

HENNA PAANANEN

Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen

Tampereen yliopiston väitöskirjat 710

HENNA PAANANEN

Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Esitetään Tampereen yliopiston
Johtamisen ja talouden tiedekunnan
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi
Tampereen yliopiston Pinni A-rakennuksen
Paavo Koli -salissa, Kanslerinrinne 1,
Tampere, 9.12.2022, klo 12

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

*Vastuuohjaaja
ja Kustos*

Professori Arto Haveri
Tampereen yliopisto
Suomi

Esitarkastajat

Professori
Harri Jalonen
Vaasan yliopisto
Suomi

Dosentti
Jaana Leinonen
Lapin yliopisto
Suomi

Vastaväittäjä

Professori
Harri Jalonen
Vaasan yliopisto
Suomi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Copyright ©2022 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-2663-0 (painettu)

ISBN 978-952-03-2664-7 (verkkojulkaisu)

ISSN 2489-9860 (painettu)

ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2664-7>



Tampereen yliopiston painetuissa väitöskirjoissa on kompensoitu painatuksesta aiheutuneet hiilidioksidipäästöt.

PunaMusta Oy – Yliopistopaino
Joensuu 2022

KIITOKSET

Tarve ymmärtää, perehtyä ja etsiä uutta tietoa on ohjannut elämäni jo lapsuudesta alkaen. Satojen tai tuhansien kirjojen lukeminen ja dokumenttien katselu on rohkaissut tarttumaan itsekin inspiroivaan ja jännittävään tutkimus- ja kirjoitustehtävään. Väitöskirjan kirjoittaminen onkin ollut luonteva jatkumo minussa aina eläneelle tiedonjanoille. Ennen varsinaista kirjoitusprosessia oli kuitenkin suotavaa tehdä tutkimusta, josta olisi mahdollista kirjoittaa kokonainen väitöskirja. Tutkimusuralla tempauduin ilokseni Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina -hankkeen myötä, jonka käynnistäminen on johtanut tähän pisteeseen.

Ensiksi haluan kiittää väitöstutkimukseni ohjaajaa professori Arto Haveria monista yhteisistä vuosista ja hauskoista käännteistä. Antamasi tila innostua, syventyä sekä kääntää kivet ja kannot on tehnyt olostani kotoisan osana akateemista yhteisöä. Joskus varovaisen kummeksuva mutta aina hyväksyvä suhtautuminen erilaisiin hurahduksiin on ruokkinut itsevarmuuttani tutkijana. Pohdiskeleva ja syventyvä tapasi tehdä työtä on toiminut minulle oivana esimerkkinä.

Ensimmäisestä tutkimushankkeesta alkaen mentorinani toiminut yliopistonlehtori Jenni Airaksinen on jättänyt energisyydellään ja ennakkoluulottomuudellaan lähtemättömän vaikutuksen. Halusi jakaa tietoa, toimintatapoja ja mahdollisuuksia käynnisti tutkijanurani ja on viitoittanut tietä kohti jaettua tiedonmuodostusta ja yhdessä tekemistä. Olet toiminut verrattomana innoittajana toimeen tarttumisessa. Arto ja Jenni, teidän kanssanne tehdyt kuntajohtajatutkimusten runonkeräysmatkat olivat minun tutkijakouluni.

Väitöstutkimuksen ovat mahdollistaneet erityisesti aineistonkeruumahdollisuuksien kautta Kuntaliiton rahoittamat tutkimushankkeet sekä tutkimustyön alkuvaiheessa Kunnallissalan kehittämissäätiön myöntämä tutkija-apuraha. Kiitos esitarkastajikseni suostuneille professori Harri Jaloselle Vaasan yliopistosta ja dosentti, yliopistonlehtori Jaana Leinoselle Lapin yliopistosta. Asiantuntevilla lausunnoillanne on ollut kiistaton merkitys väitöskirjani lopputulokselle ja tutkimusprosessin loppuunsaattamiselle.

Tutkimustyöni on ollut itsenäistä vaan ei yksinäistä. Ympäriälläni on ollut koko joukko tieteenharjoittajia. Tutkimusprosessin aikana olen saanut jakaa ja kyseenalaistaa ajatuksia muiden muassa Anni Kyöstin, Jonne Parkkisen ja Santeri Lajusen kanssa.

Keskustelumme ovat tuoneet ymmärrystä tutkimukseen liittyvien kamppailujen yleismaailmallisuudesta mutta myös kuntajohtamisesta. Haluan kiittää kunnallispolitiikan jatkotutkimusseminaariamme ja erityisesti yliopistonlehtori Ari-Veikko Anttiroikon tarjoamia oivaltavia kommentteja ja ajatuksia työni eteenpäinviemiseksi. Kiitos myös kunta- ja aluejohtamisen opintosuunnalle, kollegoille tuesta väitöskirjatyön priorisoinniseksi muiden työtehtävien ohella sekä opiskelijoille, sillä teitä opettaessani olen oppinut itse valtavasti.

Akateeminen elämä on tuonut luokseni erityisen joukon. Anni Jäntti kiitos kanssani jakamastasi kuntainnostuksesta ja tutkimuksen ilosta. Sanna Tuurnas, ystävytesi ja rohkeutesi tavoitella isoja asioita on vaikuttanut minuun syvästi, kiitos! Anna Kork, kiitos oivalluksia tarjonneesta toveruudesta. Lotta-Maria Sinervo, ihailen periksiantamattomuuttasi ja uskoa ideoiden kantamiseen. Ulriika Leponiemi, olet opettanut minulle ymmärrystä monenlaisia ihmisiä kohtaan ja häikäiset kyvylläsi toimia erilaisissa kokoonpanoissa. Kaisa Kurkela, kanssasi rinnakkain hiihdetty väitöskirjaprosessi on ollut mitä mainioin kisamatka. Erilaisten lankojen kasaan raapiminen ei olisi ollut läheskään yhtä hauskaa ilman kiritystä ja kannustusta sekä ehdotonta kumppanuutta. Kiitos muijat!

Kiitos ystäville ja perheelle elämän pohjatöistä ja vastapainosta työlle. Pitkäaikaisia ystäviäni Katjaa ja Heidiä haluan kiittää siitä, että olen saanut jakaa elämäni kanssanne ja aina olla oma itseni. Kiitos Paanaset! Sain kasvaa ympäristössä, jossa tietokone kuuluu kaikille, mapit ovat paksuja ja hallituksen kokoukset lasten leikkiä. Veljeni Aleksi sekä eräs onnekas vedonlyönti kuitenkin vasta lopulta johdattivat minut kunta-alan opintoihin, joissa onnekseni kohtasin lisää muita, ehkä hieman erikoisesta, alasta kiinnostuneita. Äitini Taina ja isäni Jarmo ovat topakasti kannustaneet opiskeluun ja arvostaneet tiedonjanoani. Lisäksi kiitän Aila-mummaa ja Eero-pappaa vankkumattomasta hyväksynnästä ja luotosta kykyihini.

Mitäpä olisin tiennyt kompleksisuudestakaan ennen lapsiani, jotka ovat putkahdelleet maailmaan osatutkimusten välissä? Inari ja Annikki, olette tuoneet mukanne ennennäkemätöntä monimutkaisuutta, yllätyksellisyyttä ja uusia mahdollisuuksia. Kompleksisuuden tuottamisen lisäksi olette toimineet sen jäsentäjänä asettaen ainakin yhden selkeän tavoitteen, ilon tavoittelun. Siihen aina palaamalla ympäristön kohina vaimenee. Kiitos elämänkumppanini Akseli, rakas järjen ja optimismin ääni, joka on kantanut korvissani koko tutkimusprosessin ajan: *”Kaikki menee ihan hyvin”*.

Kotona Nekalassa lokakuussa 2022.

Henna Paananen

TIIVISTELMÄ

Kuntien johtamisessa ovat läsnä yhtäaikaiset ja risteävät muutosvirrat ja syötteet. Muuttuva yhteiskunta ja sen monimutkaiset ja kompleksiset ilmiöt haastavat kuntajohtamista ja vaativat ratkaisukseen erityistä, vuorovaikutteista johtamisotetta. Kompleksisuutta voidaan jäsentää yhteiskuntaa läpileikkaavana ominaisuutena, joka kehystää koko julkishallintoa ja erityisesti kuntajohtamista näyttäytyen johtamisympäristön epäjohtonmukaisuutena, epävarmuutena, monimerkityksellisyytenä, monitulkintaisuutena, monisidoksisuutena, yhteen kietoutuneina ja kerrostuneina verkostoina sekä lähes kaikkialla näkyvänä moninaisuutena.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntajohtamisen vuorovaikutteistumista kertautuvassa kompleksisuudessa. Tutkimuksen tarkoituksena on neljään osajulkaisuun pohjautuen tarkastella sitä, miten edellä esitetyt toiminta- ja johtamisympäristön muutokset vaikuttavat kuntajohtamiseen erityisesti johtajuuteen liittyvän vuorovaikutteisyyden näkökulmasta. Väitöstutkimus etsii vastausta kysymyksiin, miten toimintaympäristön kompleksisuus heijastuu kuntien johtamiseen ja miten johtajuutta rakennetaan kompleksisuudessa?

Tutkimuksen tulokset muodostavat tulkinnan siitä, miten kuntajohtaminen muuntuu yhä vuorovaikutteisemmaksi. Vuorovaikutteinen kuntajohtajuus ei rajaudu vain viranhaltijatyönä toteutettuun johtamiseen, vaan vuorovaikutus kietoutuu tiiviisti osaksi myös luottamushenkilötyönä tehtävää poliittista johtamista. Viime vuosikymmenten aikana tapahtunut toimintaympäristön muutos heijastuu kuntajohtamiseen monin tavoin. Kuntarajojen liudentuminen, valtion ja kuntien välisten suhteiden viileneminen, kuntalaisten muuttunut rooli osallistuvista kuntalaisista vaativammiksi asukkaiksi ja paikallispolitiikan pirstoutuminen ovat muuttaneet johtamisen kokonaisuutta yhä monimutkaisemmaksi ja kompleksisemmaksi. Perinteisten valtakolitioiden hajoaminen ja yhden asian liikkeet protestiryhmittymiseen haastavat johtamista ja heikentävät politiikan ennakoitavuutta. Tämän seurauksena poliittinen johtajuus kehittyy ja sitä kehitetään vuorovaikutteisemmaksi. Vuorovaikutusta hyödynnetään toimintaympäristön pirstoutumisen hallintana sekä yhtenäisyyden ja ennakoitavuuden varmistamiseksi.

Alati muuntuvat yhteistyösuhteet ovat korvanneet vakiintuneet valtaeliitit ja yhteistyökumppanit, ja näitä yhteistyösuhteita kuvaa tilannesidonnaisuus. Kuntajohtajuus näyttäytyy mitä suurimmassa määrin liikkeenä näiden lukuisten vuorovaikutteisten

toimijuuksien välillä. Erilaisten toimijuuksien hallitsemisen merkitys syntyy luottamuksen rakentamisen tarpeesta ja sosiaalisen pääoman hyödynnettävyydestä. Luottamus ja sosiaalinen pääoma näyttävät kasautuvan vuorovaikutuksellisessa ja neuvottelevassa ilmapiirissä. Johtajuus rakentuu reunaehto- ja toimintatapojen sekä odotusten tunnistamisella ja niiden tarkoituksenmukaisena tulkintana. Vuorovaikutuksella on keskeinen merkitys tulevaisuuden johtajuuspotentiaalin kannalta.

Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen muovaa kuvaa johtajuudesta vuorovaikutteisena toimijuutena, ja nostaa esiin eri toimijoiden välisen vuoropuhelun mahdollistamisen ja tukemisen vastauksena kompleksisen toimintaympäristön haasteisiin. Vaikutusvaltaa vahvistetaan tukemalla muiden välistä vuorovaikutusta ja siten edistämällä tiedon leviämistä sekä korostamalla kollektiivista näkökulmaa ongelmien ratkaisussa yksilöllisten tai rajatun intressiryhmän edun sijaan. Siten vaikutusvaltaa on mahdollista kasvattaa muodollista asemaa laajemmaksi. Johtajuus näyttäytyy vaikuttamisen prosessina, jolloin käytännössä johtaminen on jatkuvaa ja toistuvaa johtajuuden edellytysten rakentamista. Monen suuntainen kompleksisuus on asemoitunut kiinteäksi osaksi kuntajohtamista ja lisännyt vuorovaikutustarpeita moninkertaisiksi. Vuorovaikutuksesta ja sen hyödyntämisestä on tullut keskeinen kuntajohtajuutta muovaava elementti.

Tutkimuksen tuloksia voidaan tulkita siirtymänä johtajapositioista kohti vuorovaikutteista kuntajohtamista, mikä tukee käsitystä johtajuudesta kollektiivisena toimijuutena monien toimijoiden verkostossa. Yksilöllisten johtamiskompetenssien sijaan huomio kääntyy sosiaalisiin prosesseihin, vuorovaikutteiseen johtamiseen. Riittävän ymmärryksen saavuttamiseksi on hyödynnettävä kollektiivisesti syntyvää tulkintaa tulevaisuuden suunnasta, toimintavaihtoehtoista ja tavoitteista. Monitoimijuus ja prosessuaalisuus asemoituvat johtajuuden keskiöön. Vallitsevassa kompleksisuudessa johtaminen tapahtuu muovaamalla vuorovaikutuksen edellytyksiä. Kompleksisessa toimintaympäristössä on hyödyksi, että vaikutusvallan ohella myös vastuu erilaisten syötteiden hyödyntämisestä ja johtamisesta on yhä enemmän jaettava. Kuntajohtajuuden tehtävänä on mahdollistaa toimintaan osallisten oppimista, luovuutta, tukea sopeutumiskykyä ja tiedonjakamista. Fokuksessa on toiminta yhteenkokoavana voimana ja koordinaattorina tosiasiallisen suorittamisen sijaan.

Asiasanat: vuorovaikutteinen johtaminen, kompleksisuus, johtajuus, kuntajohtaminen

ABSTRACT

Simultaneous and intersecting flows and information feeds are encountered in the management of municipalities. This complexity is a societal feature that frames the entire public administration, particularly the context of municipal leadership. Complexity manifests as inconsistency, uncertainty, ambiguity and intertwined and layered networks of a management environment. It also occurs almost everywhere. Increased complexity in an operating and management environment is reflected in the development of municipal management. A changing society and its complex phenomena require a special leadership approach as a solution.

In consideration of the above-mentioned issues, this study examined the interactivity of municipal management in a stratifying complexity. On the basis of four sub-publications, this research was aimed at exploring how changes in an operating and management environment affect municipal management, especially from the perspective of leadership-related interactivity. This doctoral thesis also sought to shed light on how municipal leadership evinces the complexity of a municipal operational environment and how municipal leadership is constructed in complexity.

The results form a description of how municipal management is becoming increasingly interactive. That is, interactive municipal leadership is not limited to management carried out as administrative work but is also closely intertwined with political leadership. Changes in operating environments over the past decades have affected municipal management in many ways. The dissolution of municipal boundaries, the cooling of relations between the state and municipalities, the altered role of residents from participating community members to more demanding residents and the fragmentation of local politics have rendered the overall picture of management progressively complex. The disintegration of traditional power coalitions and the emerging single-issue movements, with their protest groups, challenge leadership and increase the unpredictability of politics, thereby also developing political leadership. Interaction is used to manage the fragmentation of operating environments and ensure unity and predictability.

Ever-transforming work relationships have replaced historical regimes and established partnerships, and cooperative alliances are now described by situationality. Municipal management appears, to a large extent, as a movement between these

numerous interactive activities. The importance of managing different activities arises from the need to build trust and social capital, which seem to accumulate in an interactive and negotiating climate. Leadership is built on identifying a framework's conditions, ensuring the suitability of operating methods and expectations and interpreting them appropriately.

Interactive municipal management shapes the image of leadership as an interactive agency in response to the challenges presented by a complex operating environment. Interactive municipal management is also defined by action as a supporter of dialogue between other parties. Influence is strengthened by supporting interaction between others, thus promoting the dissemination of information and highlighting the collective perspective in problem solving rather than focusing on the interests of individual or limited-interest groups. These outcomes pave the way for increased influence beyond a formal position. Leadership is regarded as a process of influence, in which this role is a continuous and repetitive building of leadership conditions. Multi-directional complexity has become an integral part of municipal management and has elevated interactional needs many times over. The use of interaction has become a key shaper of municipal leadership, both at the administrative and political levels.

The results of this study can be interpreted as a shift from managerial positions towards interactive leadership, which supports the concept of leadership as a collective activity in a network of many actors. Instead of a concentration on individual management actions, attention turns to social processes and interactive leadership. To achieve sufficient understanding, a collective interpretation of future directions, policy options and objectives must be carried out. Multi-functionality and processing lie at the heart of leadership. Under prevailing complexity, leadership takes place by shaping conditions for interaction. In a complex operating environment, a useful measure in addition to influence is the increased sharing of responsibility for utilising and managing different feeds. The role of leadership is to enable learning, creativity, support adaptability and knowledge sharing among those involved. The focus of municipal leadership is to act as an assembling force and coordinator instead of an individual performer.

Keywords: interactive leadership, complexity, governance, municipal leadership

SISÄLLYS

1	Johdanto: monimuotoistuva kuntajohtaminen.....	11
1.1	Kuva suomalaisesta kuntajohtamisesta avautuu	11
1.2	Tutkimustehtävä ja rakenne	15
2	Kompleksisuus johtamisen toimintaympäristönä ja haastajana.....	19
2.1	Yhteiskunnallinen, kuntien toimintaympäristön kompleksisuus.....	20
2.2	Kuntien johtamisympäristön kompleksisuus	22
2.3	Tehtävänä kompleksisuudessa johtaminen.....	24
3	Metodologia.....	30
3.1	Sosiaalinen konstruktionismi tieteenfilosofisena	30
3.2	Tutkimuksen aineistot ja analyysitavat	32
3.2.1	Aineistojen esittely	32
3.2.2	Aineistojen analyysitapojen esittely	35
3.3	Tutkimuksellisten valintojen arviointi	38
4	Osatutkimusten tulokset	42
4.1	Osatutkimus I Tarinoita kompleksisuudesta: tulkintoja kuntajohtamisen muutoksesta.....	44
4.2	Osatutkimus II Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana.....	48
4.3	Osatutkimus III Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntien hallintosäännöissä	51
4.4	Osatutkimus IV Poliittinen johtaminen ja kuntien vuorovaikutteinen hallinta.....	56
5	Pohdinta: johtajuusinstituutio vuorovaikutteistuu kertautuvassa kompleksisuudessa	62
5.1	Kompleksisuus kertautuu kuntien johtamisessa.....	62
5.2	Kompleksisuudessa johtajuus rakentuu vuorovaikutuksessa	68
6	Vuorovaikutus institutionalisoituu osaksi kuntajohtajuutta	71
	Lähteet.....	73

Taulukot ja kuvat

Taulukko 1 Yhteenveto väitöstutkimuksen kysymyksenasettelusta	18
Taulukko 2 Yhteenveto tutkimusaineistoista	35
Taulukko 3 Yhteenveto osatutkimusten tutkimusasetelmista	39
Taulukko 4 Kaksi näkökulmaa johtajuuden institutionaaliseen muutokseen	41
Taulukko 5 Yhteenveto osatutkimusten tuloksista ja kontribuutiosta kokonaisuuteen.....	42
Kuvio 1 Kompleksisuus johtamisen toimintaympäristönä ja haastajana.....	29
Kuvio 2 Yhteenveto tutkimuksen tuloksista ja pohdinnasta	63

ALKUPERÄISJULKAISUT

- Julkaisu I¹ Haveri, A., Paananen, H., Airaksinen, J. (2018). Narratives on Complexity: Interpretations on Local Government Leadership Change. *Administrative Culture* 19(1), 37–53.
- Julkaisu II Paananen H. (2016): Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 44(2), 7–25.
- Julkaisu III Paananen, H. Jäntti, A., Lajunen, S., Kyösti, A. Haveri, A. (2022) Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntien hallintosäännöissä. *Hallinnon tutkimus* 41(4), 1–19.
- Julkaisu IV Paananen, H. (2022). Poliittinen johtaminen ja kuntien vuorovaikutteinen hallinta. *Hallinnon tutkimus* 41(3), 233–248.

¹ Myöhemmin tässä teoksessa viitataan suomennetulla nimellä Tarinoita kompleksisuudesta: tulkintoja kuntajohtamisen muutoksesta.

SELVITYS OSATUTKIMUSTEN TEKIJYYDESTÄ

Julkaisu I *Narratives on Complexity: Interpretations on Local Government Leadership Change.*

Artikkeli on toteutettu työryhmän (Arto Haveri, Jenni Airaksinen ja Henna Paananen) yhteistyönä, jossa olen osallistunut aktiivisesti kaikkeen artikkeliin liittyvään työskentelyyn. Olen järjestänyt kaikki haastattelut sekä ollut keräämässä valtaosan aineistosta. Olen litteroinut koko aineiston. Vastuullani on ollut erityisesti tutkimusmenetelmään perehtyminen. Aineiston analyysi narratiivisella tutkimusotteella on toteutettu kolmen tutkijan yhteistyönä, ja minulla on ollut siinä keskeinen rooli. Myös tulointa ja johtopäätökset on tutkimusryhmän tiiviin yhteistyön tulosta. Artikkelin kirjoitusprosessissa työryhmä on toiminut saumattomasti ja prosessinomaisesti, eikä yksittäisen kirjoittajan panosta voida erottaa, vaan kaikki osiot ovat syntyneet yhteistyön tuloksena.

