalijohdetussa kunnallishallinnossa ilmenee?
 - o Mitkä ovat mielestäsi nykyisen järjestelmän selvimmät hallinnolle aiheutuvat haasteet, joita poliittinen ohjaus ja edustuksellinen järjestelmä aiheuttavat?
 - o Millä tavoin näitä haittoja voitaisiin ehkäistä?
- Koetko dualistisen johtamisjärjestelmän toimivana johtamismallina? Jos et, miksi?
- Miten koet poliittisen ja ammatillisen johtamisen välisen suhteen muuttuneen esimerkiksi työurasi aikana?
 - o Koetko, että jommankumman merkitys on viime aikoina korostunut esimerkiksi osana hallinnollisia uudistuksia ja muita muutoksia?
 - o Millaisia konkreettisia muutoksia kunnallishallinnossa tai organisaatioissasi on tapahtunut, jotka ovat vaikuttaneet duaalijohtamisen luonteeseen tai käytäntöihin?
 - o Millainen vaikutus mahdollisella pormestarimallin käyttöönotolla voisi olla kunnallishallinnon toimintaan poliittisen ohjauksen kannalta? Miten se vaikuttaisi viranhaltijoiden työskentelyyn?

4. Kunnallishallinnon dualistisuus tulevaisuudessa

- Millaiseksi koet tulevaisuudessa dualistisen johtamisjärjestelmän merkityksen ja kehityksen kunnallishallinnossa?
- Miten duaalijohtamisen käytäntöjä ja rakenteita tulisi mielestäsi kehittää?
- Miten uskot poliittisen ja ammatillisen suhteen kehittyvän pitkällä aikavälillä tai lähitulevaisuudessa?
- Onko vielä jotain, mitä haluat sanoa koskien kunnallishallinnon dualistisuutta ja kokemuksiasi siitä käytännössä?