Julkaisu II *Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana.*

Tämä on itsenäisesti julkaistu artikkeli

Julkaisu III *Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntien ballintösäännöissä*

Artikkeli on toteutettu työryhmän (Henna Paananen, Anni Jäntti, Santeri Lajunen, Anni Kyösti ja Arto Haveri) yhteistyönä. Kirjoitus on suunniteltu ja toteutettu prosessinomaisesti tapahtuneen usean tutkijan välisen vuorovaikutuksen, jaetun ideoinnin ja tiedonmuodostuksen myötä. Kirjoituksesta ei ole mahdollista eritellä yhden kirjoittajan kirjoittamia osuuksia, vaan koko kirjoitus on jaetun prosessin tulosta. Ensimmäisenä kirjoittajana olen kantanut vastuun tutkimusprosessin läpiviemisestä ja sen suunnan muotoilusta alusta loppuun.

Julkaisu IV *Poliittinen johtaminen ja kuntien vuorovaikutteinen hallinta*

Tämä on itsenäisesti julkaistu artikkeli.

1 JOHDANTO: MONIMUOTOISTUVA KUNTAJOHTAMINEN

1.1 Kuva suomalaisesta kuntajohtamisesta avautuu

Lainsäädännön näkökulmasta kuntien ylimmän johtamisen kokonaisuus muodostuu *kunnanvaltuustosta*, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta käyttäen kunnan päätösvaltaa; kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta johtavasta *kunnanhallituksesta* sekä kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa johtavasta *kunnanjohtajasta tai pormestarista*, jonka valtuusto voi asettaa kunnanjohtajan sijasta (Kuntalaki, 410/2015). Periaatteiltaan poliittista ja ammatillista johtamista hyödyntävä duaalimalli on työnjaoltaan yksinkertainen ja lainsäädännöllisesti joustava, eli tosiasiallisesti johtamiseen liittyvä toimivalta määrittyy vasta kuntatasolla hallintosäännöissä (Virikko, 2016).

Käytännössä tehtävärajojen määrittely ja yksiselitteiset linjanvedot viranhaltija- ja poliittisen johdon välillä on kuitenkin usein hyvin hankalaa, ja kahden johtajaposition tiivis kytkeytyminen toisiinsa ohjaa tarkastelemaan niitä yhdessä. (Leinonen, 2012, 57–58; Ryynänen, 2001, 49–50; Svara, 2001). Tiukkaa jakoa hallintoon ja politiikkaan voidaan perustellusti kyseenalaistaa tarkastelemalla erottavien piirteiden sijaan yhdistäviä ja jaettuja ominaisuuksia. (Jalonen, 2022; Peters, Pierre, Sørensen & Torfing, 2022.) Kuntaorganisaatiossa erottelun ongelmallisuus tulee esille johtajapositionien ohella myös kuntien toimintaa ja päätöksentekoa palvelevaa valmistelutyötä tarkasteltaessa (Jalonen, 2007, 126).

Kuntajohtamista voidaan tarkastella funktionaalisesti, kuntien perustehtävän hallitun ottamisena, ja siten hahmottaa johtajuuden tehtäväksi edesauttaa toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista (Sallinen ym., 2012). Se mikä kunnan perustehtävä kulloinkin on, elää ajassa ja tarpeet perustehtävän uudelleenmäärittelylle on tunnistettu jo pitkään (Majoinen, 2011). Kuntien perustehtävän vaikeaselkoisuutta lisäävät kertautuvat hallinnonuudistukset, joiden tavoitteet ja vaikutukset kumuloituvat kuntien perustehtävissä (Jäntti, 2016, 56–58). Kuntien toimintaan ja tehtäviin osana jatkuvaa muutosta kietoutuu ristiriitaisuutta ja epävarmuutta. Ristiriitaisuutta liittyy suoriutumiseen ja menestymisen kriteereihin, joiden valossa kuntien toimintaa

ja siten myös johtajuutta tarkastellaan. Lisäksi toimijoiden identiteetit, roolit ja vuorovaikutus muodostavat yhteenkuuluvuuden paradoksaalisuutta siitä, mikä toimijoita lopulta yhdistää. Kuntien toiminnan ja johtamisen rakenteisiin liittyvä epävarmuus tuottaa organisoimisen ja organisoitumisen paradokseja. (Hyyryläinen ym., 2018).

Näistä epävarmuustekijöistä ja kuntien toiminnassa piilevästä paradoksaalisuudesta huolimatta suomalaisen johtajuustulkinnan erityispiirteeksi voidaan tulkita johtamisen näkeminen ensisijaisesti kykyä ja haluna saada aikaan muutosta vaativassakin toimintaympäristössä (Bátorová, 2012, 312; Haveri ym., 2015a, 131) eikä niinkään haluna kantaa yleisluontoisesti tai seremoniaalisesti vastuuta (Bátorová, 2012, 312). Kenties haasteena onkin löytää muutoksen pakkotahtisuuden rinnalla myös malttia jättää joitakin asioita tekemättä (Hyyryläinen ym., 2018) ja aistia potentiaalisen muutoksen mahdollisuuksia ja säännöstellä johtamispyrkimyksiä (Haveri ym., 2015a, 131–133). Muutoksessa olevat tulkinnat kuntien johtamisen painotuksista tulevat näkyviksi viranhaltijajohtajien johtajasopimuksista, joissa näyttää olevan jakolinja kunnanjohtajakeskeisen ja johtamisen dualistista luonnetta korostavien sopimisen tapojen välillä. Siinä missä johtajasopimukset ja niihin kirjatut toimintatavat voivat korostaa kunnanjohtajan roolia ja asemaa, näyttäytyy osassa johtajasopimuksissa myös poliittisen johtamisen vahva rooli kunnan kokonaisjohtamisessa (Kurkinen-Supperi, 2016).

Kuntien poliittinen johtaminen ja johtajuuden rakentuminen on jäänyt tutkimuksessa vähälle huomiolle. Huomiota on kiinnitetty nimenomaan kuntien poliittiseen järjestelmään ja esimerkiksi sen suhteeseen osana valtionhallintoa. Poliitiikan ja vallan välinen suhde on erottamaton osa poliittisen johtamisen tarkastelua. Kunnissa harjoitettava poliittinen valta ja siten myös poliittinen johtajuus voidaan jäsentää sekä toimijaan että ympäröiviin rakenteisiin kytkeytyneenä ilmiönä, ja sitä on tulkittava ominaisuuden sijaan eri toimijoiden suhteissa syntyvänä ja niissä realisoituvana (Vrt. Anttiroiko, 1993, 123; Harisalo & Rannisto, 2010). Poliittisen vallankäytön kontekstuaalisuus tulee esille esimerkiksi kunnanhallitusten toiminnan painottumisessa. Kunnanhallitusten työssä nähdään strategiseen johtamiseen painottumista, jolloin keskeistä on tiivis yhteys ja ohjaussuhde kuntaorganisaatioiden johtamisen arkeen ja aktiivinen osallistuminen päätösten täytäntöönpanon valvontaan. Valtaa käytetään myös strategiseen harkintaan, taustoittamiseen ja ymmärrykseen tähtäävässä ja siihen painottuvassa hallitustyössä. Näyttää siltä, että kunnanhallitusten toiminnan painotusten vaihtelu selittyy korostuneesti ajallisilla ja paikallisilla olosuhteilla, ja suhde erilaisten painotusten välillä on liikkeessä. (Harisalo & Rannisto, 2010.)

Perinteisesti suomalaisissa kunnissa johtaminen on henkilöitynyt viranhaltijajohtajaan (Haveri ym., 2013; Leinonen, 2010), mutta vuoden 2006 lakimuutoksesta

alkaen kunnissa on ollut mahdollista nimittää johtoon viranhaltijan sijaan pormestari (Jäntti ym., 2021a). Viime vuosikymmenten hallinnon uudistamisten ja niihin liittyneiden erilaisten tavoitetilojen sarja ovat johtaneet kohti poliittisen johtamisen vahvistamispyrkimyksiä (Leinonen, 2010). Pormestarimalliin liitetään monia uskomuksia ja ristiriitaisiakin odotuksia. Mallin uskotaan esimerkiksi sekä vahvistavan demokratiaa että paradoksaalisesti keskittävän valtaa. Poliittisen johtamisen odotetaan pormestarimallin myötä vahvistuvan mutta vastaavasti johtamisen pelätään epäammattimaistuvan. Pormestarimallin uskotaan kuitenkin tuovan uudenlaista rytmitystä kuntien johtamiseen sekä selkeyttävän poliittisen ja viranhaltijajohdon välistä suhdetta. (Jäntti ym., 2021b). Pormestarimallin yleistymisen heijastaa myös laajempaa politiikan henkilöitymiskehitystä, jolloin esimerkiksi kuntavaaleissa pormestariehdokkaiden näkemykset ja ominaisuudet korostuvat puoluelinjojen sijaan (Nieminen ym., 2022).

Pormestarien aseman voidaan arvioida lähentyneen käytännössä kuntien ylintä viranhaltijajohtoa ja ilmentävän uutta julkista hallintaa. Tehtävissä läsnä ovat mitä tyypillisimmät verkostohallinnan elementit. Poliittista johtajuutta rakennetaan kunnan sisäisesti ylläpitämällä koheesiota eri puolueryhmien kesken ja yhteensovittamalla erilaisia intressejä. Erityisesti puoluekentän pirstoutuminen haastaa pormestarien johtajuutta. Ulkoisten verkostojen johtamisessa korostuu samaan tapaan yhteen kokoamisen tehtävä ja toimijoiden houkuttelu yhdessä tavoiteltuun suuntaan. (Ikonen, 2021.) Pormestarien ohella myös muiden johtavien luottamushenkilöiden tehtävänkuvat ovat muutoksessa. Luottamushenkilötyön sisällöllisen ja ajankäytön vaatimusten kasvaessa useissa kunnissa hyödynnetään johtavien luottamushenkilöiden palkkausta. Muutoksen tuloksena myös muiden johtavien luottamushenkilöiden, kuten kunnanhallitusten puheenjohtajien, asema on osin lähentynyt viranhaltijoita. (Kyösti & Paananen, 2020; 2021).

Yhteiskunnallinen monimuotoisuus kehystää ja haastaa kuntien toimintaa ja johtamista. Muutosvoimat, kuten väestön ikääntyminen ja keskittyminen kasvukeskukseen ja niitä seuraava kuntien tulopohjien erilaistuminen, asettavat kunnat ja niissä johtavissa asemissa toimivat viranhaltijat ja luottamushenkilöt hyvin erilaisiin asemiin (Valtiovarainministeriö, 2020, 20–30.) Paikallisuus ja erilaistumiskehitystä kiihdyttävät tekijät (toimintaympäristön muutos, polarisaatio ja muuttuvat olosuhteet, hallinnonuudistukset ja keskushallinnon interventiot sekä kuntien strategiset valinnat) korostuvat entisestään kuntien johtamisessa (Airaksinen ym., 2011).

Johtajuuden ja alati muutoksessa olevan toimintaympäristön suhde voidaan käsitteellistää johtamisen liikkumavaraksi, joka muodostuu usealla tasolla syntyvien liikkumavaraa määrittelevien tekijöiden välille. Liikkumavaraa rajaavat johtajapositioissa

toimivista henkilöistä lähtöisin olevat, kuntaorganisaatioon ja sen toimintaan, kuntayhteisöön ja kunnan alueelliseen toimintaympäristöön liittyvät tekijät sekä institutionaaliset, toimintaympäristön reunaehdot. Osa näistä johtamista rajaavista tekijöistä on vakaampia ja ennakoitavissa, mutta käytännössä johtajuuden todellisen ja käytettävissä olevan liikkumavaran synnyttää, ja pahimmillaan myös kaventaa, vuorovaikutus ja vuorovaikutuksessa syntyvä toiminta-areena. (Leinonen, 2012; myös Kyösti ym., 2022a.) Johtamisen käytännöt syntyvät, sekä poliittisesti että viranhaltijatyönä, olemassa olevia reunaehtoja, toimintatapoja, odotuksia ja uskomuksia tunnistamalla ja niiden puitteissa toimimalla. Johtamisen tehtäväksi on asettunut piilevän konsensuksen tai sen mahdollisuuksien etsiminen osana monien toimijoiden muodostamaa hallintasuhteiden verkostoa. (Haveri ym., 2013, 88–89; Haveri ym. 2015a, 137–138; Kyösti ym. 2022a.)

Toimintaympäristön dynaamisuus, tehtävänkuvan laaja-alaisuus, ja holistinen luonne edellyttävät jatkuvaa johtajana kehittymistä. Kunnissa toimivat henkilöt kehittyvät johtajina ja toimivat tehtävässään osana ihmisten muodostamaa yhteisöä, yhteisöihin sijoituvia tapahtumia sekä jatkuvasti muodostuvaa ja päivittyvää tietämystä. (Sutinen, 2012; ks. myös Leponiemi, 2019). Johtamisympäristön kerrostuneesti rakentunut ja dynaaminen luonne haastaa johtotehtävissä toimivia ja vaatii laaja-alaista kompetenssia. Johtamisympäristön nyanssit ja erilaisten hallinta-ajatusten limittäinen läsnäolo vaativat johtajilta valmiutta toimia yhdistävässä roolissa. Johtamisympäristö vaatii kykyä priorisoida ja muovata erilaisia hallintasuhteita. Kerroksellisuus edellyttää eri toimintatapojen hallintaa, ja tehtävässä on läsnä elementtejä niin hierarkkisesti johdetusta organisaatiosta, sopimusperusteisesti määrittyvistä reunaehdoista kuin verkostomaisista toimintatavoista. (Parkkinen ym., 2022.) Johtajan tehtäväksi määrittyvät tulevaisuuteen orientoituminen sekä kyky asemoitua päivittyviin odotuksiin ja tulevaisuuskuviin (Sutinen, 2012, 163). Kuntien johtamista asiantuntijuuden ja osaamisen kannalta reflektioon kyvykkäät ja erityisesti yhteistyön merkitystä vaalivat toimijat näyttävät merkittävinä kuntien uudistumiskyvyn kannalta (Jurmu, 2021).

Vaikka johtajana kehittyminen tapahtuisikin yksilötasolla, on se ihmisten välisessä suhteissa muotonsa saava prosessi. Kuntien johtamisessa yhdistyvät sekä johtajan persoona, johtamistavat sekä kontekstin luomat odotukset ja reunaehdot. Kehittymisen ympäristön muodostavat johtajan, ympäröivän yhteisön ja yhteiskunnan jatkuvasti muuttuva suhde ja toiminnan tila. (Leinonen, 2012; Haveri ym., 2013, 89, Haveri ym. 2015a, 137; Sutinen, 2012, 171; Pruikkonen, 2021; Kyösti ym., 2022b) Ymmärrys tiedonmuodostuksen vuorovaikutteisesta luonteesta ja kyky hyödyntää vuorovaikutuksessa syntyvää tietoa kytkeytyvät sekä kuntien johtavien viranhaltijoiden että keskeisten luottamushenkilöiden asiantuntijuuteen ja siten kuntien

uudistumiseen ja muuttuvassa toimintaympäristössä pärjäämiseen. (Jurmu, 2021, 81–84; Parkkinen ym., 2022; Haveri ym., 2015a, 133.) Niin viranhaltijajohtamisessa kuin kuntien hallitustyöskentelyssä lopulta kyse on ihmisten välisten suhteiden muodostamasta dynamiikasta, eli kollektiivisesti syntyvästä tulkinnasta toiminnan reunaehdoista ja ratkaistaviksi syntyvistä ongelmista. Kun ryhmän keskinäinen vuorovaikutus on monella ulottuvuudella onnistunutta, voidaan saavuttaa keskinäistä luottamusta ja siinä rakentuvaa sosiaalista tai poliittista pääomaa. (Harisalo & Rannisto, 2012). Vuorovaikutus- ja valtasuhteisiin keskittyvä tutkimus tekee näkyväksi kuntien johtamisen relationaalisuuden ja kytkee kollektiivina tapahtuvan oppimisen ja kehittymisen erottamattomaksi osaksi johtamistyötä (Jurmu, 2021; ks. Sutinen, 2012, 178, 181; Pruikkonen 2021).

Kunnissa johtajuutta rakennetaan muista johtamisympäristöistä muutosalttiudellaan poikkeavalla, poliittishallinnollisella areenalla. Johtamisella haetaan ensisijaisesti tasapainoa eri johtamisen osa-alueiden, erilaisten intressien ja toimintalogiikoiden sekä erilaisten tiedon ja näkökulmien välillä. Nämä vaatimukset ovat moninkertais-taneet vuorovaikutustarpeet ja muovanneet vuorovaikutusympäristöä yhä vahvemmin johtajuutta määrittäväksi ja kehystäväksi tekijäksi. (Haveri ym., 2015b; Kyösti ym., 2022a).

1.2 Tutkimustehtävä ja rakenne

Julkiseen johtamiseen ja johtajuuteen keskittyvälle tutkimukselle on tarve, jotta ymmärretäisiin julkisten organisaatioiden puitteissa syntyvää ja niitä muovaavaa toimintaa. Universaalit ja yksinkertaiset luokittelut ja teoretisoinnit eivät ota riittävän hyvin huomioon johtajuuden emergenttiä ja ajassa rakentuvaa luonnetta. (Vogel & Masal, 2015.) Hallinnollisten ja poliittisten johtajapositioiden ja niihin liittyvän tehtävänmäärittelyn sekä yksilöllisten johtamistapojen tutkimuksen ohella tarvitaan tehtävänkuvat ylittävää, ihmisten välisissä suhteissa ilmenevän ja syntyvän johtajuuden tutkimusta. Yhä useammin julkista johtajuutta tarkastellaan hajautuneena mutta myös jaettuna ilmiönä, jota tutkittaessa huomio kiinnittyy johtajuuden prosessuaalisuuteen ja yhteistoiminnassa tapahtuvaan hallintaan (Orazi ym., 2013; Chapman ym., 2016; Dionne ym. 2014).

Tässä väitöstutkimuksessa pureudutaan kuntajohtajuuden rakentumiseen kurkot-tamalla yli politiikka-hallintodikotomian (ks. O'Neill & Nalbanmdian 2018), ja joh-tamista tulkitaan tarkasti määriteltyjen johtajapositioiden sijaan vuorovaikutuksena, ihmisten välissä konstruoituvana ilmiönä. Kun johtajuus ymmärretään ihmisten

välisenä dynamiikkana ja vuorovaikutuksena, kyseessä on henkilön asemaan perustuvaa valtaa ja määräysvaltasuhteita laajempi kokonaisuus. Johtajuus konstruoituu sosiaalisesti. (Endres & Weibler, 2017; Ladkin, 2013; Vogel & Masal, 2015). Johtajuudessa on kyse yksilöllistä ja kollektiivista toimintaa mahdollistavasta dynamiikasta ja yhteisen suunnan konstruomisesta vuorovaikutuksessa (ks. Sotarauta & Beer, 2021, 3). Tämän väitöstutkimuksen teoreettisena tavoitteena on kohdistaa kuntien johtamista koskevan tutkimuksen katsetta johtajuuden rakentumisen vuorovaikutteiseen ulottuvuuteen.

Politiikka-hallintodikotomian ohella tämä tutkimus kurottaa yli toimintaympäristön ja toimijan välisen erottelun. Tutkimuksessa yhdistyy järjestelmän rakenteelliset ominaisuudet ja yksilön toiminta sekä niiden välinen kahdensuuntainen vuorovaikutus. (Vrt. Giddens, 1984; Barley & Tolbert, 1997.) Yhteiskunnallisen toimintaympäristön ja kuntien johtamisympäristön paineet haastavat kunnissa harjoitettavan johtamisen ja johtajuuden muutokseen. Johtajainstituutiot vuorovaikutuksen synnyttämänä prosesseina ovat muutoksen kohteena erityisesti silloin, kun erilaiset toisiinsa kytköksissä olevat ja joskus epäsovivatkin sosiaaliset järjestelyt kohtaavat (vrt. Edelembos & Meerkerk, 2011, 4). Muutosta tarkasteltaessa hedelmällistä on kiinnittää huomiota mekanismeihin, joiden kautta instituutiot syntyvät, muuntuvat ja väistyvät ja kuinka uudet instituutiot korvaavat tai täydentävät vanhoja. Lisäksi kiinnostavaa on, minkälaiset olosuhteet ylläpitävät tai vähentävät muutosta, ja mikä merkitys olemassa olevilla institutionaalisilla järjestelyillä on kunnissa rakentuvalla johtajuudella. (Ks. lisää Olsen, 2009.) Muodollisten ja epämuodollisten siteiden ja sääntöjen muodostamien instituutioiden muutoksessa merkittävinä ajureina ovat ulkoiset paineet (Tenbensel, 2018). Ulkoisia paineita jäsentämällä voidaan ymmärtää johtajuusinstituutioissa tapahtuvaa muutosta. Lisäksi kuntien toiminnassa läsnä olevat, näkyvän työn pinnan alla tapahtuvat vuorovaikutusprosessit kätkevät sisälleen muutospotentiaalia (Jalonen, 2007, 12), jonka jäsentäminen tutkimuksessa on vielä kesken. Tutkimuksilta odotetaan vahvempaa ymmärrystä esimerkiksi ympäristön kompleksisuuden vaikutuksesta johtamiseen ja johtajuuteen (Vogel & Masal, 2015) ja siihen, miten johtajuuden avulla pyritään muovaamaan ympäröivää toimintaympäristöä.

Kuntien johtamiseen liittyvän vuorovaikutuksen määrä ja laatu on muuttunut huomattavasti, mikä on tuonut mukanaan uudenlaisia jännitteitä (Haveri ym., 2015b; Pruikkonen, 2021; Kyösti ym., 2022a; 2022b). Kuntajohtamisen uudelleenmuovautumisen ymmärtämiseksi tarvitaan ympäröivän rakenteen ja sen puitteissa syntyvät toimijuudet tunnistavaa ja ne yhdistävää tutkimusta. Tämä väitöstutkimus tarkastelee kuntajohtajuuden rakentumista ja institutionaalista muutosta, joka tapahtuu samanaikaisesti ympäristön kompleksisuuden kasvaessa. Tämän väitöstutkimuksen

tuottamaa ymmärrystä voidaan hyödyntää käytännön toiminnassa kuntien johtotehtävissä toimivien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden työssä mutta myös johtotehtävien muotoilun virittäjänä. Parhaimmillaan tutkimuksen on mahdollista nostaa keskusteluun sellaisia näkökulmia ja muutosajureita, joita kuntien johtajuusinstituutioissa ja johtamisen toimintaympäristössä on läsnä, mutta joiden sanoittamiseksi tarvitaan tukea.

Tämä laadullinen ja induktiivisesti rakentunut väitöstutkimus muodostuu neljästä vertaisarvioidusta tutkimusartikkelista eli osajulkaisusta sekä yhteenveto-osioista. Käsitys väitöstutkimuksen kokonaisuudesta on rakentunut empiiristen osatutkimusten myötä. Samoin ymmärrys osatutkimuksia yhteen nivovasta teoreettisesta kehyksestä on muotoutunut vaiheittain.

Ensimmäisessä osajulkaisussa *Narratives on Complexity: Interpretations on Local Government Leadership Change* (Haveri, Paananen & Airaksinen, 2018) tarkastellaan laajasti kuntien johtamisympäristön muutoksia viimeisten vuosikymmenten aikana ja tulkitaan sitä, miten nämä muutokset ovat vaikuttaneet kuntajohtajien työhön. Ensimmäisen osajulkaisun tulokset määrittävät koko väitöstutkimuksen suuntaa kohti kuntajohtamisen vuorovaikutteista ulottuvuutta. Lisäksi tuloksissa on nähtävissä väitöstutkimuksen ensimmäiset viitteet kompleksisuuden merkityksestä johtamisympäristön määrittäjänä.

Toinen osajulkaisu *Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana* (Paananen, 2016) syvennyy kuntien johtamisen käytäntöihin ja johtajien tehtävään etsien vastauksia kysymykseen, minkälaisia toimijuuksia kuntajohtajat tuottavat vuorovaikutustilanteissa. Osatutkimuksen tuloksien lomassa piilee ajatus kuntajohtamisen vuorovaikutteisuuutta edellyttävästä kuntajohtajien tehtävänkuvaan kietoutuvasta kompleksisuudesta.

Kolmannessa osajulkaisussa *Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntien hallintosäännöissä* (Paananen ym., 2022.) nostetaan viranhaltijajohtamisen rinnalle ammattimainen poliittinen johtaminen. Osajulkaisussa tulkitaan minkälaista poliittista johtajuutta hallintosääntöihin kirjatuihin ammattimaisen luottamushenkilön tehtävissä ja vastuissa kuntiin rakennetaan. Osatutkimuksen myötä tulee selväksi johtavien luottamushenkilötehtävien limittyminen viranhaltijajohtamiseen, mutta myös lainsäädännön ja rakenteiden rajallinen merkitys ja kontekstuaalisuuden painoarvo käytännön johtamisen muotoutumiselle.

Neljäs osajulkaisu *Poliittinen johtaminen ja kuntien vuorovaikutteinen hallinta* (Paananen, 2022) syventää ymmärrystä kuntien poliittisen johtamisen käytännöstä ja poliittisten johtajien omaksumista toimintatavoista kysymällä, miten vuorovaikutteisuus näyttäytyy osana kunnan poliittista johtamista ja päätöksentekoprosessia sekä minkälainen merkitys vuorovaikutuksella on poliittiselle johtajuudelle. Tulokset antavat viitteitä

siitä, että luottamushenkilöjohtajuus tulee haastetuksi muun muassa vakiintuneiden valta-asetelmien hajottua. Poliittinen johtaminen näyttää vuorovaikutteisen hallintatavan myötä hajautuvan yhä laajemmalle puhtaasti päätöksentekijäroolissa pysyttämisen sijaan.

Kuntien johtamista eri tavoin tarkastelevien osajulkaisujen näkökulmat tulevat yhteen kootuksi tässä väitöskirjassa, ja niitä tulkitaan ympäristön lisääntyvän kompleksisuuden kautta. Edellä esiteltyjen empiirisesti rakentuneiden osajulkaisujen tulosten ja teoreettisen yhteenveto-osion avulla on mahdollista tavoitella ymmärrystä kuntien johtamisen muutoksesta (Taulukko 1).

Tämän väitöstutkimuksen yhteenkokoavat tutkimuskysymykset ovat:

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

Taulukko 1 Yhteenveto väitöstutkimuksen kysymyksenasettelusta

	I	II	III	IV
Osa-tutkimusten tutkimuskysymykset	Miten kokeneet kuntajohtajat tulkitsevat viimevuosikymmenten johtamisympäristön muutoksia? Miten muutokset vaikuttavat kuntajohtajien työhön?	Minkälaisia toimijuuksia kuntajohtajat tuottavat vuorovaikutustilanteissa?	Minkälaista poliittista johtajuutta kuntiin rakennetaan hallintosääntöihin kirjatuiissa tehtävissä ja vastuissa?	Miten vuorovaikutteisuutta hyödynnetään poliittisen johtamisen rakentamisessa? Miten vuorovaikutteisen hallinta näyttäytyy osana poliittista päätöksentekoprosessia?
Väitöstutkimuksen tutkimuskysymykset	→ Miten toimintaympäristön kompleksisuus heijastuu kuntien johtamiseen? → Miten johtajuutta rakennetaan kompleksisuudessa?			

Väitöskirja rakentuu kerroksittain ja kuvaa kuntajohtamista kehystävää kertautuvaa kompleksisuutta. Luvussa 2 tulkitaan teoriakirjallisuuden valossa kompleksisuutta kuntien johtamisen toimintaympäristönä ja haastajana: yhteiskunnallisena, kuntien toimintaympäristön kompleksisuutena, kunnan johtamisympäristön kompleksisuutena ja kompleksisuudessa johtamisen tehtävänä. Osajulkaisujen tulokset esitetään tiiviisti luvussa 4. Viidennessä luvussa tulkitaan sitä, miten kuntajohtaminen vuorovaikutteistuu kertautuvassa kompleksisuudessa ja miten vuorovaikutus toimii kompleksisuuden jäsentäjänä ja johtamisen vaatimusten kasvattajana. Väitöskirjan päättävässä luvussa 6 pohditaan, miten vuorovaikutus institutionalisoituu osaksi kuntajohtajuutta.

2 KOMPLEKSISUUS JOHTAMISEN TOIMINTAYMPÄRISTÖNÄ JA HAASTAJANA

Tässä osiossa hahmotetaan sitä, minkälaisia paineita ja muutosvoimia kuntien toimintaympäristössä vallitsee, ja jotka vaikuttavat osaltaan kuntien ja niiden johtajuuden uudelleenmuovautumiseen. Hallintotieteellisessä tutkimuksessa kompleksisuuskeskustelun juuret juontavat monesta suunnasta. Niitä voidaan jäljittää niin organisaatiomuutostutkimuksen myötä havaittuun epälineaarisuuteen ja itseorganisoitumiseen (Kiel, 2014) kuin verkostohallinnan keskusteluihin, joissa kompleksisuuden on nähty asemoituvan erityisesti hallintasuhteisiin erilaisten autonomisten, mutta silti yhteenkietoutuneiden, toimijoiden väliseen dynamiikkaan (Klijn & Koppenjan, 2014; Murray, 2017). Kompleksisuusajattelu on vakiinnuttanut paikkansa osana hallintotieteellistä tutkimusta ja muuntunut puhtaasti teoreettisesta jäsentämisestä tosielämän ilmiöiden reflektiopinnaksi (Kiel, 2014). Kompleksisuusajattelu lähtee olettamasta, että kokemamme maailma kokonaisuudessaan on enemmän kuin osiensa summa, sillä vasta asioiden ja ilmiöiden väliset suhteet ja yhteenkietoutuneisuus muodostavat kokonaisuuden (Puustinen & Jalonen, 2020; Klijn, 2008).

Kuntiin ja niiden johtamiseen kiinnittyvä tutkimus on hyvin kontekstisidonnaista, jolloin varsinaista tutkimuskohdetta kattavampien tai laajemmalle ulottuvien tulkin-tojen tekeminen on haastavaa (Jäntti ym., 2022). Sen sijaan että paikallinen moni-muotoisuus ja pirstaleisuus olisi este tulkinnoille, voi kompleksisuusajattelun avulla korostaa eri ilmiöiden ja toimijoiden välisiä yhteyksiä ja synnyttää uudenlaista ymmärrystä asioiden yhteenkietoutuneisuudesta (Eppel, 2017; Klijn & Koppenjan, 2014). Tässä väitöstutkimuksessa johtamisen toimintaympäristöä ja haasteita tulkitaan kompleksisuusajattelusta johdetun näkökulman kautta. Tarpeena on tarkastella kuntien johtamista ohi ennalta määriteltyjen tehtävänkuvien, jäsentää olemassa olevia jännitteitä sekä ymmärtää ilmiöiden, tapahtumien ja yksilöllisten toimijuuksien yhteenkietoutuneisuutta. Myös kuntia voidaan tarkastella ideaalikuviin ja velvoitteiden sijaan nykyhetken asiointilana, sellaisina kuin ne sattuvat kulloinkin ja kullekin toimijalle näyttäytymään. (Ks. Raisio ym., 2018.)

Kompleksisuuden voidaan ymmärtää olevan yhteiskuntaa läpileikkaava ominaisuus, joka kehystää siten koko julkishallintoa ja erityisesti kuntajohtamisen kontekstia. Se voi näyttäytyä johtamisympäristön epäjohdonmukaisuutena, epävarmuutena,

monimerkityksellisyytenä, monitulkintaisuutena, monisidoksisuutena, limittäisinä ja lomittäisinä verkostoina sekä lähes kaikkialla näkyvänä moninaisuutena. (Klijn, 2008.) Kuntien johtamisessa ovat läsnä yhtäaikaiset ja risteävät muutosvirrat ja syötteet sekä kasvava toimijajoukko. Muuttuva yhteiskunta ja sen monimutkaiset ja kompleksiset ilmiöt vaativat ratkaisukseen erityistä johtamisotetta. On luonnollista, että ennen pitkää ympäristön lisääntynyt kompleksisuus alkaa heijastua yksilöiden kokemusten ohella myös laajemmin kuntien johtamiseen ja sille kohdistuviin tarpeisiin.

Mikäli edellä esitetyn kaltainen kompleksisuus tunnustetaan ja tunnustetaan, asetuu johtamisen kohteena ja tavoitteina olevien asioiden tarkastelukulma hyvin erilaiseksi kuin esimerkiksi puhtaasti hierarkioihin, markkinoihin ja verkostoihin perustuvat jäsenyydet. Tässä luvussa tarkastellaan aiempaan tutkimukseen perustuen kompleksisuutta johtamisen toimintaympäristönä ja johtamishaasteena kolmen näkökulman kautta

- yhteiskunnallisena, kuntien toimintaympäristöä määrittävänä kompleksisuutena,
- kuntien muodostaman johtamisympäristön kompleksisuutena sekä
- johtajuutta haastavana tekijänä; kompleksisuudessa johtamisen tehtävänä.

2.1 Yhteiskunnallinen, kuntien toimintaympäristön kompleksisuus

Yhteiskunnallinen monimuotoisuus kehystää kuntien toimintaa ja niissä tapahtuvaa johtamista. Yhteiskunnan eri tahojen, toimijoiden ja dynamiikkojen välisessä vuorovaikutuksessa syntyy määrittämätön joukko ilmiöitä, joita voidaan kuvata kompleksisuudeksi (Johnson, 2009, 1). Yhteiskunnallisen toimintaympäristön kompleksisuus asettaa väistämättä paineita hallinnalle. Uudenlaiset haasteet ja ilmiöt vaativat ratkaisukseen uudenlaisia hallinnon ja yhteiskunnan välisiä suhteita (Keating & Katina, 2019). Muun julkisen hallinnon ohessa, kenties jopa erityisesti, kunnat ovat muutoksessa. Vahvat ohjausvaltaan perustuneet ja keskitetyt päätöksenteon tavat ovat tulleet haastetuiksi. Yhä enenevässä määrin julkista toimintapolitiikkaa muovaavat erilaiset verkostomaiset mutta myös uudenlaista osallistumista hyödyntävät hallintatavat. (Torfing & Triantafillou, 2013; Torfing & al., 2012.) Julkisen hallinnon ei voida enää olettaa olevan ainoa tai kaikkein keskeisin toimija, jonka mahdollisuutena ja siten velvollisuutena on tunnistaa ja osoittaa yhteiskunnallisia ongelmia, vaan tässä tehtävässä lukuisilla yhteiskunnallisilla toimijoilla on yhteinen vastuu. (Kooiman, 1999.)

Hallinnan avautuessa ja uudenlaisia hallintasuhteita luodessa nousee esiin kysymys potentiaalisten yhteistyötahojen monimuotoisuudesta. Ennalta määriteltyjen ja helposti ennakoitavissa olevien yhteistyötahojen sijaan tarjolla on muuntuvia ja vaihtuvia toimijoita ja toimijajoukkoja. Yhteistyötahot ja siten myös niiden ja julkisen hallinnon väliset suhteet voivat erota toisistaan niin laajuudessaan, kompleksisuudessaan ja dynamiikaltaan, siitä huolimatta vaikka yhteistyötahoissa olisi nähtävissä samankaltaisia elementtejä (Kooiman, 2008). Huomiota onkin kiinnitettävä julkisen hallinnon sisäisistä prosesseista yhä enemmän yhteiskunnan eri toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen (Boedeltje & Cornips, 2004; Røiseland & Vabo, 2016) ja sen tukemiseen osana julkista toimintaa.

Kunnissa kohdattavat haasteet, kuten ilmastonmuutos ja ekologisen kestävyyskysymykset, informaatioteknologinen murros ja edustuksellisen demokratian kriisi sekä varautumisen ja turvallisuuden kysymykset, ovat globaalisti jaettuina (esim. Valtioneuvoston kanslia, 2017, 6; Jäntti ym., 2022). Niiden ratkaisemiseen ja niihin asemoitumiseen liittyy useita ulottuvuuksia ja erilaisia intressejä edustavia toimijajoukkoja, jotka eivät rajaudu paikallisesti. Yhteiskunnallisten muutosten ja trendien voidaan ajatella olevan tulosta tai jopa liikkeellä pitävä voima pitkään jatkuneelle yhteiskunnalliselle eriytymiselle ja integraatiolle. Siinä missä yksilöiden elämäntapavalinnat erilaistuvat ja eri ihmisryhmät eriytyvät toisistaan, tapahtuu samanaikaisesti uudenlaista yhteenkietoutuneisuutta. Monimutkaiset vaikutusketjut ja tihtynyt keskinäisriippuvuus eri toimijoiden ja toimintojen sekä erityisesti ratkaisuja vaativien kysymysten välillä kasvaa. Nämä yhtäaikaiset kehityskulut synnyttävät pitkiä, yhä vahvemmin institutionalisoituvia, sekä monikerroksisia ja -ulotteisia vuorovaikutusketjuja (Kooiman, 1999). Näiden vuorovaikutussuhteiden muodostaman verkoston hahmottaminen on vaikeaa tai jopa mahdotonta.

Kompleksisia systeemejä leimaa monimerkityksellisyys ja monitulkintaisuus, jossa käsitykset systeemin rakenteista ja toiminnasta eivät ole vankkumattomia, vaan alati uudenlaisten tulkintojen kohteena. Kompleksisten systeemien toiminta ja ylipäättään ilmeneminen on tulosta erilaisten toimintojen ja toimijoiden välisistä kohtaamisista, vuorovaikutuksesta ja yhteisliikkeestä, jota on vaikea ymmärtää tai pelkistää yksittäiseksi toiminnoiksi tai yksilölliseksi toiminnaksi. (Johnson, 2009; Keating & Katina, 2019.) Kunnat hallintaympäristöinä voidaan nähdä avoimina systeeminä, joiden nykyisessä toiminnassa ovat läsnä sekä aiempien hallinta-ajatusten jättämät kerrostumat, mutta myös avoimuus muutokselle ja uusille toimijoille (ks. Parkkinen ym., 2022). Kuntien käynnissä olevaa muutosta, erilaisten merkitysten ja velvoitteiden jatkumossa, voidaan pitää päättymättömänä prosessina. Muutokset myös pirstoutuvat ja synnyttävät edelleen uusia muutossyötteitä, jotka näyttäytyvät vaikutuksiltaan

erilaisina ja erisuuntaisina tarkastelu ympäristöstä riippuen. (Jäntti, 2016.) Tämä muutosalttius sekä kuntien tehtävä- ja merkityskentän laajuus korostaa kuntien muovautuvaa luonnetta osana muuttuvaa toimintaympäristöä. Jatkuvan muutoksen vuoksi edes toimintaympäristön kompleksisuuden määrä tai laatu ei näyttäydy muuttumattomana, vaan erilaiset järjestelmät ovat liikkeessä sen suhteen ja niiden olemus vaihtelee yksinkertaisuuden ja kompleksisuuden välisellä akselilla jatkuvasti (Morçöl, 2005).

Monimutkaistuvassa yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä kuntien aseman selkeys ei tule annettuna. Uhkana on epäselvyys identiteetistä ja tarkoituksesta, systeemin osista ja asemasta osana laajempaa kontekstia. (Keating & Katina, 2019.) Viime vuosikymmenten kuntarakennemuutokset ja toteutuva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus vaikuttavat väistämättä kuntien identiteetin ja tarkoituksen jäsentämiseen. Pohdittavana on, missä roolissa kuntia tulkitaan ja mitä osia, esimerkiksi palveluita, tulisi tulkita kunnan toiminnoksi. Samaan tapaan kunnat kytkeytyvät monin tavoin ympäröivään kontekstiin, niin institutionalisoituneiden yhteistyömuotojen ja yhteistoiminnan kautta kuin myös löyhemmin sidoksien.

2.2 Kuntien johtamisympäristön kompleksisuus

Toimintaympäristön kompleksisuus ei kosketa kaikkia organisaatioita samoin tavoin, vaan näyttää siltä, että joissakin organisaatioissa, kuten kunnissa, kompleksisuuden vaikutukset tiheytyvät ja kertautuvat (ks. Greenwood ym., 2011). Kuntia voidaan tulkita kompleksisuuden näyttämöinä ja kompleksisina systeemeinä. Hyvin monet kunnan eri osista, toiminnoista, toimijoista ja tapahtumista ovat pääsääntöisesti keskenään varsin monin tavoin yhteen kietoutuneita, ja ne vaikuttavat toisiinsa monen suuntaisesti. (Vrt. Arena & Uhl-Bien, 2016; Uhl-Bien & Arena, 2017.) Kuntien johtamisympäristön kompleksisuus tulee esiin, kun tunnistetaan läsnä olevat lukuisat, keskenään ristiriitaiset tavoitteet ja näiden saavuttamisen mukanaan tuomat uudet dynamiikat. (Vrt. Chen & Jia, 2021).

Kompleksisia systeemejä määrittää niiden holistinen luonne, jonka kokonaisuudessa yhdistyvät inhimilliset, sosiaaliset, organisatoriset, politiikkaprosessien, poliittiset ja tiedon merkitykset ja vaikutukset (Keating & Katina, 2019). Kuntien holistinen olemus korostuu tarkasteltaessa paikallishallintoa sen yhteiskunnallisen merkityksen kannalta. Paikallisen asukkaiden itsehallinnollisen tehtävän ja palveluvelvoitteiden ohella kuntaa voidaan tulkita niin identiteetin vaalijana, hyvinvoinnin rakentajana ja tukijana, taloudellisen aktiivisuuden edistäjänä kuin erilaisten elämäntapavalintojen ja

yhteisöjen syntymisen mahdollistajana. (Ks. Stoker, 2011; Valtiovarainministeriö 2020; 2015.) Erilaisten roolien ja merkitysten painottuminen ilmenee vasta paikallisesti.

Kompleksisten systeemien tunnuspiirteeksi lukeutuva kontekstin korostunut merkitys leimaa kuntien toimintaa ja toimintaympäristöä. Ainutlaatuiset olosuhteet, tekijät ja puitteet muodostavat ympäristön, johon kunta sijoittuu. Kontekstin korostunut merkitys vaikuttaa siihen, minkälaisia päätöksiä, toimintoja ja tulkintoja käytettävissä olevista vaihtoehdoista tehdään. Kontekstuaaliset tekijät ja olosuhteet muovaavat sen puitteissa toimivaa kuntaa kompleksisena systeeminä, mutta samanaikaisesti ja vastavuoroisesti myös konteksti muuttuu kunnan toiminnan myötä. (Vrt. Keating & Katina, 2019.) Kontekstilla on sekä rajoittava että mahdollistava vaikutus kunnan toimintaan. Kontekstin korostuminen voi vaikeuttaa muualla sovellettujen ongelmanratkaisutapojen omaksumista ja rohkeutta valita valmiina tarjolla olevista ratkaisuvaihtoehdoista. Vastavuoroisesti kontekstin korostuessa uusia ratkaisuvaihtoehtoja voidaan lähteä etsimään paikallisuudesta käsin, kun valmiiksi muotoiltujen ja universaalien ratkaisuvaihtoehtojen rajoittavuus tunnistetaan.

Kunnilta odotetaan toimintaympäristön monimutkaisuuden ja organisaation sisäisten toimintojen yhteensovittamista. Limittäiset ja kerrokselliset johtamis- ja päätöksentekorakenteet sekä ylipäättään duaalijohtamisen realiteetit luovat kunnista institutionaalisen kompleksisuuden näyttämön (Kyösti ym., 2022a). Nykyiset verkostomaiset toimintatavat ja toimijaverkot altistavat kuntia strategiselle kompleksisuudelle. Verkostoissa osallisina on monia autonomisia osapuolia, jotka tuovat mukanaan omat strategiset tavoitteensa. Kaiken kattavien ja selkeiden hierarkioiden puuttuessa monenlaiset tavoitteet ovat läsnä rinnakkain, eivätkä toimijat välttämättä osallistu toistensa strategisiin tavoitteisiin. Lisäksi eri tavoitteiden välille voi syntyä kilpailua. Nämä eri suuntaisten, eri vahvuisten ja eri tavoin ratkaistavien tavoitteiden tuottamat yhteisvaikutukset voivat lisätä kompleksisuutta, ja onkin vaikea ennustaa, mitkä strategiset tavoitteet saavat kannatusta. Tavoitteista käyty kilpailu vaikuttaa niin yhteistyön tekemiseen kuin ongelmanratkaisuun. (Klijn & Koppenjan, 2014; Haveri, 2006.) Kunnissa valtavirtaistuneet verkostomaiset toimintatavat tuovat myös ulkoiset konfliktit ja neuvottelun kiinteäksi osaksi kuntien toimintaa ja johtamista (Sørensen & Torfing, 2007; Haveri, 2006).

Kunnat, muiden julkisten organisaatioiden tapaan, tasapainottelevat moninkertaistuneiden ja toisinaan keskenään ristiriitaisten tavoitteiden kanssa. Kuntien toimintaympäristössä paradoksaalisuudella on merkittävä rooli. Paradoksaalisuus voidaan ymmärtää tilana, jossa erilaisten asioiden välillä tehtävä valinta vaikeutuu tai osoittautuu jopa mahdottomaksi. (Hyyryläinen ym., 2018). Siitä huolimatta tyyppillistä

on puhua sekä arkikielessä että tutkimuksessa ongelmanratkaisusta ja tavoitteen asettamisesta yksikössä, jolloin yhtäaikaisten tavoitteiden moninaisuus ja niiden väliset ristiriidat jäävät huomiotta. Myös tavoitteiden priorisointiin keskittyvä näkökulma pitää sisällään hyvin kapean tavoitetilan, jossa parhaimpaan lopputulokseen päästään, kun tavoitteet ovat mahdollisimman rajattuja. Selkeät ja rajatut tavoitteet mahdollistavat toki johtamisen keskittymisen mutta myös fokusoidun tiedontuottamisen rajatuista ilmiöistä. (Chen & Jia, 2021.)

Kuntaorganisaation ulkopuolisten osapuolten astuminen osaksi kuntien hallinnan kokonaisuutta muovaa kuntia johtamisympäristöinä. Ristiriitaisten tavoitteiden ohella kompleksisuutta synnyttävät syvemmällä vaikuttavat moninaiset institutionaaliset logiikat. Kuntien rakenteissa ja toimintaprosesseissa näkyvillä institutionaalisilla logiikoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sääntöjä, jotka ohjaavat tulkintoja organisatorisesta todellisuudesta, tavoista, joilla organisaatiossa voidaan menestyksekkäästi toimia ja miten toimia hyväksyttävällä tavalla. (Greenwood ym., 2011.) Esimeriksi kuntien tehtäväkentässä toimivat, kuntien toimintaa täydentävät ja sen rinnalla toimivat järjestöt ja yksityiset yritykset ovat nykyisin kiinteä osa hallinnan kokonaisuutta. Siten hallinta ja palvelutuotanto on yhä monimuotoisempien, omanlaisilla toimintalogiikoilla toimivien, toimijoiden yhteistyötä (Goldsmith & Eggers, 2004, 10), eikä kunnilla ole oikeutta sanella yhteistyön tapoja puhtaasti omista lähtökohdistaan (ks. Tuurnas, Paananen & Tynkkynen 2022). Se miten eri toimijoiden välistä tehtävänjakoa voidaan toteuttaa, vaatii totutuista järjestelyistä ja mekanismeista joustamista. Kuhunkin kysymykseen sopivimmat hallinnan järjestelyt ja mekanismit vaihtelevat niin sektoreittain kuin erilaisten yhteiskunnallisten sidosten ja yhteistyösuhteen mukaan.

Järjestäytyneiden toimijoiden ohella myös kansalaisten rooli on aiempaa moniulotteisempi. Kansalaisten yhä vahvempi yksilöllinen orientaatio on synnyttänyt kriittisyyttä hallintoa kohtaan ja myös julkisilta palveluilta odotetaan yhä useampia vaihtoehtoja ja variaatioita (Goldsmith & Eggers, 2004, 10). Kuntiin kohdistuu vaatimus turvata kuntalaisten yhä vahvempaa osallisuutta ja valtaa palveluidensa ja toimintojensa järjestämisessä sekä organisoida kansalaisten osallistumista julkisen toiminnan tuen saavuttamiseksi (Kurkela, 2022; Boedeltje & Cornips, 2004).

2.3 Tehtävänä kompleksisuudessa johtaminen

Kompleksisten systeemien keskeisiksi piirteiksi on tunnistettu varsinaisten kompleksisuuden tyyppi- ja kontekstipiirteiden ohella myös kontekstin vallitseva merkitys,

monitulkintaisuus ja holistinen luonne. (Keating & Katina, 2019, 2). Mitä merkitsee, jos nämä tunnustetaan ja tunnustetaan johtamista kehystäväksi periaatteiksi? Johtamisen haasteena on ylipäättään pystyä identifioimaan niitä toimintatapoja, sääntöjä ja järjestelyjä, jotka auttavat tulkitsemaan kunnan tulevaisuuden päämäärää, ja joiden avulla on mahdollista menestyä (ks. Greenwood ym., 2011).

Kompleksisuudessa johtamisessa keskeiseksi kysymykseksi muodostuu yksiselitteisen tietämisen ja tulkinnan välinen jännite. Yksilöillä on ratkaiseva merkitys sille, miten institutionaalinen kompleksisuus vaikuttaa organisaation toimintaan. Yksilöt muodostavat merkityksiä esiin kumpuaville ilmiöille ja toimintalogiikoille. Merkitysten muodostamisen tavat näyttävät korostavan yksilöiden välisiä eroja ja kykyjä vastata institutionaalsiin paineisiin ja siten vaikuttaa koko organisaation toimintaan (Bertels & Lawrence, 2016). Päätöksenteon ja kuntien toiminnan kohteena olevat ilmiöt haastavat kuntien johtotehtävissä toimivia luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Esiin nousevat ongelmat ovat sisältöjensä ja aihealueidensa puolesta vaativia ja niihin liitetään tulkintoja kompleksisuudesta. (Raisio ym., 2018.) Päätöksenteon ja johtamisen kohteena olevia asioita myös kehystetään lukuisin tavoin. Samanaikaisesti käytettävissä olevaa tietoa tulkitaan hyvin eri tavoin. Erilaisten tulkintojen läsnäolo synnyttää ilkeitä ongelmia. Nämä ongelmat ovat usein tunnistettavissa moninaisuutensa ja sisäisten ristiriitaisuuksiensa vuoksi, mutta niille leimallista on ongelmanratkaisuun ja päätöksentekoon osallisten toimijoiden erilleen hajoavat käsitykset ongelmien luonteesta ja niiden vaatimista ratkaisuista. (Klijn & Koppenjan, 2014.)

Yhteiskunnan monimuotoistuminen ja kasvaneet yhteydet merkitsevät yhä suurempaa käytettävissä ja saatavilla olevan tiedon määrää, joka muodostuu monista toisiinsa kietoutuneista tiedonkappaleista ja merkitysjärjestelmistä. Yhä useammin kyse ei välttämättä olekaan tiedon puutteesta, vaan siitä että tietoa on valtavasti saatavilla ja sen oikeellisuudesta on vaikea vakuuttua. (Klijn & Koppenjan, 2014.) Tämä runsas ja alati kehkeytyvä tieto on kuitenkin samanaikaisesti itsessään epätäydellistä ja erehdyväistä (Keating & Katina, 2019). Johtamisen ja päätöksenteon kohteena olevien asiasisältöjen mukanaan tuomat ilkeät ongelmat ja kompleksisuus on harvoin ratkaisuissa lisäämällä tiedonkeruuta, vaan usein puute kohdistuu jaettuihin tulkintakehyksiin ja toimijoiden yhdessä tuottamiin, jaettuihin merkityksiin (Paananen & Kork, 2023). On siis johtamisen kysymys, organisoidutaanko uuden tiedontarpeen kohdattaessa siten että kaikki osapuolet keräävät tietoa omilla tahoillaan, jolloin saavutettu tieto on todennäköisimmin toki moniulotteista mutta kenties ristiriitaista ja vaikeaselkoista. Tällöin hajautettu tiedonkeruu, ja vain keräämiseen jäävä jaettu toimintatapa, tuottaa itsessään lisää haasteita ja kompleksisuutta yhteistyösuhteissa ratkottavaksi. Eri lähtökohdista ja erilaisin resurssein tehty tiedonhankinta tuo mukanaan

neuvoteltavaksi eri osapuolten väliset valtasuhteet ja arvomaailmat. (Klijn & Koppenjan, 2014; Koppenjan, 2004, 37.)

Kompleksisten ilmiöiden tulkinta yksilöinä on väistämättä vajavaista. Tämän vajavaisuuden kompensoimiseksi parhaaseen mahdolliseen tulkintaan ja ymmärrykseen on mahdollista päästä tarkastelemalla päätöksenteon ja johtamisen kohteena olevaa ilmiötä kriittisesti ja useiden yksilöiden tulkintoja yhteen sovittaen. (Lindell ym., 2019; myös Paananen & Kork, 2023). Huomiota ja voimavaroja on kiinnitettävä erityisesti yhteisten tulkintojen synnyttämiseen, arvopohjaiseen keskusteluun ja tulkintavaihtoehtojen puntarointiin. On tavoiteltavaa, että ennalta määriteltyjen ratkaisuvaihtoehtojen sijaan, kompleksisuuden ja toimintaympäristön ennakoimattomuuden edessä pyritään kokeilemaan ja kehittämään uudenlaisia toimintatapoja, jotka auttavat sopeutumaan turbulentiin toimintaympäristöön. (Bergström ym., 2008; Bertels & Lawrence, 2016; Ramus ym., 2016.)

Toinen kompleksisuudessa johtamisen jännite syntyy ennakoitavuuden ideaalin ja kohdattavan epälineaarisuuden välille. Kuntia, mutta myös johtamista tarkastellaan usein tehtävien, velvoitteiden ja valitun strategisen vision kautta. Tulkinta erilaisten ennalta määriteltyjen toimien johtamisesta ennalta määrättyihin tavoitteisiin houkuttelee. Haastavaa kuntaympäristössä johtamisesta tekee juuri se, etteivät johtamisen kohteena olevat asiat useinkaan etene lineaarisesti eivätkä asioiden väliset suhteet ole ennakoitavissa. Odotuksiin ilmiöiden ennakoitavuudesta sekä kompleksisuuden kesyttämisestä voidaan suhtautua varsin varauksellisesti. (Klijn & Koppenjan, 2014.)

Yhteiskunnalliset ilmiöt voivat olla sekä monimutkaisia että kompleksisia. Johtamisen tehtävänä ja tarpeena voi olla erottaa monimutkaisten asioiden joukosta ne kysymykset, joita tulisi tarkastella kompleksisina ja siten erityistä huomiota vaativina. Yksi tapa erottaa kompleksiset asiat monimutkaisista on tarkastella asioiden lähtötilanteita. Monimutkaisten asioiden lähtötilanne voi olla hahmotettavissa ja siten voidaan olettaa, että asiat toimivat johdonmukaisesti, kunhan vain monimutkaisuutta pystytään käsittelemään esimerkiksi lisäämällä ymmärrystä erilaisista monimutkaisuutta aiheuttavista asioista ja niiden välisistä suhteista (Kamensky, 2011; Klijn & Koppenjan, 2014). Vastaavasti kompleksissa tilanteissa lähtötilanteenkin hahmottaminen on työn takana, eivätkä asiat etene lineaarisesti eikä niiden suoraviivaisen etenemisen varaan voi rakentaa odotuksia (Kamensky, 2011; Morçöl, 2005). Tämä epälineaarisuus ja kompleksisuus laajemmin haastaa pitkäaikaiseen suunnitteluun ja byrokraattiseen järjestäytymiseen perustuneen käsityksen julkisesta politiikasta ja johtamisesta (ks. Morçöl, 2005; Rhodes & Eppel, 2018).

Asemoituminen epälineaarisuuteen ja esimerkiksi ristiriitaisuuteen näyttää korostuvan kompleksisuudessa johtamisessa. Pitkällä aikavälillä kuntien menestyksen voi

määrittää niiden kyky toimia ristiriitaisia vaatimuksia kohdatessa (Hyyryläinen ym. 2018). Perinteisesti tavoitteenmuodostus ja eri tavoitteiden välillä priorisointi tapahtuu vertikaalisena liikkeenä ylemmältä poliittiselta tai hallinnolliselta tasolta kohti toimeenpanoa. Sen sijaan horisontaalisesti eri toimijoiden välillä tapahtuva tavoitteista neuvottelu, tavoitteisiin vaikuttaminen ja niihin liittyvä vuorovaikutus jää vähäiselle huomiolle. Monitavoitteisuuden hyväksyminen voi auttaa ymmärtämään kuntien toiminnassa ja johtamisessa läsnä olevaa tarvetta yhteensovittaa lukuisia erilaisia tavoitteita mutta myös tarpeen mukaan priorisoida niiden välillä. (Ks. Chen & Jia, 2021.) Mikäli monitavoitteisuus ja niiden mukanaan tuomat paradoksit hyväksytään väistämättömäksi osaksi kuntaorganisaation toimintaa, päästään binäärisistä valintatilanteista kohti sekä-että-vaihtoehtomaailmaa sekä tarkastelemaan erilaisia vastakkainasetteluja, vaihtoehtojen välistä dynamiikkaa ja moniulotteisia vuorovaikutusketjuja (Hyyryläinen ym., 2018.)

Käynnissä oleva yhteiskunnan monimuotoistuminen ja erilaistuminen sekä samanaikainen keskinäisriippuvuuksien kasvu luo tarpeen uudentalaiselle yhdistävälle toiminnalle osana johtajuutta. Kasvavat yhteiskunnalliset keskinäisriippuvuudet ja sidokset luovat tarpeen uudentalaisille toiminnoille ja luovat tilaa monentalaisille toimijuuksille osana johtamisen kokonaisuutta. Perinteinen käskyvaltaan nojautuva johtajuuskäsitys on tullut haastetuksi, ja tilalla on tarve pystyä yhteistyöhön eri yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa. (Esmark, 2007; Sørensen, 2013; Sørensen & Torfing, 2007.) Kompleksisessa toimintaympäristössä on hyödyllistä jakaa vaikutusvaltaa mutta myös vastuuta hyödyntää erilaisia syötteitä, jolloin myös yhä suurempi osa johtajuudesta on jaettava. Tällöin johtajan tehtävänä on tosiasiallisen johtamistyön ja suorittamisen sijaan toimia yhä vahvemmin yhteen kokoavana voimana ja koordinoida toimintaa. (Bergström ym. 2008; Crevani ym. 2010.)

Toimijoiden välinen keskinäisriippuvuus ohjaa toimijoita neuvottelemaan strategioistaan, sillä vain omiin päämääriin keskittyminen ja yksittäisten asioiden tavoittelu ajautuu herkästi umpikujiin ja johtaa heikentyneeseen päätöksentekokykyyn (Klijn & Koppenjan, 2014). Kunnissa vallitseva vuorovaikutus, eri toimijoiden tiiviit yhteydet ja palautteen antamisen tavat altistavat kuntia sisäisille jännitteille erityisesti silloin, kun yksittäisten toimijoiden väliset ratkaisemattomat konfliktit jäävät ratkaisematta ja erimielisyydet jäävät elämään organisaatiossa (Jalonen, 2007, 239). Sanoittamatta jäävät näkökulmat voivat olla riski johtamiselle, ja mihin vaikuttaminen asettuu johtamisen tehtäväksi.

Kompleksisuudessa johtaminen tapahtuu eri mekanismehein kuin yksiselitteisissä ja ennakoitavissa ympäristöissä. Johtamisen tehtävänä on mahdollistaa toimintaan osallisten oppimista, luovuutta, tukea sopeutumiskykyä ja tiedonjakamista (Uhl-Bien ym.,

2007). Vuorovaikutteinen hallintatapa on yksi tapa asemoitua osaksi kompleksista toimintaympäristöä. Vuorovaikutteisen hallinnan avulla voidaan tavoitella parempaa tiedon välittymistä eri toimijoiden ja sidosryhmien välillä, ja siten rakentuvan vuorovaikutuksen tuottavan parempia ongelmien määrittelyjä ja ratkaisuja näihin ongelmiin. (Klijn, 2011; Sørensen, 2013.)

Johtamiselta vaaditaan kykyä tasapainotella tehokkaiden ja välttämättömien rutii-
ninomaisten suoritusten sekä muutoksiin sopeutumista ja ennakkointia palvelevien
toimintojen välillä (Murphy ym., 2017). Kompleksisuudessa tapahtuvassa johtami-
sessa kietoutuu yhteen erilaisia johtajuusrooleja kuten sopeutuvaa johtajuutta, hallin-
nollista johtajuutta ja mahdollistavaa johtajuutta (Bertels & Lawrence, 2016). Olen-
naista on pystyä tunnistamaan ja vastaamaan erilaisiin johtajuustarpeisiin ja vaihdella
niiden välillä. Johtajalta vaaditaan ymmärrystä paikallisen kulttuurin merkityksestä ja
kykyä arvioida toimintaansa ja asemaansa jatkuvasti uudelleen. (Sullivan 2012.)

Kuntien tarkastelu kompleksisina systeemeinä haastaa myös uudelleen tulkitse-
maan johtajuuden rakentumista. Toimintaympäristön monimutkaisuudesta ja moni-
tulkintaisuudesta kumpuavat haasteet vaativat tuekseen vuorovaikutuksessa konst-
ruoituvia johtamiskäytäntöjä ja johtajuustulkintoja (Bergström ym., 2008; Bertels &
Lawrence, 2016; Crevani ym., 2010). Kompleksisuudessa johtajuutta voidaan tulkita
ensisijaisesti ihmisten välisenä dynamiikkana ja vuorovaikutuksena, jolloin kyseessä
on henkilön asemaan perustuvaa valtaa ja määräysvaltasuhteita laajempi kokonaisuus
(ks. Endres & Weibler, 2017; Ladkin, 2013). Johtaminen nähdään toimintana, joka
mahdollistaa toimintaympäristöön sopeutumisen, jatkuvan oppimisen ja uudenlais-
ten ratkaisujen synnyttämisen. Tätä taustaa vasten kompleksisuudessa johtamisessa
läsnä ovat:

- *vuorovaikutus*, joka ilmenee informointina, ideointina ja sitouttamisena, sekä kytkeytyneisyyden hyödyntämisenä ja palauteprosessien hallintana
- *luottamus*, joka toimii kollektiivisena resurssina sekä heikkojen ja vahvojen sidosten ominaisuutena,
- *merkityksellistämisen* prosessit, joita sovelletaan epäselvyyden hallintana ja epäjärjestyksen sietämisen tukena,
- *sisäiset mekanismit ja niiden hallinta*, joita toteutetaan mm. asioiden nimeä-
misenä, sisäisten mallien hallintana sekä kuntaa jäsentävien rajojen ja ra-
japintojen hallintana,
- *monimuotoisuus* ja siitä tehtävät tulkinnat, eli suhtautuminen monimuotoi-
suuteen uhkana tai voimavarana sekä

- ymmärryksen kasvattaminen *ajasta ja ilmiöiden yhteisevoluutiosta* ja siten ajoituksen merkityksen tunnistamisesta ja optimaalisen valintaympäristön luomisesta, jossa johtajuutta harjoitetaan (mukailleen Jalonen, 2007, 289).

Johtajuuskonsepti näyttää olevan muutoksessa. Kompleksisessa johtamistehtävässä pärjäämisessä strategiaksi näyttää muodostuvan aiempaa vähempi suoran kontrollin määrä. Yhä enemmän nojaututaan kollektiiviseen tulkintaan johtajuudesta. Kun edellä esitetty kertautuva kompleksisuus otetaan huomioon, vaaditaan johtamiselta monen tasoisten dynamiikkojen ymmärtämistä ja hallintaa (Kuvio 1). Tässä tulokinnassa johtamista määrittävät dynaamiset vaikuttamisen prosessit, alati muuntuvat ihmisten väliset suhteet, hajautunut johtajuus ja arkisessa työssä konstruoituvat johtajuuskokemukset (Ospina ym., 2020). Kenties vuorovaikutteistuvassa johtajuudessa kyse onkin suurelta osin siitä ”Miltä tuntuu olla osana erilaisia johtajuuteen liittyviä suhteita, ja miten nämä kokemukset syntyvät”, kuten johtajuustutkija Donna Ladkin (2013, 331) muotoilee johtamisen kokemuksellisuutta pohtiessaan.



Kuvio 1 Kompleksisuus johtamisen toimintaympäristönä ja haastajana

3 METODOLOGIA

3.1 Sosiaalinen konstruktionismi tieteenfilosofisena suuntauksena

Hallintotieteellisen tutkimuksen tarkastelu tieteenfilosofisessa valossa on kiinnostava tehtävä, joka on aloitettava paikantamalla tieteenalan identiteettiä ja asemoitumista osaksi tieteen kenttää, ja vasta siten on mahdollista tarkentaa tieteenfilosofisia taustaoletuksia. Hallintotieteellinen tutkimus sijoittuu useiden tieteenalojen muodostamalle alueelle ja sen juuret ulottuvat laajalle. Jonkinlaisena konsensusena voidaan pitää tulkintaa, jonka mukaan kyseessä on soveltava yhteiskuntatiede. Hallintotieteellisen tutkimuksen yhteys yhteiskuntatieteisiin tulee näkyväksi varsinkin, jos yhteiskuntatieteiden luonnehditaan tarkastelevan ja käsittelevän (inhimillisiä) tekoja eikä niinkään tapahtumia. (Runciman ym., 1976, 23.)

Hallintotieteellistä tutkimusta velvoittaa vaatimus tutkimuksen tuottaman tiedon hyödynnettävyydestä. Lisäksi hallintotieteellisen tutkimuksen sisäiseksi vireeksi voidaan tunnistaa myös pyrkimys hahmottaa ja ymmärtää julkista hallintoa laajoina kokonaisuuksina yksittäisten osa-alueiden rinnalla. Hallintotieteelliselle tutkimukselle on luonteenomaista pyrkiä osaltaan ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia. (Raadschelders, 2011.) Hallintotieteellisen tutkimuksen identiteetin muodostaa tiivis kytkös käytäntöön ja odotus tiedon hyödynnettävyydestä. Tämä reunaehto on omiaan kytkemään hallintotieteellistä tutkimusta sosiaalisen konstruktionismin periaatteeseen, jossa kaikkien käsitysten ymmärretään olevan relationaalisia, kulttuurisesti ja historiallisesti latautuneita (Burr, 2015, 3–4).

Sosiaalisen konstruktionismin kantavana ajatuksena on tiedon muodostuminen inhimillisenä työnä, mikä tekee eron tulkintaan, jonka mukaan tieto olisi heijastus tai peilautuisi jostakin erillisestä todellisuudesta (Burr, 2015, 4–5; Sandu & Unguru, 2017). Hallintotieteellisen tutkimuksen tietopohja on 'keinotekoinen' artefakti, joka koostuu aiemmista konstruktioista ja yhteisössä hyväksytyistä teoreettisista malleista. Tällöin tieteenalan epistemologinen perusta rakentuu sosiaalisena konstruktiona (Astley, 1985; vrt. Burr, 2015). Sosiaaliseen konstruktionismiin perustuvan tulkinnan mukaan tieto ja todellisuus muovautuvat historiallisten, kulttuuristen ja kielellisten dynamiikkujen vaikutuksessa. Tästä syystä jaottelua subjektiivisuuden ja objektiivisuuden välillä voi olla vaikea tehdä. Tämä myös täsmentää sosiaalisen

konstruktionismin tulkintaa. Tiivistettynä tieto muodostuu ja kehkeytyy tulkittaessa sosiaalisesti konstruoitunutta todellisuutta. (Endres & Weibler, 2017).

Sosiaalisen konstruktionismin rakentuminen vastalauseena positivismille vaikuttaa epistemologian ohella myös tutkimuksen fokukseen ja tutkimusmenetelmällisiin valintoihin (Endres & Weibler, 2017). Hallintotieteellisessä tutkimuksessa havainnoinnin kohteena eivät ole neutraalit asiat, joita passiivisesti organisaatioissa koetaan. Sen sijaan tutkimuksen fokus ja katse kehkeytyy tulkitseamalla teoreettista tietopohjaa, joka on jo itsessäänkin konstruktio. (Astley, 1985.)

Hallintotieteellisessä tutkimuksessa todellisuuden ymmärretään ulottuvan yksilöiden ulkopuolelle, mutta sosiaalista todellisuutta ei ole kuitenkaan tarpeen erottaa yksilöstä. Keskeistä onkin tulkinta, jossa yksilö ja sosiaalinen todellisuus ovat kahdensuuntaisessa vuorovaikutuksessa, jolloin yksilö vaikuttaa sosiaaliseen todellisuuteen ja sosiaalinen todellisuus yksilön kokemusmaailmaan, tulkintoihin ja toimijuuteen. (Endres & Weibler, 2017). Alati käynnissä oleva sosiaalinen konstruktio tuottaa myös itsessään kompleksisia järjestelmiä ja vastakkainasettelua. Jatkuvasti sosiaalisissa järjestelmissä konstruoituvat jännitteet muokkaavat niissä toimivien tietoisuutta ja toimintaa muutosten tavoittelemiseksi. (Seo & Creed, 2002.) Sosiaalisen konstruktionismin reunaehdoksi tunnistetaan tiedon ja sosiaalisen toiminnan välinen erottamaton yhteys (Burr, 2015, 5).

Intersubjektivisuudella on keskeinen merkitys osana sosiaalista konstruktionismia ja sen varaan rakentuvaa tutkimusta. Toimijoiden ja erilaisten ryhmien väliset suhteet konstruoituvat vuorovaikutuksessa, päivittäisissä käytännöissä ja kehkeytyvinä sosiaalisina prosesseina. (Endres & Weibler, 2017). Tutkimuksen kiinnostuksen kohteena on erityisesti yksilöiden väliin muodostuva tila, jossa todellisuutta ja sosiaalisia ilmiöitä, kuten organisoitumista tai johtajuutta, konstruoidaan yhdessä. (Bradbury & Lichtenstein, 2000; Endres & Weibler, 2017). Johtajuusinstituutiot ovat vuorovaikutuksen synnyttämiä prosesseja, jotka muovautuvat yhä uudelleen erilaisten sosiaalisten toimijoiden, heidän tulkintojensa ja toimintojensa kautta (vrt. Edelenbos & Meerkerk, 2011, 4).

Julkisen hallinnon institutionaalista muutosta hahmotetaan tyypillisesti ideaalityyppien, laajojen käsitejärjestelmien ja paradigmamuutosten kautta (Tenbenschel, 2018.) Tässä tutkimuksessa johtamisympäristönä toimiva kunta käsitetään inhimillisen eksistenssin kautta, joka eroaa suuresti 'puhtaan' institutionaalisen tulkinnasta, jossa kunta esitettäisiin hallinto- ja palvelutuotanto-organisaationa. Kuntaa johtamisen toimintaympäristönä tarkasteltaessa löydettävissä on lopulta ihmisiä ja heidän välistään vuorovaikutusta. Kuntaa on mahdollista tulkita normeina ja sääntöinä, mutta kunnasta on mahdollista puhua myös sitoutumatta näihin sääntöjärjestelmiin. Tässä

yhteydessä kuntaa tulkitaan johtajuuden näyttämönä, johtamisen toimintaympäristönä, joka käsitetään ensisijaisesti situationaalisesti ja inhimillisesti konstruoituvana. Johtamisympäristöä tarkastellaan annettuina merkityksinä, joihin vaikuttavat muiden muassa eletty historia, ajattelu- ja arvomaailmat tai vaikkapa tulkinnat yhteisöllisyydestä. (Ks. lisää Anttiroiko, 1991, 124–126, 162)

Ihmisten organisoitumisen tavat pitävät sisällään lukemattomia merkitysmaailmoja, joita on tutkittava niiden tavoittamiseen sopivin laadullisin menetelmin ja tulkintakehyksin. Edellä esitettyjen tulkintojen innoittamana pyrin tällä väitöstutkimuksella osallistumaan hallintotieteelliseen tutkimusperinteeseen sosiaalisen konstruktio- nismien valossa ja siihen soveltuvien seuraavassa esiteltävien laadullisten tutkimusmenetelmien.

3.2 Tutkimuksen aineistot ja analyysitavat

3.2.1 Aineistojen esittely

Tässä väitöstutkimuksessa on hyödynnetty haastattelu- ja dokumenttiaineistoja (Taulukko 2, 35). Osatutkimuksissa I, II ja IV hyödynnetyt haastatteluaineistot on kerätty kolmen eri tutkimushankkeen puitteissa², joissa olen työskennellyt ennen väitöstutkimusta ja väitöstutkimuksen aikana. Haastatteluaineiston informanteina on toiminnut kuntien viranhaltijajohtajia sekä ammattimaisia, osa- ja kokoaikaisesti työskennelleitä luottamushenkilöjohtajia. Osa- ja kokoaikaisia luottamushenkilöitä hyödynnäneiden kuntien hallintosäännöt muodostavat dokumenttiaineiston, jonka analyysia on osatutkimus III:ssa hyödynnetty.

Aineistonkeruumenetelmänä laadulliset haastattelut tarjoavat tiedonkeruun ohella näkökulmia haastateltavien yksilöllisiin kokemuksiin ja tulkintoihin tapahtumien ja kokemusten ympäristöstä sekä asetelmista, joita ulkoa päin ei muilla tavoin voida ymmärtää. Erityisesti verkostomaisten toimintatapojen ja johtajuuden ulottuvuuksien ymmärtämiseksi haastattelut tarjoavat aineistonkeruumenetelmänä pääsyn epämuodollisten ja muilla menetelmillä vaikeasti tavoitettavien ilmiöiden ja tulkintojen äärelle. (Zølner ym., 2007, 125).

² *Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina*. Rahoittaja Suomen Kuntaliitto. 2013.

Unden sukupolven kuntajohtajat. Rahoittaja Suomen Kuntaliitto. 2015.

Ammattina luottamushenkilö. Rahoittaja Suomen Kuntaliitto. 2020–2021.

Osatutkimuksissa I ja II hyödynnetyt *suurten ikäluokkien kuntajohtajahaastattelut* on kerätty kerronnalliseen ja elämänkulkuperspektiiviin nojaten. Valitun haastattelutavan avulla tavoitteena oli saada tutkimusaineistoksi kertomuksia (Hyvärinen & Löyttyniemi, 2009). Aineistonkeruun lähestymistapa perustui ajatukselle, miten ihmiset luovat toiminnalle, tapahtumille ja ilmiöille merkityksiä ja siten käsittelevät kokemuksiaan tarinankerronnan kautta. Tarinankerronnalla on konstruoiva merkitys sen tarjotessa mahdollisuuden uudelleentulkittamiseen ja jopa uusien institutionaalisten identiteettien muodostamiseen (Manuti & Mininni, 2013). Narratiivinen lähestymistapa antaa kertojalle mahdollisuuden havainnoida menneitä toimintatapoja ja tapahtumia eri näkökulmista. Tarinoiden kautta yksilöllisiä kokemuksia on mahdollista analysoida ja kytkeä osaksi suurempia ja yleismaailmallisia kertomuksia. Tarinat voidaan nähdä myös yhteiskunnallisen muutoksen metaforina tai niissä muodostuu rinnakkaisia tulkintoja keskeisistä yhteiskunnallisista tapahtumista. Tarinat mahdollistavat kulttuurisen oppimisen ja toimivat yhteisön ja jopa yhteiskunnan tietovarantoina. Tarinoiden avulla voidaan havainnoida menneitä tapahtumia ja elämää siten, kun sitä on eletty. (Ks. Bruner, 1990; Sarbin, 2004). Kerätty aineisto on kertomusluonteista, jossa on erotettavissa erilaisia episodeja. Haastatteluiden osallistujat ovat saaneet suhteellisen vapaasti käsitellä kuntajohtamista ja sen roolia suomalaisessa yhteiskunnassa oman elämänsä kokemuksiin ja tapahtumiin perustuen.

Osatutkimuksessa II on hyödynnetty *uuden sukupolven kuntajohtajien haastatteluai-
neistoa*. Aineistonkeruun taustalla on vaikuttanut fenomenologisessa ajattelussa keskeiseksi nostettu ihmisen kokemus eletystä ja koetusta. Kokemusten pohjalta muodostuu elämismaailma, jonka ymmärretään ankkuroituvan merkityksellisiksi koettuihin asioihin. Elämismaailmoja voidaan tulkita myös jaettuina merkityksinä ja niiden pohjalta syntyvänä toimintana, joita tutkimusaineistona toimivista haastatteluista on mahdollista löytää ja tulkita. (Perttula, 2000, 440). Tutkimuksen avulla on ollut mahdollista tuoda näkyväksi ja tulla tietoiseksi niistä johtajuuden elementeistä ja kokemuksista, jotka tottumus voi häivyttää itsestään selväksi ja siten näkymättömäksi (Ks. Tuomi & Sarajärvi, 2002, 35). Uuden sukupolven kuntajohtajat -aineiston keräämisessä kiinnostuksen kohteena ovat olleet informanttien kokemukset tutkittavasta ilmiöstä, kuntajohtajuudesta ja heidän niille antamansa merkitykset. Aineistonkeruun tukena on käytetty väljää haastatteluteemojen kokonaisuutta³.

Kolmannen haastatteluaineiston muodostavat johtavien, osa- tai kokoaikaisesti palkattuina toimivien, *kuntien luottamushenkilöiden haastattelut*, joita on hyödynnetty IV

³ Teemoina: työnä kuntajohtaja, oma paikka kuntajohtajien ketjussa, uudistusprosessien jatkumo kunnissa, kuntayhteisön johtaminen, ammattina kuntajohtaja, julkisuus, asema kuntajohtajana Suomessa, työhyvinvointi, identiteetti ja etiikka sekä oma johtajuus.

osatutkimuksessa. Aineistonkeruun taustalla on vaikuttanut fenomenologis-hermeneuttinen tulkinta (Anttiroiko, 1993), jonka ohjaamana poliittista johtajuutta ja päätöksentekoa tulkitaan yhteiskunnallisten ja inhimillisten prosessien kautta muotoutuvana kokonaisuutena. Aineistonkeruulla on pyritty tavoittamaan yksilöiden tekemisiä, kokemuksia ja käsityksiä johtavana luottamushenkilönä toimimisesta ja sen olenaisista piirteistä. Myös tämän aineiston keräämisessä on hyödynnetty teemahaastattelurunkoa⁴.

III osatutkimus on edellä esitellyistä eroten rakentunut *dokumenttiaineiston* varaan. Vuonna 2020 osa- ja kokoaikaisia luottamushenkilöitä oli palkattuina 23 kunnassa⁵, ja kaikkien näiden kuntien hallintosäännöt on valikoitu analyysin kohteeksi. Hallintosäännön keskeinen asema, Kuntalain ohella, kuntien hallintoa ja johtamista legitimoivana dokumenttina on kiistaton. Hallintosääntö jäsentää ja kuvaa kunnan johtamisjärjestelmän, ja tarjoaa ajankohtaisen ja paikallisesti relevantin kuvan johtamisjärjestelmästä, vallanjaosta sekä johtavien luottamushenkilöiden tehtävänkuvan reunaehdoista ja tehtäväkentästä. Dokumenttiaineistolla on myös rajoitteensa, sillä hallintosäännöt institutionaalisina dokumentteina on laadittu ensisijaisesti kuntien toimintaa silmällä pitäen, ja analyysissä on syytä huomioida hallintosääntöjen kontekstuaalinen merkitys (Alastalo & Vuori). Lisäksi analyysin kohteeksi valikoidut hallintosäännöissä johtaville luottamushenkilöille osoitetut tehtävät ja vastuut ovat toteavia, eivätkä valota sitä, miten linjauksia sovelletaan ja mitä käytännön vaikutuksia niillä on. Rajoitteista huolimatta, dokumenttiaineiston avulla voidaan tarkastella kaikkien Suomen kunnissa toimivien osa- ja kokopäiväisesti palkattujen johtavien luottamushenkilöiden varaan rakentuvaa johtajapositiota ja heidän johtamistyötänsä kehystäviä reunaehtoja. Tässä yhteydessä dokumentteja tulkitaan resurssina; huomiota kiinnitetään siihen mitä kirjauksia ja velvoitteita hallintosääntö sisältää ja analyysin tuloksia tulkittaessa osin myös kiinnittämällä huomiota siihen, minkälaisia normeja dokumenteissa luodaan ja minkälaista poliittista johtamista niissä legitimoidaan (Esmark & Triantafillou, 2007, 123; Prior, 2008).

⁴ Teemoina: *kuntien poliittinen johtaminen*: johtamisjärjestelmän kehittyminen, politiikan sisällöt, tiedon rooli, kansalaisuuden murros ja osallisuus, yhteistyö; *osa-aikaisten ja päätoimisten luottamushenkilöiden rooli*: luottamushenkilötyön ammattimainen hoitaminen, roolin muodostuminen, tehtävänkuvan kehittyminen osana kuntien johtamista; *luottamushenkilön toimintakyky ja jaksaminen*: tehtävän vaatimukset ja tuen tarve

⁵ Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Jyväskylä, Kajaani, Kotka, Kärkölä, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikeli, Oulu, Pirkkala, Puolanka, Raahel, Rauma, Riihimäki, Rovaniemi, Sipoo, Tampere. Turku, Tuusula ja Vantaa.

Taulukko 2 Yhteenveto tutkimusaineistoista

Aineisto	Suurten ikäluokkien kuntajohtajahaastattelut (N 17)	Uuden sukupolven kuntajohtajahaastattelut (N 20)	Kuntien hallintosäännöt (N 23)	Johtavien luottamushenkilöiden haastattelut (N 15)
Hyödyntäminen	Osatutkimukset I ja II	Osatutkimus II	Osatutkimus III	Osatutkimus IV
Informantit	Suuriin ikäluokkiin kuuluvia (s. 1945–1949) kuntajohtajia	Aineistonkeruun aikaan alle 40-vuotiaita (s. 1975 ja sen jälkeen) kuntajohtajia	Osa- ja kokoaikaisesti palkattuja luottamushenkilöitä hyödyntäneiden kuntien hallintosäännöt (31.12.2020)	Johtavia, osa- ja kokopäiväisesti palkattuja, kuntien luottamushenkilöitä
Aineistonkeruutapa	Kerronnalliseen elämänkulkuperspektiiviin perustuva haastattelu	Fenomenologisesti orientoitunut teema-haastattelu	Institutionaalinen dokumenttiaineisto	Teema-haastattelu

3.2.2 Aineistojen analyysitapojen esittely

Osatutkimuksessa I on sovellettu *narratiivista analyysitapaa* kertomusmuotoisen ja elämänkulkuperspektiiviin nojaavan haastatteluaineiston analyysissä. Analyysivaiheessa aineiston tarinallisuutta on tulkittu kielenä, joka on mahdollistanut informanttien itseilmaisun ja korostaa tarinoiden sosiaalista merkitystä. Narratiivisen analyysin avulla on ollut mahdollista ymmärtää kuntajohtajuuden rakentumista ja sosiaalisesti rakentunutta todellisuutta, jota informantit ovat heijastaneet. (Dodge ym., 2005.)

Analyysiprosessi alkoi litteroidun aineiston tiheällä lukemisella ja siinä huomio keskittyi ilmaisuihin, jotka kuvasivat muutosta. Käytännössä tyypillisimmillään muutosta kuvaavat ilmaisut olivat kertomuksia, joissa tapahtui siirtymä jostakin johonkin toisenlaiseen todellisuuteen. Näitä siirtymäkuvauksia tiivistettiin ilmaisuiksi kuten ”aiemmin kollegoita – nykyisin vastustajia”. Aineiston tyypillisenä piirteenä oli kokemusten homogeenisyys, sillä samankaltaisia tarinoita löytyi valtaosasta haastatteluja. Kun tyypillisimmät siirtymät ja tarinatyyppit oli tunnistettu, ryhmiteltiin näitä tarinatyyppejä edelleen laajempien teemojen alle. Esimerkkinä laajasta yläteemasta on ”kunta-valtiosuhteen muutos”, jonka pohjalta analyysin tulokset kirjoitettiin tyyppitarinoiksi. Analyysin tuloksena syntyneissä tyyppitarinoissa yhdistyvät historiallinen perspektiivi ja eri ympäristöissä syntyneet elettyyn elämään perustuvat kokemukset. Aineiston analyysin ja induktiivisen päättelytavan avulla on ollut mahdollista muodostaa jäsenitys, jossa elämäkerralliset kuvaukset ja tarinat limittyvät yhteiskunnallisen kehityksen kanssa rakentaen kuvauksen siitä, minkälaisia johtamisen ja toimintaympäristön kehityskulkuja suurten ikäluokkien kuntajohtajien uralle on osunut.

Osatutkimuksessa II on hyödynnetty *aineistolähtöistä sisällönanalyysiä* kahden erilaisen kuntien viranhaltijajohtajien haastatteluaineiston jäsentämiseksi. Osatutkimuksen aineistossa yhdistyi kerronnallista elämäntulkuperspektiiviin perustuvaa aineistoa (suurten ikäluokkien kuntajohtajat) sekä fenomenologisesti orientoitunutta (uuden sukupolven kuntajohtajat) haastatteluaineistoa. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi valikoitui analyysimenetelmäksi siitä syystä, että analyysissä oli tarpeen pystyä yhdistämään kahdesta, hieman eri lähtökohdista, tuotettua haastatteluaineistoa ja rakentaa yhtenäinen tulkinta niiden kautta. Analyysin mielenkiinnon kohteena oli kahden sukupolven kuntajohtajien tuottamat tulkinnat omista toimintamahdollisuuksistaan ja toimijuuksistaan osana vuorovaikutteista työnkuvaa.

Analyysiprosessi alkoi litteroidun aineiston lukemisella, jonka jälkeen aineistosta tunnistettiin analyttisen kysymyksen avulla alkuperäiset ilmaukset. Käytännössä aineistosta poimittiin kaikki aines, joka tuotti vastauksia kysymykseen, *miten kuntajohtajat tulkitsevat omaa toimintaansa ja toimijuuttaan vuorovaikutteisina toimijoina*. Kysymykseen vastaavat katkelmat on tulkittu muutamien sanojen lauseiden mittaisiksi pelkistetyiksi ilmauksiksi, jotka tiivistävät alkuperäisten ilmausten ideat. Pelkistetyt ilmaukset ryhmiteltiin alaluokkiin, joissa koottiin yhteen samankaltaiset vuorovaikutteiset toimintatavat. Alaluokkia on ryhmitelty edelleen laajemmiksi kokonaisuuksiksi ja lopuksi yläluokiksi, jotka vastaavat kysymykseen siitä, millaista toimijuutta toimintatavat rakentavat tai edellyttävät. Näiden kuuden muodostuneen pääluokan avulla analyysin tulokset on raportoitu. Analyysin lopputuloksena on aineistolle uskollisen, induktiivisen päättelyn muodostama jäsenyys kuntajohtajien vuorovaikutteisista toimijuuksista ja siitä, mitä niiden hyödyntäminen johtajuudelta edellyttää.

Osatutkimuksessa III *teoriaohjaavan sisällönanalyysin* kohteena oli osa- ja kokoaikaisesti palkattuja luottamushenkilöitä hyödyntävien kuntien hallintosääntöjen muodostama dokumenttiaineisto. Teoriaohjaavan analyysin rajoittamattomana analyysikehikkona hyödynnettiin Tina Øllgaard Bentzenin, Christian Lon ja Marte Winsvoldin (2020) muodostamaa jäsenyystä, jossa poliittista johtajuutta vahvistamaan pyrkineitä hallinnonuudistuksia on tyypitelty sen mukaan, minkälaista poliittista johtajuutta niissä on painotettu. Analyysikehikon alkuperäisinä kategorioina olivat toimeenpaneva johtajuus, kollektiivinen johtajuus, yhteistyöhön perustuva johtajuus ja hajautettu johtajuus. Alkuperäisen jäsenyyksen neljä painotusta ovat toimineet dokumenttiaineiston jäsentämisen ja tulkinnan apuna. Tavoitteena oli tehdä kohdennettuja havaintoja aineistosta ja samanaikaisesti pysyä avoinna aineiston ominaispiirteille ja vivahteille (Elo & Kyngäs, 2008; Vaismoradi ym., 2016).

Analyysissä mielenkiinto kohdistui kysymykseen, *minkälaista poliittista johtajuutta hallintosäännöissä osa- ja kokoaikaisille luottamushenkilöille esitetyt tehtävät ja vastuut tukevat*.

Analyysi alkoi poimimalla hallintosäännöistä kaikki maininnat, joissa osoitettiin osatai kokoaikaiselle luottamushenkilölle jokin vastuu, tehtävä tai velvollisuus. Näitä tehtäviä ryhmiteltiin aluksi samankaltaisuuksien ja aihepiirien mukaisiin alaluokkiin. Muodostetut alaluokat on sijoitettu analyysikehikkoon, sillä perusteella, minkälaista poliittista johtajuutta ne tukevat. Analyysin myötä ilmeni, ettei alkuperäisen jäsenyyksen kaikki osa-alueet tule edustetuiksi aineistossa, eikä hajautettu johtajuus ole mukana raportoinnissa. Aineiston analyysin myötä syntyi myös uudenlainen jäsenyyssuhteiden toimeenpanevan johtajuuden osalta, sillä se jakautui kahteen uudenlaiseen pääluokkaan poliittikan toimeenpanevaan johtajuuteen sekä hallinnon toimeenpanevaan johtajuuteen. Analyysin lopputulos on abduktiivisen päättelyn tulosta, jossa teorian ja empirian vuoropuhelu on ollut tiivistä aina tutkimusongelman muotoilusta alkaen. Dokumenttiaineiston abduktiivinen tulkinta luo kokonaiskuvaa siitä, mihin hallintoa legitimoivat dokumentit poliittista johtajuutta rakentavat.

Niin ikään *osatutkimuksessa IV* hyödynnettiin teoriaohjaavaa analyysitapaa, mutta aineistona hyödynnettiin osa- ja kokoaikaisilta luottamushenkilöiltä kerättyä haastatteluaineistoa. Teoriaohjaava analyysitapa valittiin palvelemaan laajan ja moniulotteisen haastatteluaineiston analyysia. Tavoitteena ja tarpeena oli käsitellä aineistoa systemaattisesti ja yhtenä kokonaisuutena ja fokuksittain nimenomaan poliittisen johtamisen vuorovaikutteisuuteen (Schreier, 2014; Vaismoradi ym., 2016). Analyysikehikkona on käytetty Eva Sørensenin (2020) muodostamaa, vuorovaikutteisen poliittisen johtajan tehtäväkuvaa jäsentävää tehtävälustausta. Analyysikehikon tehtävänä on ollut osoittaa analyysissä se, mistä näkökulmista tietoa halutaan saada lisää mutta myös toimia empirian aineiston analyysin jäsenyyksenä (Schreier, 2014).

Aineiston analyysin ensimmäisessä vaiheessa haastatteluaineistosta poimittiin alkuperäiset ilmaukset, jotka vastasivat analyyttiseen kysymykseen, *mistä haastateltava puhuu, kun hän puhuu vuorovaikutuksesta osana poliittista prosessia*. Vastauksen tarjoavat ilmaukset koodattiin pelkistetyiksi ilmauksiksi. Nämä pelkistetyt ilmaukset jaoteltiin analyysikehikon mukaisiin yhdeksään kategoriaan. Kategorioiden sisällöt ryhmiteltiin aineistolähtöisesti, samankaltaisuutensa perusteella, alaluokiksi. Alaluokkien abstrahoinnin ja ryhmittelyn myötä syntyivät pääluokat. Lopuksi analyysikehikon kategorioiden sisältöjä on tarkasteltu myös kokonaisuutena ja rinnakkain kuntien poliittisen johtamisen prosessuaalisuuden ymmärtämiseksi. Analyysin tulokset on raportoitu analyysikehikon tarjoamien kategorioiden jäsentämänä. Teoriaohjaavan analyysiprosessin ja abduktiivisen päättelyn tuloksena on syntynyt jäsenyyssuhteiden toimeenpanevan johtajuuden osalta, mihin hallintoa legitimoivat dokumentit poliittista johtajuutta rakentavat.

3.3 Tutkimuksellisten valintojen arviointi

Tieteenfilosofisia sitoumuksia noudatellen ymmärrän tutkimuksen tuottaman tiedon muodostuvan sosiaalisesti konstruoitunutta todellisuutta tulkitsemalla ja hyödyntämällä. Etenkin tulkinnallisuudesta johtuen laadullisen tutkimuksen pätevyyttä on arvioitava refleksiivisesti prosessina ja useasta suunnasta, uskottavuuden, luotettavuuden ja siirrettävyyden näkökulmista (Korstjens & Moser, 2017). Refleksiivisyydellä on keskeinen rooli laadullisen tutkimuksen arvioinnissa. Yhtenä refleksiivisyyden osoituksena voidaan pitää tutkijan tietoisuutta omista lähtökohdista suhteessa ontologiaan, perusoletuksiin todellisuudesta ja tutkittavan ilmiön luonteesta, ja epistemologiaan, käsityksiin tiedosta ja tutkijan ja kohteen välisestä suhteesta. (Ks. Kylmä ym. 2003.) Arvioitavana myös on, kuinka hyvin tutkimuksessa tehdyt tulkinnat vastaavat tutkittavien tuottamia tulkintoja ja kuinka ymmärrettävästi tutkimuksen tuottamia käsityksiä on esitetty.

Sosiaalisen konstruktionismin valossa tämän tutkimuksen tuottama tieto on inhimillisen työn tulosta ja siten myös tutkijalla on erityinen rooli tiedon tuottamisessa. Subjektiivisuus otetaan luonnollisena osana tiedon tuottamista, mutta sille ei ole syytä sokeutua ja subjektiivisuuteen voidaan asemoitua ennakkoiden. (Burr, 2015, 4–5; Sandu & Unguru, 2017). Tämän väitöstutkimuksen tuottama tieto on muodostunut ja kehkeytynyt vaiheittain ja prosessiomaisesti sitä mukaa kun sosiaalisesti konstruoitunutta todellisuutta on tulkittu (Endres & Weibler, 2017). Olen tutkijana viettänyt väitöstutkimuksen ja sen mahdollistaneiden hankkeiden parissa vaihtelevalla intensiteetillä yli 7 vuotta. Tuona aikana olen osallistunut aineistonkeruun ohella moniin tapaamisiin, joissa olen saanut mahdollisuuden kuulla tutkimuksen informanttien näkemyksiä osatutkimuksista ja niiden tuloksista. Tämä on vahvistanut tehtyjen tulkintojen olevan palautettavissa alkuperäiskontekstiin. Riittävän pitkää tutkimusaiheen parissa vietettyä aikaa ja mahdollisuutta syventyä aiheeseen voidaan pitää tutkimuksen uskottavuutta parantavina tekijöinä (Korstjens & Moser, 2017).

Ontologisen ymmärryksen rakentuminen vaiheittain pitkän tutkimusprosessin aikana on ollut väistämätöntä. Yksittäisten osatutkimusten kautta on nähtävissä niiden työstöhetkellä vallinnut ymmärrys ja käsitys tutkittavasta ilmiöstä, joka on voinut kuitenkin muuntua väitöstutkimuksen edetessä. Käytännössä ymmärryksen rakentuminen näyttäytyy osatutkimusten päättelytavoissa (Taulukko 3). Väitöstutkimus on saanut muotonsa alkuvaiheen osatutkimusten I ja II voimakkaasta aineistolähtöisestä, induktiivisesta päättelystä. Niiden tuottaman ymmärryksen valossa on ollut mahdollista rakentaa ja reflektoida ymmärrystä abduktiivisen päättelyn muodossa osatutkimuksissa III ja IV.

Taulukko 3 Yhteenveto osatutkimusten tutkimusasetelmista

	I	II	III	IV
Lähestymistapa ja kontribuutio väitöstudiumin kokonaisuuteen	Empiirinen, aineistolähtöinen tulkinta: Elämäkerralliset tarinat toimintaympäristön muutoksesta ja sen vaikutuksesta johtajuuteen	Empiirinen, aineistolähtöinen tulkinta: Toimijuusnäkökulma johtajuuteen liittyvään vuorovaikutukseen	Empiirinen teoriaohjaava tulkinta: Poliittisen johtajuuden konstruoituminen kuntien hallintosääntöjen tehtävä- ja vastuukirjauksissa	Empiirinen, teoriaohjaava tulkinta: Vuorovaikutteisuu- den kietoutuminen osaksi poliittista prosessia
Aineistot	17 suuriin ikäluokkiin kuuluneen (s. 1945–1949) kuntajohtajan elämäkerralliset haastattelut	17 suuriin ikäluokkiin kuuluneen (s. 1945–1949) elämäkerralliset haastattelut sekä 20 uuden sukupolven kuntajohtajan haastattelut (s. 1975 ja jälkeen)	23 osa- tai kokoi- kaisia luottamushenkilöitä palkanneen kunnan hallintosään- nöt	15 kunnan johtavan, osa-aikaisen tai kokopäiväisesti palkatun, luottamushenki- lön haastattelut
Analyysitavat	Narratiivinen analyysi	Aineistolähtöinen sisällönanalyysi	Teoriaohjaava sisällönanalyysi	Teoriaohjaava sisällönanalyysi
Päätelytapa	Induktiivinen	Induktiivinen	Abduktiivinen	Abduktiivinen
Tutkijatriangulaatio	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei

Tämän tutkimuksen toteuttamisessa uskottavuuden vahvistamiseksi ja subjektiivisuuden haastamiseksi väitöstudiumin kokonaisuudessa on käytetty aineisto- ja tutkijatriangulaatiota. Aineistotriangulaation avulla on ollut mahdollista tulla tietoiseksi ja kyseenalaistaa mahdollisia ennakoasetelmia, joita yksittäisten aineistojen myötä voi syntyä. Yksittäiseen näkökulmaan sitoutumisen sijaan olen voinut tarkastella kunnissa rakentuvaa johtajuutta viranhaltijajohtajien tuottamien mennyttä peilaavien tarinoiden sekä nykyhetkessä tuotettujen elämismailmojen kautta. Niiden rinnalla johtavissa luottamushenkilötehtävissä toimivien informanttien kuvaukset ja jäsenyykset asemastaan ja johtajuudestaan tuovat omanlaisensa näkökulman kuntien johtamiseen. Kokemuksellisen tiedon ohessa dokumenttiaineisto tuo esiin hallintoa legitimoivista dokumenteista välittyvän tilannekuvan ja painotukset. (Ks. Tuomi & Sarajarvi, 2002, 140–141.) Kahdessa osatutkimuksessa hyödynnetyn tutkijatriangulaation avulla on tullut näkyväksi ja siten myös haastetuksi tutkimustyön subjektiivisuus. Kolmen ja viiden tutkijan muodostamissa tutkimusryhmissä on ollut tarpeen perustella ja täsmentää omaa tulkintaansa tutkittavasta ilmiöstä, aineistojen tuottamista käsityksistä ja analyysien tuottamista tuloksista. Tutkijatriangulaatio on vahvistanut osatutkimusten päätelyä ja argumentaatiota jo käsikirjoitusvaiheessa.

Laadullisen tutkimuksen validiteettia tarkastellessa esitetään kysymys tutkimuksen pätevyydelle, sille miten perusteellisesti tutkimusta on tehty ja ovatko saadut tulokset ja tehdyt päätelmät oikeita. Tutkimuksen validiteettia voidaan pitää hyvänä, mikäli tutkimusote ja käytetyt menetelmät soveltuvat tutkittavan ilmiön tutkimiseen. Validiteetin tukemiseksi tämän väitöstutkimuksen menetelmälliset valinnat on kuvattu vaiheittain sekä kussakin osajulkaisussa, mutta niitä on reflektoitu myös väitöstutkimuksen yhteenveto-osiossa. Lisäksi validiteetin puolesta puhuvat osajulkaisujen julkaisuprosessit vertaisarviointiprosesseihin sitoutuneissa tieteellisissä journaaleissa.

Tämän väitöstutkimuksen tavoitteena on jäsentää kuntajohtamisen institutionaalista muutosta. Tulkinta johtajuuden institutionaalisesta muutoksesta tulee tarkasteltavaksi sekä prosessuaalisesti että roolien ja toimijuuksien tasolla (Taulukko 4, 41). *Prosessuaalisesta näkökulmasta*, muutosta pyritään tulkitsemaan pysyvämpien ja väliaikaisten rakenteiden, sääntöjen ja reunaehtojen tarkastelun avulla. *Roolien tasolla* ilmenneiden vuorovaikutustapojen ja -toiminnan tarkastelut tuovat toimijuuteen perustuvan näkökulman institutionaalisen muutoksen jäsentämiseksi. (Vrt. Edelenbos, 2005.)

Prosessuaalinen näkökulma muutokseen tulee esiin osatutkimuksissa I ja III, joista ensimmäisessä elämäkerrallisen ja tarinallisen aineiston analyysin myötä jäsenetään toimintaympäristön muutosta ja sen vaikutusta johtamiseen. Kolmannessa osatutkimuksessa kuntien hallintosääntöjen ammattimaisille luottamushenkilöille kohdistuvia tehtävä- ja vastuukirjauksia analysoidaan, jotta on mahdollista tulkita sitä, miten poliittinen johtajuus konstruoituu tehtävien ja vastuiden kautta. Prosessuaalisen näkökulman kehykset tekevät osin näkyväksi sen, minkälaista toimijuutta ja vuorovaikutusta on mahdollista hyödyntää.

Roolien näkökulma tulee esiin osatutkimuksessa II, jossa johtajuutta tarkastellaan viranhaltijajohtajien vuorovaikutteisten toimijuuksien kannalta. Osatutkimuksessa IV johtajuuden ja vuorovaikutuksen merkitystä punnitaan poliittiseen prosessiin kietoutuneen vuorovaikutteisuuden kautta. Johtajuus vastavuoroisesti muovaa ympäristöään ja rakenteita uudelleen jäsentäen, tulkiten ja hyödyntäen näitä kehyksiä. Yksilö ja ympäröivä konteksti ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa, missä yksilö vaikuttaa sosiaaliseen todellisuuteen ja sosiaalinen todellisuus yksilön kokemusmaailmaan, tulkitoihin ja toimijuuteen ja siten johtajuuteen. (Vrt. Endres & Weibler, 2017.)

Taulukko 4 Kaksi näkökulmaa johtajuuden institutionaaliseen muutokseen

Näkökulma johtajuuden muutokseen	Prosessuaalinen	Roolien taso
Hyödyntäminen	Osatutkimukset I ja III	Osatutkimukset II ja IV
Tarkastelun kohteena	Johtajuuden rakenteet, säännöt ja reunaehdot	Vuorovaikutustavat ja toiminta vuorovaikutuksessa
Aineistonkeruutapa	- Kerronnallinen, elämänkulku-perspektiiviin perustuva haastattelu - Hallintosääntöaineisto	- Fenomenologisesti orientoitunut teemahaastattelu - Teemahaastattelu

Valittujen teoreettisten käsitteiden validiteetti määrittyy tiedeyhteisön tulkinnan kautta. Tähän väitöstutkimukseen valitun kompleksisuusajattelun ja -teorian merkitystä julkista hallintoa koskevalle tiedonmuodostukselle voidaan myös haastaa. On ymmärrettävää, että käsitykset erilaisten järjestelmien ja niitä ympäröivien systeemien kompleksisuudesta vaihtelevat tulkitsijan näkökulman mukaisesti (Morçöl, 2005), ja jotkin kompleksisuusteoreettiset käsitteet löytävät toisia helpommin paikkansa julkista hallintoa koskevassa keskustelussa (Klijn 2008; Eppel 2017). Kompleksisuusajattelun omaksuma käsitys emergenteistä ilmiöistä ja ominaisuuksista häivyttää yksilöllisten toimijoiden merkityksen (Klijn, 2008; Murray, 2017), mikä haastaa selkeisiin toimivalta- ja vastuusuhteisiin nojaavaa tulkintaa julkisesta hallinnosta. Kompleksisuusajattelu näyttäytyy myös tietopohjaltaan pirstaleisena eikä näin välttämättä vielä rinnastu vakiintuneisiin hallinta- ja julkisjohtamisen oppeihin. Kompleksisuuskeskustelu tarjoaa kuitenkin käyttökelpoisia käsitteitä ja ajattelumalleja julkista hallintoa, ja soveltaen myös kuntien hallintaa, koskevalle tutkimukselle. (Eppel 2017.)

Tämän väitöstutkimuksen tuloksena on syntynyt kuvauksia inhimillisistä toimijuuksista ja kokemusmaailmasta, jotka kertovat asioiden lisäksi myös kuntajohtamisen kontekstista, joihin tapahtumat sijoittuvat. Tämä kontekstuaalinen merkitys tekee tutkimuksen tuloksista kenties siirrettäviä ja siten merkityksellisiä myös esimerkiksi käytännön toimijoille ja tarjoaa syötteitä uusille tutkimuksille.

4 OSATUTKIMUSTEN TULOKSET

Seuraavassa erittelen osatutkimusten tuottamia tuloksia ja kytken ne osaksi väitöstutkimuksen kokonaisuutta (Taulukko 5). Oheinen taulukko kuvaa sitä, miten kukin osatutkimus on osaltaan vaikuttanut tutkimusongelman kokonaisuuden ratkaisemiseen.

Taulukko 5 Yhteenveto osatutkimusten tuloksista ja kontribuutiosta kokonaisuuteen

OSATUTKIMUS I	
Tutkimuskysymykset	Miten kokeneet kuntajohtajat tulkitsevat viime vuosikymmenten johtamisympäristön muutoksia? Miten muutokset vaikuttavat kuntajohtajien työhön?
Tulokset	Kompleksisuus on asettunut osaksi koko hallintajärjestelmää <ul style="list-style-type: none"> - Hallintasuhteiden kompleksisuus syntyy useiden voimien yhteisvaikutuksesta, läsnä ovat monet erilaiset kehityslogiikat - Kompleksiset, ennakoinnattomat ja tilannesidonnaiset hallintasuhteet haastavat johtajuutta; uudenlaisia vuorovaikutuksen tapoja vaaditaan, epävarmuutta on siedettävä, keskenään kilpailevien ja kärjistyneiden odotusten välillä on tasapainoteltava Johtajuus rakentuu strategiselle vuorovaikutukselle ja vuorovaikutuksen sopeuttamiselle kunkin yhteistyösuhteen vaatimalla tavalla <ul style="list-style-type: none"> - Johtajuus muovautuu käydyn vuorovaikutuksen myötä, jolloin paineet ja konfliktit sekä tasapainottavat toiminnot jättävät siihen jälkensä
Kontribuutio väitöskirjan tutkimustehtävään	Yhteiskunnallisen toimintaympäristön hallintasuhteisiin aiheuttamien vaikutusten tarkastelu Kuntien johtamisympäristön muutoksen jäsenyys ja sen vaikutusten analysointi kuntajohtamisen näkökulmasta Vuorovaikutuksen merkityksen hahmottaminen osana kuntajohtamista

OSATUTKIMUS II

Tutkimuskysymys

Minkälaisia toimijoita kuntajohtajat tuottavat vuorovaikutustilanteissa?

Tulokset

Johtajuustoimijuudet toimijoiden välisen yhteistyön katalysointina

- Keskeisenä näyttäytyy erilaisten raja-aitojen ylittäminen ja avoimuuteen kannustaminen
- Vuorovaikutteisten toimijoiden avulla ruokitaan vuorovaikutukseen osallisten itseohjautuvuutta ja uudistumisen edellytyksiä sekä tuetaan toimijoiden välisiä kohtaamisia
- Asioiden yksiselitteinen tietäminen ei riitä, vaan asioita on tulkittava ja annettava niille paikallisesti ja ajallisesti relevantteja merkityksiä

Luottamus ja jaetut tulkinnat näyttävät pyrkimyksenä pitää kompleksisuuden ja sirpaleisuuden hallittavana ja mieluiten kuntaorganisaation ulkopuolella

- Luottamukseen perustuva toimintatapa tukee ennakkoluulottomien ratkaisujen syntymistä ja siten parantaa valmiuksia vastata ympäröiviin muutospainaisiin ja johtaa muutoksessa

Kontribuutio väitöskirjan tutkimustehtävään

Kuntien viranhaltijajohtajien toimijuuden tarkastelu vuorovaikutteisuuden näkökulmasta
Kuntien johtamisympäristöön liittyvien vuorovaikutustarpeiden jäsenyys

OSATUTKIMUS III

Tutkimuskysymys

Minkälaista poliittista johtajuutta kuntiin rakennetaan hallintosääntöihin kirjatuihin ammattimaisille luottamushenkilöille osoitetuissa tehtävissä ja vastuissa?

Tulokset

Luottamushenkilötyö ammattimaistuu kunnan poliittisen johtamisjärjestelmän kaikilla tasoilla

- Ammattimaistuva luottamushenkilötyö haastaa hallinto-politiikkadikotomiaa; valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja ei aina ole mahdollista tai edes tarpeen tarkastella täysin erillisinä toisistaan

Kuntiin on rakentumassa erityisesti toimeenpanevaa johtajuutta ammattimaisten luottamushenkilöiden vahvan hallinnollisen aseman myötä

- Johtavien luottamushenkilöiden työnkuvat erilaistuvat mm. odotusten ja velvollisuuksien suhteen osana ammattimaistumiskehitystä
- Hallinnollista johtajuutta korostavat tehtävät luovat edellytykset ammattimaisen luottamushenkilön viranhaltijamaiselle työskentelylle.

Poliittisen johtamisen vahvistaminen voi muuttaa yksittäisten luottamushenkilöiden asemaa toimeenpanevaa hallinnollista johtajuutta vahvistavaksi kunnanvaltuuston aseman kustannuksella

- Valtuustojen kollektiivisen vallankäytön mahdollisuudet voivat ohentua vallan keskittyessä vain harvoille.
- Poliitiikan toimintavapaus voi kaventua, jos politiikalle asetetaan managerialistisia tehokkuus- ja virtaviivaisuusodotuksia.

Hallintosäännöllä on ratkaiseva merkitys sille, minkälaiseksi ammattimaisen luottamushenkilön tehtävä paikallisesti muodostuu.

- Hallintosäännöissä kysymys johtamismallin, vuorovaikutuskanavien sekä vuorovaikutuksen ja ohjauksen suuntien vahvistamisesta ja legitimoinnista.

Kontribuutio väitöskirjan tutkimustehtävään

Kuntien poliittisen johtamisen murroksen jäsenyys ammattimaisten luottamushenkilöiden tehtäväkuvan kautta
Poliittisen johtajuuden vahvistamisen merkityksen tarkastelu kunnan johtamisjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta

OSATUTKIMUS IV

Tutkimuskysymykset	Miten vuorovaikutteisuutta hyödynnetään poliittisen johtamisen rakentamisessa? Miten vuorovaikutteinen hallinta näyttäytyy osana poliittista päätöksentekoprosessia?
Tulokset	<p>Kuntien poliittisen johtamisen rooli on avartumassa; varsinaisen päätöksenteon rinnalla toimitaan osana eri tavoin järjestäytyneitä kokoonpanoja ja verkostoja</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poliittista johtamista ei voi tarkastella ainoastaan edustuksellisen demokratian näkökulmasta ja sen piirissä tapahtuvana ilmiönä <p>Vuorovaikutus toimii pirstoutumisen ja heikentyneen ennakoitavuuden hallintana</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vuorovaikutuksen avulla on tarpeen tukea päätöksentekoprosessia systemaattiselta vastustamiselta ja politiikkaa itsessään hajautumiselta turbulentsissa toimintaympäristössä - Työnjakoa on totuttava neuvottelemaan säännöllisesti uudelleen, jotta varsinaisessa tehtävien hoitamisessa säästyttäisiin ylilyönneiltä ja toimivaltakiistoilta <p>Vuorovaikutuksen avulla vahvistetaan vaikutusvaltaan perustuvaa johtajuutta.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Muiden toimijoiden välistä vuorovaikutusta tukemalla ja yhteistyörakenteita kehittämällä kasvatetaan muodollista asemaa suurempaa vaikutusvaltaa - Vuorovaikutteisuus mahdollistaa puhdasta päätöksentekoa laajemman ja vaikutusvaltaan rakentuvan roolin - Vuorovaikutus tukee tulevaisuuden toimijuutta ja vahvistaa tulevaisuuden johtajuuspotentiaalia - Poliittinen johtajuus on vaikuttamisen prosessi, johtajuus on jatkuvaa ja toistuvaa tulevaisuuden edellytysten rakentamista - Vaikuttaminen tapahtuu vuorovaikutteisia toimintatapoja muovaamalla koordinoimalla, suitsimisena ja kannustamalla haluttuun suuntaan <p>Poliittisen johtamisen haasteena on löytää tasapaino risteävien vaatimusten välillä Poliittinen johtaminen asettuu osaksi kuntien vuorovaikutteistuvaa hallintaa Organisaatioiden ja hierarkioiden rajat ylittävä toiminta tarvitsee tuekseen sekä hallinnollisen, poliittisen kuin yhteisöllisen näkökulman huomioon ottavaa johtajuutta</p>
Kontribuutio väitöskirjan tutkimustehtävään	Näkökulma kuntien vuorovaikutteisen hallinnan vahvistumiseen poliittisen johtamisen myötä Jäsennys poliittisen johtamisen prosessista vuorovaikutteisuuden näkökulmasta

4.1 Osatutkimus I Tarinoita kompleksisuudesta: tulkintoja kuntajohtamisen muutoksesta.

Tarkoitus ja tutkimuskysymys: Hallinta-ajattelu ja erityisesti verkostohallinta ovat valtavirtaistuneet viime vuosikymmeninä osaksi julkisen hallinnon tutkimusta ja siten vaikuttaneet julkisen hallinnon kehittymiseen (Klijn & Koppenjan, 2012). Yleistynyt verkostohallinta kytkee vuorovaikutuksen kiinteäksi osaksi julkista toimintaa (Pierre & Peters, 2005). Kunnat toimivat yhtäaikaisesti näyttämönä sekä hallinnalle että kompleksisuudelle. Kompleksisuus värittää kuntien hallintasuhteita; läsnä ovat moninaiset toiminnanlogiikat, jotka eivät rajaudu vain olemassa oleviin hallinnonrakenteisiin. (Schneider, 2012; Teisman & Klijn, 2008.) Lisääntynyt hallintasuhteiden

kompleksisuus on haastanut perinteiset johtamisen tavat. Valtavirtaistumisesta huolimatta verkostohallinnan ja kompleksisuustutkimuksen fokuksessa eivät ole olleet kokemukset hallintasuhteiden kautta tapahtuvasta johtamisesta ja johtajuuteen vaikuttavasta kompleksisuudesta. Tutkimuskysymyksenä on, *miten kokeneet kuntajohtajat tulkitsevat viimevuosikymmenten johtamisympäristön muutoksia, ja miten muutokset vaikuttavat kuntajohtajien työhön?*

Tutkimuksen näkökulma: Tutkimus on toteutettu narratiivista analyysia soveltaen ja siinä on elämäkerrallisuudesta lainaavia vaikutteita. Tutkimuksen aineiston muodostavat 17 suuriin ikäluokkiin kuuluvan, haastattelujen aikaan eläkkeelle jääneen tai eläkkeellä jäämässä olevan, kuntajohtajan elämäkerralliset haastattelut. Haastatteluvilla on ollut vuosikymmenten työura kuntien johtotehtävissä. Tutkimuksen ja myös haastatteluiden lähestymistapa perustuu näkemykseen siitä, miten ihmiset luovat toiminnalle, tapahtumille ja ilmiöille merkityksiä ja siten käsittelevät kokemuksiaan tarinankerronnan kautta. Tarinankerronnalla on konstruoiva merkitys tarinoiden tarjotessa mahdollisuuden uudelleentulkittamiseen ja jopa uusien institutionaalisten identiteettien muodostamiseen (Manuti & Mininni, 2013). Tarinoiden avulla voidaan havainnoida menneitä tapahtumia ja elämää siten, kun sitä on eletty (ks. Bruner, 1990; Sarbin, 2004).

Narratiivinen lähestymistapa antaa kertojalle mahdollisuuden havainnoida menneitä toimitapaoja ja tapahtumia eri näkökulmista. Haastatteluaineistosta on narratiivisen analyysin myötä nostettu esiin keskeisiä muutoksen elementtejä, jotka ovat vaikuttaneet kuntajohtajien työhön. Analyysissä keskityttiin kuvauksiin siitä, miten ja miksi asioiden nähdään muuttuneen. Tarinoiden kautta yksilöllisiä kokemuksia on ollut mahdollista analysoida ja kytkeä osaksi suurempia ja yleismaailmallisia kertomuksia. Tarinat voidaan nähdä yhteiskunnallisen muutoksen metaforina tai niissä muodostuu rinnakkaisia tulkintoja keskeisistä yhteiskunnallisista tapahtumista. Tarinat mahdollistavat kulttuurisen oppimisen ja toimivat yhteisön ja jopa yhteiskunnan tietovarantoina. (Ks. Bruner, 1990; Sarbin, 2004). Tässä tutkimuksessa tarinat heijastavat kuntajohtajuutta ja sen ympäristön muutoksia.

Tulokset: Aineistona toimivien tarinoiden myötä piirtyy kuva laajasta kuntien kehityskaaresta, joka alkaa 1970-luvulta jatkuen nykypäivään. Kuntien rooli osana suomalaista yhteiskuntaa on muuttunut monin tavoin, mutta tutkimuksen tuottaman tulkinnallisen narratiivin ydinviesti on siirtymä hyvinvointivaltion rakentamista ja kehittämistä seuranneista 1980-luvun kuntien ”kultaisista päivistä” kaoottiseen nykypäivään. Tätä suurta kertomusta jäsentää neljä pääsääntöisesti rinnakkain tapahtunutta

muutosta, joilla on ollut omanlaisensa vaikutukset johtajuuteen ja siihen liittyvään vuorovaikutukseen.

Kuntarajojen liudentuminen on korostanut horisontaalisten hallintasuhteiden merkitystä ja häivyttänyt hallinnollisia ja institutionaalisia raja-aitoja. Johtamisen konteksti on muuttunut vakaista hallinnollisista rajoista uudelleenskaalautuvaksi ja erilaisia suuntia yhdisteleväksi kentäksi. Rajoja ylittävä yhteistyö on nähty vaiheittaisena oppimisprosessina, jossa johtajuutta on rakennettava uudella tapaa; neuvottelemalla ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä tukemalla. Tavoite yhteistyökumppaneiden välisen vastakkainasettelun ja epäluottamuksen vähentämiseksi vaatii eri osapuolien toimintalogiikkaa ja lähestymistapoja koskevan yhteisymmärryksen vahvistamista. Johtajuusnäkökulmasta kuntarajojen liudentuminen on merkinnyt voimavarojen uudelleensuuntaamista kunnan sisäisen, kuntien välisen, yritysten ja kolmannen sektorin väliseen vuoropuheluun, sillä esimerkiksi palvelutuotanto on monimutkaistunut yhteistyön ja -tuottamisen myötä. Muutoksen on koettu rajoittavan johtajuuden tilaa ja auktoriteettia lisäneiden toimien ja johtamistekojen korvautuneen vaikutusvallan kautta rakentuvalla johtajuudella.

Kuntien ja valtion väliset suhteet ovat viilentyneet, mikä on vähentänyt ennustettavuutta. Ennen suhteiden viilentymistä, vielä 1980-luvulla, kuntien ja valtion koettiin toimivan yhteisten, kansalaisten hyvinvoinnin lisäämiseen tähtäävien, tavoitteiden puolesta ympäri Suomen. Näitä suhteita vaalittiin henkilökohtaisilla yhteyksillä kuntajohdattajien ja keskushallinnon toimijoiden välillä niihin panostaen ja investoiden aikaa tapaamisiin. 2000-luvulla nämä suhteet ovat muuttuneet muodollisiksi ja niin institutionaaliset kuin henkilökohtaiset välit ovat kasvaneet. Siinä missä valtion koetaan vetäytyneen yhteisten asioiden hoitamisesta erityisesti haja-asutusalueilla, on myös henkilökohtaisten suhteiden arvostus laskenut. Erityisesti hallinnon ja palvelutuotannon uudistaminen on koettu ylhäältä alas sanelluksi, ja aiemmin luotetut yhteyshenkilöt ja -suhteet sekä institutionaalisista rajoista huolimatta koettu kollegiaalisuus tulkitaan hävinneeksi.

Kuntalaisten muuttunut rooli osallistuvista kuntalaisista vaativiksi asiakkaita näyttäytyy ristiriitaisena. Kuntalaiset ovat omaksuneet roolin kuluttajina ja valmiita palveluita käyttävinä asiakkaina. Korkean koulutustason nähdään tuottaneen kriittistä otetta kuntapalveluihin ja kuntalaiset ovat varsin valveutuneita oikeuksistaan. Koulutustason nousu ei ole kuitenkaan näkynyt vastuunkantona yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkiksi paikallispoliittinen aktiivisuus ei näyttäydy houkuttelevana vaihtoehtona, ja enää vain pieni osa vuorovaikutuksesta tapahtuu edustuksellisen järjestelmän kautta. Vaikuttaminen tapahtuu yhä useammin yksisuuntaisesti palvelurajapinnassa ja erilaisten yhteen asiaan keskittyvien liikkeiden ja mediassa

kampanjoinnin kautta. Ristiriitaiseksi kuntalaisten roolin tekee vähenevän vastuullisen kuntalaisuuden kanssa kuntalaisten yhä monipuolisemmat vaikutuskanavat, joissa viestitään matalalla kynnyksellä erilaisia tarpeita, jolloin hallinnolta ja palvelutuotannolta vaaditaan korkeaa laatua. Täysin haitalliseksi tätä kehitystä ei kuitenkaan tulkita, vaan siitä on seurannut paikallispolitiikan avautuminen kohti yhteisöä.

Paikallispolitiikka on muuttunut yhä pirstaleisemmaksi, mikä on häivyttänyt aiemmin vahvoina ja vakaina näyttäytyneitä valtakolaitioita ja poliittisia eliittejä. Muutos pitää sisällään myös yhden asian liikkeiden nousun ja lyhyen aikavälin tavoitteiden korostamisen pitkäaikaisten agendojen kustannuksella, tunteen vastuunkannon vähentymisestä, puoluepoliittisten ideologioiden sekoittumisen ja medianäkyvyyden lisääntymisen. Lisäksi populistisen kulttuurin juurtuminen paikalliseen päätöksentekoon hankaloittaa tulevaisuuden rakentamiseen keskittymistä. Valtakolaitioiden heikentyminen on kaventanut johtamisen liikkumatilaa, sillä nykyisessä kulttuurissa ennakoitavat yhteistyötahot ovat vaihtuneet tilanteistuneisiin ja ennalta vaikeammin hahmotettaviin vaikuttamisen suuntiin. Erityisesti sisäpoliittisten yhteistyötahojen etsiminen ja yhteistyötahojen yllätyksellisyys vähentää ulkoisten hallintasuhteiden hoitoon käytävissä olevia resursseja. Muutosta ei kuitenkaan tule tulkita täysin tuhoisaksi vaan uusi kulttuuri on avannut väyliä uudentalaiselle yhteistyölle ja oivalluksille tehden paikallisten asioiden ja ongelmien ratkaisun mahdolliseksi yllättävilläänkin ja toisinaan laajemmilla foorumeilla ja alustoilla.

Päätelmät: Kuntajohtajien tehtävä asemoituu moninlaiselle ja kompleksiselle hallintasuhteiden muodostamalle kentälle. Olennaisten hallintasuhteiden määrä on moninkertaistunut ja vuorovaikutustarpeita on valtavasti. Kuntajohtajat työskentelevät osana vuorovaikutteisia hallintaverkostoja, joissa johtajan tehtävänä on inspiroida ja suostutella muita toimijoita konsensuksen etsimiseen. Tulosten perusteella näyttää siltä, että kuntien hallinta ja toimintapolitiikkojen muotoilu on avautunut. Hajonneet, perinteiset valtakolaitiot ovat korvautumassa uudentalaisilla toimijoilla ja ryhmittymillä ja tarpeena on aidosti jaettu vastuullisuus.

Johtajuutta haastavat erityisesti kuntien sisäisten hallintasuhteiden muutokset. Puoluepolitiikan pirstoutuminen ja uudentalaiset, ennakoimattomat ja tilannekohtaiset poliittiset valtakeskittymät tuovat kompleksisuuden osaksi kuntien sisäistä johtamista. Johtajuuden varmistamiseksi neuvottelua, strategisuutta ja suostuttelua on hyödynnettävä aikaisempaa monipuolisemmin. Myös kuntalaisten rooli osana kuntien hallintoa on muuttunut, ja kansalaisyhteiskunta on vahvemmin osana kuntien toimintaa ja sen suunnittelua.

Kompleksisuus on asettunut kuntien kohtaamien politiikkahaasteiden ohella osaksi koko hallintajärjestelmää. Hallintasuhteiden kompleksisuus syntyy useiden tilannesidonnaisten voimien yhteisvaikutuksesta, ja hallinnan käytännössä läsnä ovat monet erilaiset kehityslogiikat. Kompleksiset, ennakoimattomat ja tilannesidonnaiset hallintasuhteet haastavat johtajuutta; uudenlaisia vuorovaikutuksen tapoja vaaditaan, epävarmuutta on siedettävä, keskenään kilpailevien ja kärjistyneiden odotusten välillä on tasapainoteltava. Johtajuus rakentuu strategiselle vuorovaikutukselle ja vuorovaikutuksen sopeuttamiselle kunkin yhteistyösuhteen vaatimalla tavalla. Johtajuus muovautuu käydyin vuorovaikutuksen myötä, jolloin paineet ja konfliktit sekä tasapainotavat toiminnat jättävät jälkensä harjoitettuun johtajuuteen.

4.2 Osatutkimus II Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana

Tarkoitus ja tutkimuskysymys: Kuntien muuttuva toimintaympäristö ja olemassa olevat rakenteet eivät itsessään luo tietynlaista toimintaa tai aiheuta muutosta toiminnassa, vaan kuntajohtajat toiminnallaan, teoillaan ja valinnoillaan muovaavat kuntaorganisaation ja kuntayhteisön rakentumista sekä omaa johtajuuttaan. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut kuroa yhteen järjestelmien rakenteellisten ominaisuuksien sekä yksilön toiminnan välistä kuilua toimijuuden käsitteen avulla (Barley & Tolbert, 1997; Giddens, 1984; Jankkila, 2008). Toimijuutta kuntajohtajina eletään todeksi arjessa ja vuorovaikutuksessa moninaisilla rajapinnoilla. Vuorovaikutus toimii vallankäytön ja johtajuuden toteuttamisen välineenä esimerkiksi ongelmien kehystämässä, joka ohjaa edelleen niitä toimintatapoja ja ratkaisuvaihtoehtoja, joilla ongelmiin pyritään vastaamaan (Havermans ym., 2015; Heracleous, 2013). Keskiössä ovat kuntajohtajien vuorovaikutteinen työnkuva ja toimijuudet, joita sosiaalisissa kohtaamisissa rakentuu. Tutkimuskysymyksenä on, *minkälaista toimijuutta kuntajohtajat tuottavat vuorovaikutustilanteissa.*

Tutkimuksen näkökulma: Kuntajohtajien tuottamiin kuvauksiin omasta työstään limittyä avauksia toimijuuksiin: kuntajohtajilta odotetun toiminnan, kuntajohtajalle mahdollisen toiminnan ja tosiasiallisen toteutuneen toiminnan väliseen vuoropuheluun. Tarkasteltavina ovat kahden sukupolven kuntajohtajien haastattelussa tuottamat tulkinnat omista toimintamahdollisuuksistaan ja toimijuuksistaan osana vuorovaikutteista työnkuvaansa. Toimijuuden näkökulmasta haastattelussa omista kokemuksista kertominen on toimijuuden avaamista toki muille ihmisille ja haastattelijalle, mutta samanaikaisesti myös haastateltavalle itsellensä mahdollisuus rakentaa

toimintaa ja toimijuuttaan uudelleen. Omasta toiminnastaan toisille kertominen on oman paikan luomista sekä omien ja ympäröivän yhteisön suhteiden sekä toiminnan tiedeostamista.

Induktiivisen sisällönanalyysin tuloksena aineisto on jäsennetty kokonaisuuksiksi, jotka kuvaavat kuntajohtajan toimintaa erilaisissa rooleissa. Näitä toiminnan tapoja on tarkasteltu toimijuusnäkökulmasta etsien aineistosta vastauksia siihen, millaisia odotuksia kuntajohtajia kohtaan asetetaan, miten toiminta muuttaa toiminnan tilaa ja sitä mitä kuntajohtajat toimijoina tekevät erilaisissa konteksteissa ja vuorovaikutustilanteissa. Näitä toimijuuksia on tarkasteltu suhteessa aiempaan verkostojohtamista, sosiaalista pääomaa ja luottamusta käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen.

Tulokset: Kuntajohtaminen on yksiselitteisesti vuorovaikutuksen kyllästävä. Tätä vuorovaikutusta tarkastellaan toimijuuksien kautta, jolloin vuorovaikutteisia toimintatapoja voidaan tunnistaa, eritellä ja tarkastella useasta näkökulmasta; kuntajohtajan toimintana tietoresurssina, tiedonvälittäjänä, käyntikorttina, verkostojen solmukohdanna, tulkkina eri ryhmien ja logiikoiden välillä sekä jännitteiden liennyttäjänä

Tietoresurssina toimiminen tarkoittaa tiedon keräämistä, käsittelyä tiiviimmäksi ja jakamista kunnassa toimiville henkilöille, luottamushenkilöille, kuntalaisille ja sidosryhmille. Tietoa pyritään keräämään lukemattomista syötteistä ja seulomaan informaatiomassasta ne osat, joiden avulla voidaan muodostaa kuntaa koskevaa ja tarvittua ymmärrystä lisäävää sisältöä. Keskeistä toiminnassa on tunnistaa luottamushenkilöiden tiedontarpeita ja jakaa henkilökohtaisia tiedonhankinta- ja käsittelykompetensseja muiden käyttöön. Oikea-aikaisen ja oikeantasaisen tiedonvälityksen merkitys korostuu luottamuksen ja yhteistyösuhteiden rakentamisessa.

Tiedonvälittäjänä toimiminen tuottaa paikallisyhteisölle, kuten kuntalaisille, medialle, yrityksille, mutta myös muissa ylipaikallisissa hallintasuhteissa, lisää ymmärrystä kunnan toiminnasta ja toiminnan taustoista. Tietoa tuotetaan ja välitetään myös viranhaltijaorganisaation tarpeisiin. Olennaista on, että tietoa suodatetaan mittaamattomasta informaatiovirrasta ja sitä kiteytetään paikallisen päätöksenteon, viranhaltijatyön ja paikallisyhteisön kannalta olennaisiin kokonaisuuksiin ja tietoa muovataan mahdollisimman hyvin hyödynnettävissä olevaan muotoon.

Käyntikorttina toimiminen kuvaa toimijuutta, jolla pyritään lisäämään kunnan toiminnan näkyvyyttä sekä osoittamaan kunnan sitoutumista erilaisiin verkostoihin ja kumppanuuksiin. Olennaista on pyrkimys muovata niitä mielikuvia, joita muille toimijoille kunnasta muodostuu. Moninaisten yhteistyösuuntien myötä myös viestintätapojen ja -väylien variaatio on suurta. Läpinäkyvyyden ja osallisuuden vaatimukset ovat korostaneet kansalaisyhteiskunnan ohella myös mediasuhteiden hoidon

merkitystä, ja passiivisuuden sijaan aktiivinen syötteen antaminen on toimintatapa valtavirtaistunut.

Verkostojen solmukohtana ja niiden rajapinnoilla toimiessa mahdollistetaan vuoropuhelua eri toimijoiden kesken, ja yhteen tuodaan myös sellaisia toimijoita, jotka eivät muutoin kohtaisi. Johtajuuden kannalta olennaiset verkostot määrittyvät vahvasti kontekstin kautta. Yhteistyösuhteiden solmimisessa korostuvat mm. kyky lukea tilanteita ja ymmärrys vastavuoroisuuden tärkeydestä. Verkostot toimivat ongelmanratkaisun tukena ja auttavat sanallistamaan ennakoasetelmia ja jännitteitä.

Hallinnon ja politiikan välinen tulkki tuo toiminnallaan poliittisen tahtotilan näkyväksi viranhaltijaorganisaatioon. Vastavuoroisesti myös viranhaltijaorganisaatiosta kumpuavat toiminnan reunaehdot ja mahdollisuudet välittyvät luottamushenkilötyöhön. Tulkkina toimiminen vaatii onnistuakseen aktiivista roolia ja kykyä saada luottamushenkilöt sanoittamaan tarpeitaan ja toiveitaan sekä ruokkia arvopohjaista keskustelua, jota on mahdollista välittää valmistelutyön tueksi. Onnistuminen politiikan ja viranhaltijatyön yhteensovittamisessa takaa työrauhan ja parantaa eri osapuolten välistä luottamusta.

Jännitteiden liennyttäminen on keskeinen osa eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen tukemista. Jännitteiden purkamista tarvitaan monin paikoin niin poliittisissa kysymyksissä, viranhaltijaorganisaatiossa kuin alueellisesti. Jännitteitä liennyttämällä ympäristön ristiriidat ja turbulentsuus pyritään pitämään perustyön ulkopuolella ja siten säilyttämään mahdollisuus asemoitua ympäristön paineisiin omista lähtökohdista käsin pakon sanelemien vaihtoehtojen sijaan. Jännitteiden liennyttämisessä hyödynnetään vastavuoroisuuden tukemista, oman puolueettomuuden osoittamista ja tarvittaessa nöyryyttä. Kriisitilanteissa jännitteiden liennyttäminen tapahtuu ottamalla vastaan kuntayhteisössä vallitseva tunnetila ja viestimällä yksiselitteisesti. Ulkoisten jännitteiden vastapainoksi rakennetaan mataliin hierarkioihin ja jaettuihin kokemuksiin perustuvaa organisaatiokulttuuria.

Päätelmät: Johtajuus näyttää muotoutuvan liikkeessä lukuisten vuorovaikutteisten toimijuuksien välillä. Ymmärrys uudelleen muovautuvasta ja jatkuvasti muuttuvasta kuntajohtajuudesta korostaa sekä väliaikaisuutta että kontekstisidonnaisuutta. Erilaiset toimijuudet pitävät sisällään erilaisia odotuksia ja mahdollisuuksia mutta myös vastuita ja vaatimuksia toiminnalle. Vuorovaikutteisten toimijuuksien hyödyntämisessä luottamuksen rakentamisella on ratkaiseva rooli. Luottamuksesta saatava hyöty määrittyy vasta yhteistyön ja osallistumisen kautta, jotka vastaavasti tukevat vuorovaikutusta. Vastavuoroisuuden kokemus korostuu verkostoissa, joissa osallisten tavoitteet eroavat toisistaan ja eri tahojen välillä vallitsee epäsymmetria esimerkiksi

tiedon tai muiden resurssien näkökulmasta. Luottamus ja vastavuoroisuuden kokemus vaatii päämäärätietoista työtä, jossa tunnistetaan toimijoiden väliset suhteet, keskinäiset riippuvuudet ja ennen kaikkea ihmisten välisen yhteistyön dynaaminen luonne. Ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa ja luottamukseen perustuvassa toiminnassa syntyy sosiaalista pääomaa, joka avaa muodollista asemaa vaikutusvaltaisemman roolin. Sosiaalinen pääoma jakautuu kuitenkin epätasaisesti esimerkiksi verkoston jäsenten kesken, jolloin se voi muodostaa verkoston sisälle myös jännitteitä. Näiden jännitteiden tunnistaminen ja sanoittaminen sekä etäällä toisistaan toimivien osapuolten yhteen kokoaminen on tapa hallita näitä jännitteitä.

Kuntajohtaminen näyttää olevan eri toimijoiden välisen yhteistyön katalysointia. Johtajuudessa keskeisenä näyttäytyy erilaisten esimerkiksi hallinnollispoliittisten rajoitusten ylittäminen ja avoimuuteen kannustaminen. Avoin ja ennakkoluuloton ilmapääpiiri ruokkii itse itseään: vuorovaikutteisten toimijuuksien avulla ruokitaan myös vuorovaikutukseen osallisten itseohjautuvuutta ja uudistumisen edellytyksiä sekä tuetaan toimijoiden välisiä kohtaamisia. Luottamukseen perustuva toimintatapa kontrollin sijaan tukee ennakkoluulottomien ratkaisujen syntymistä, parantaa valmiuksia vastata ympäröiviin muutospaineesiin ja siten myös johtaa muutoksessa. Asioiden yksiselitteinen tietäminen ei riitä päätöksenteon ja johtamisympäristön vaatimuksiin, vaan asioita on tulkittava sekä annettava paikallisesti ja ajallisesti relevantteja merkityksiä. Luottamus ja jaetut tulkinnat näyttäytyvät pyrkimyksenä pitää kompleksisuus ja sirpaleisuus hallittavana ja mieluiten kuntaorganisaation ulkopuolella.

4.3 Osatutkimus III Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntien hallintosäännöissä

Tarkoitus ja tutkimuskysymys: Toisiaan seuranneet ja täydentäneet kuntien toimintoihin ja palveluihin kohdistuneet uudistukset sekä kuntademokratian murros monimutkaistavat kuntien päätöksentekoympäristöä (Leinonen, 2010; Nyholm ym., 2016). Myös kuntien johtamisjärjestelmät ovat muutoksen kohteena (Kyösti & Paananen, 2020, 2021; Jäntti ym., 2021a; 2021b.) Kuntademokratian murros, puoluepoliittisen osallistumisen lasku ja kansalaisten etäännyntynyt politiikkasuhde haastavat edustuksellista päätöksentekoa (Borg, 2018). Lisäksi johtamisen kriisien ja vallan epätasapainon nähdään luoneen tarvetta vahvistaa poliittista johtajuutta (Fenwick & Elcock, 2014; Svava & Watson, 2010; Temmes, 2014). Lisäksi keskustelua on käyty luottamushenkilötyön edellytyksistä ja näiden edellytysten puutteesta kunnissa (Jäntti ym., 2021a; Kyösti & Paananen, 2020; 2021). Kehittämisen tuloksena suomalaisiin

kuntiin on syntynyt uusi johtajainstituutio, ammattimaiset kuntapoliitikot. Kunnan poliittisen johtamisjärjestelmän kaikille tasoille ulottuva uusi johtajainstituutio muo-
vaa kuntien vallanjakoa, poliittisen johtamisen painotuksia ja tuo politiikan osaksi organisaatioiden sisäistä toimintaa. Julkisesti nähtävissä oleva muutos neuvotellaan ja legitimoidaan kuntien hallintosäännöissä, joita systemaattisesti tarkastelemalla on mahdollista luoda kokonaiskuvaa siitä, *minkälaista poliittista johtajuutta kuntiin rakennetaan hallintosääntöihin kirjatuiissa ammattimaisille luottamushenkilöille osoitetuissa tehtävissä ja vastuissa.*

Tutkimuksen näkökulma: Tutkimus on toteutettu dokumenttiaineiston teoriaoh-
jaavan sisällönanalyysin keinoin. Tutkimuksen aineiston muodostavat osa- tai koko-
aikaisia luottamushenkilöitä palkanneen kaikkien 23 kunnan hallintosäännöt⁶. Kun-
tien toimivaltasuhteita ja tehtävänjakoa jäsentävät hallintosäännöt tarjoavat ajankoh-
taisen ja paikallisesti neuvotellun kuvan kunnan vallanjaosta ja ammattimaisten luot-
tamushenkilöiden tehtävänkuvasta.

Sisällönanalyysin rajoittamattomana analyysikehikkona on käytetty Bentzenin ja
kumppaneiden (2020) muodostamaa typologiaa. Typologia jäsentää, tanskalaisten ja
norjalaisten kuntien hallinnonuudistuksiin pohjautuen, institutionaalisen kehittämi-
sen tyyppjä sen mukaan minkälaista poliittista johtajuutta uudistukset painottavat.
Analyysikehikon avulla aineistosta tunnistettiin ammattimaisille luottamushenkilöille
osoitetut vastuut ja nämä jäsenettiin sen mukaisesti, minkälaista johtajuuden paino-
tusta ne tukevat; toimeenpaneva johtajuus, kollektiivinen johtajuus, yhteistyöhön pe-
rustuva johtajuus ja hajautettu johtajuus.

Tulokset: Aineistosta oli tunnistettavissa toimeenpanevaa johtajuutta, kollektiivista
johtajuutta ja yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta. Alkuperäisestä typologiasta poi-
keten hajautetusta johtajuudesta ei ollut mainittavia viitteitä. Myös toimeenpaneva
johtajuus näyttäytyi erilaisena kuin alkuperäisessä typologiassa, ja teema jakautui kah-
teen osioon politiikan johtajuuteen sekä hallinnon johtajuuteen. Toimeenpanevan
johtajuuden teeman sisällä muodostui keskeinen jakolinja tarkasteltaessa luottamus-
henkilöille osoitettua tehtävää siitä näkökulmasta, onko tehtävän tarkoituksena te-
hostaa toimeenpanevaa johtajuutta poliittisessa päätöksenteossa vai oliko kyse pa-
rantaan ylimmän poliittisen johdon kykyä johtaa kuntaorganisaation hallintoa.

Toimeenpaneva politiikan johtajuus on keskeinen aineiston painottumisen kannalta.
Politiikan johtajuutta rakennetaan aivan ylimmän poliittisen johdon, pormestarin,
hallituksen puheenjohtajan ja osin valtuuston puheenjohtajan, asemaa vahvistamalla.

⁶ tilanne 31.12.2020

Politiikan johtajuutta rakentavissa tehtävänkuvat ovat sidoksissa poliittisten instituutioiden johtamiseen. Lisäksi aineistossa on erilaisia linjauksia, joilla yksittäisen luottamushenkilön asemaa on vahvistettu suhteessa valtuuston kollektiiviseen rooliin. Johtajuutta osoitetaan muun muassa säätämällä hallintosäännössä toimielinten kokousten ensisijaisista puheoikeuksista. Kunnanhallitusten puheenjohtajien roolia on vahvistettu, jo lainsäädännön turvaaman vahvan aseman lisäksi, esimerkiksi osoittamalla kaupunginjohtajan velvollisuudeksi pitää nimenomaan puheenjohtaja ajantasaisesti ja riittävästi tietoisena käsiteltäväksi nousevista asioista. Poliitiikan johtajuutta korostavat tehtävät ja vastuut asemoivat ammattimaisen luottamushenkilön edustuksellisen demokratian ideaalin mukaisten toimielinten toiminnan tehostajaksi.

Toimeenpanevaa hallinnon johtajuutta korostavassa ulottuvuudessa toimeenpaneva johtaminen kohdistuu kuntaorganisaation hallinnolliseen ja toimeenpanevaan osaan. Tämä painotus on toinen keskeisistä ammattimaistuvan poliittisen johtajuuden vahvistamisen suunnista. Hallinnon johtajuutta rakennetaan kytkemällä ammattimaiset luottamushenkilöt suoraan kuntaorganisaation strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen. Lisäksi hallinnon johtajuutta korostavat vastuut ja tehtävät, joilla luottamushenkilö nostetaan kunnan viranhaltijoiden johtoon ja esihenkilöasemaan. Kuntalain määrittelemän aseman lisäksi hallintosääntöihin on tehty myös yksityiskohtaisempia kirjauksia, joissa kunnanhallituksen puheenjohtajan esihenkilövaltaa suhteessa johtavaan viranhaltijaan on laajennettu. Ammattimainen luottamushenkilö voidaan määrätä selkeästi johtamaan kuntaa ja sen toimintaa, vastaamaan strategian valmistelusta ja paikoin jopa sen toteuttamisesta. Hallinnon johtajuutta vahvistetaan myös asemomalla ammattimainen luottamushenkilö kuntakonsernin johtajaksi tai asettamalla hänet konsernijohtoryhmän, -jaoston tai muun toimielimen johtajaksi. Erityisesti johtoryhmätyöskentelyä koskevalla sääntelyllä tuetaan vahvempaa hallinnon johtajuutta, vaikka tämä koskettaa pääosin pormestareita. Osassa kunnista luottamushenkilön todetaan päättävän sekä johtoryhmän jäsenistä että tehtävistä, jolloin johtoryhmästä muodostuu luottamushenkilöille merkittävä hallinnollisen toimeenpanevan johtajuuden väline. Hallinnon johtajuutta korostavat tehtävät ja vastuu tuovat edellytykset viranhaltijaorganisaation johtamiselle, jolloin tehtävä näyttää siirtyneen etäämmälle puhtaasta edustuksellisen demokratian päätöksentekijäroolista.

Kollektiivista johtajuutta painottavat tehtävänkuvat tukevat valtuutettujen kykyä johtaa ja kehittää kunnan toimintaa nimenomaan kollektiivina. Erityisesti kunnanvaltuuston vaikutusvallan ja aseman vahvistamista voidaan tulkita kollektiivisen poliittisen johtamisen vankistamiseksi. Kollektiivista johtajuutta näyttävät tukevan valtuutettujen tiedonsaantioikeuksiin liittyvät ammattimaisille luottamushenkilöille osoitetut tehtävät ja velvoitteet. Aineistolle tyypillisesti ammattimaisia luottamushenkilöitä

velvoitetaan vastaamaan valtuutetun antamaan kysymykseen. Lisäksi ammattimaisia luottamushenkilöitä velvoitetaan läsnäoloon kunnanvaltuuston kokouksissa. Ammattimaisia luottamushenkilöitä myös velvoitetaan hallintosäännöissä ”seuraamaan” tai ”valvomaan” kunnan kokonaisuuden ja kuntaorganisaation eri osien ja toimielinten toimintaa. Tämän ei voida tulkita suoranaisesti lisäävän yksittäisten luottamushenkilöiden päätäntävaltaa, vaan ne korostavat ammattimaisten luottamushenkilöiden roolia valtuuston ”silminä ja korvina”. Toimielinten valvontaan liittyvät tehtävät tukevat kollektiivista poliittista johtajuutta kunnissa, kun ammattimaisten luottamushenkilöiden on mahdollista valvoa kunnan toimintaa ja informoida valtuustoa mahdollisista epäkohdista. Vaikka aineiston tehtäväkuvat jollakin tavoin tukevat kollektiivista johtajuutta, jäävät kirjaukset vähäisiksi ja hajanaisiksi. Kollektiivista johtajuutta painottavat tehtävät kuitenkin voivat muuttaa vallanjakoa laaja-alaisemmaksi ja ainakin tuoda näkyväksi valtuuston asemaa vahvana valtaa käyttävänä kollektiivina.

Yhteistyöhön perustuvassa johtajuudessa korostuu yhteistoiminnallisuus, monitoimijaisuus sekä pyrkimys mahdollistaa eri toimijoiden osallistuminen ja vaikuttaminen osana päätöksentekoa. Ammattimaisille luottamushenkilöille määritellään kuntalaisien osallistumismahdollisuuksien edistämiseen sekä kuntalaisille ja sidosryhmille viestimiseen liittyviä tehtäviä. Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia tukevaa roolia ja siihen liittyviä tehtäviä on suunnattu erityisesti pormestareille ja apulaispormestareille. Lisäksi ammattimaisille luottamushenkilöille on muodostunut rooli kunnan poliittisessa ja alueellisessa yhteistyössä, sidosryhmätyöskentelyssä ja kunnan edunvalvojana. Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta rakennetaan erityisesti apulaispormestarien tehtävien muotoilussa. Ammattimaisia luottamushenkilöitä ohjataan käymään keskustelua ja viestimään tavoitteista ja merkittävistä asioista kuntalaisille. Myös poliittista yhteistyötä edistävät tehtävät vahvistavat yhteistoimintaan perustuvaa johtajuutta. Johtajuutta on vahvistettu ohjaamalla kunnan poliittisen yhteistyön johtamiseen tai vastuuttamalla puheenjohtajistoa toimimaan kollegiona. Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta vahvistavat tehtävät ja vastuut muovaavat ammattimaisen luottamushenkilön toimenkuvaa kohti laajempaa osallisuuteen perustuvaa demokratiaihannetta.

Päätelmät: Hallintosääntöaineiston analyysin perusteella voidaan todeta, että ammattimaisten luottamushenkilöiden toimenkuvissa korostuu toimeenpaneva johtajuus, politiikan ja hallinnon johtajuuden painotuksin. Johtavien luottamushenkilöiden, etenkin pormestarien ja kunnanhallitusten puheenjohtajien vahva asema mahdollistaa entistä vahvemman poliittisen johtajuuden kunnissa myös osana valmistelutyötä. Tämä haastaa perinteisen hallinto-politiikkadikotomian, eikä siten

esimerkiksi valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja ole mahdollista tai tarpeen tarkastella täysin erillisinä toisistaan. Jyrkän kahtiajaon sijaan hallinto-politiikka-rajapinta on liudentunut hallintosääntöjen vallan- ja tehtävänjaon kirjauksissa. Kuntien johtamisjärjestelmän kehitystä voi tulkita heiluriliikkeenä, jossa uuden julkisjohtamisen (NPM) tulkinnat hallinnon ja poliittisen johtamisen tiukasta erottamisesta tulevat haastetuiksi yhä vahvemalla poliittisella johtajuudella ja poliittisen johdon vaikutusvallan kasvattamisella hallinnon sisältä käsin. Kyseessä voi olla tarve luoda vastinpari vahvalle viranhaltijaorganisaatiolle ja sen vallalle.

Poliittisen johtajuuden vahvistaminen ei näytä vahvistavan valtuuston asemaa ja valtaa kollektiivina, vaan on omiaan muuttamaan joidenkin yksittäisten luottamushenkilöiden asemaa vahvemmaksi. Hallinnon johtajuus tiivistää poliittista vallanjakoa kohdentuen yhä tiukemmin ammattimaisen luottamushenkilön ympärille. Ammattimaisen luottamushenkilön rooli erkaantuu perinteisestä edustuksellisen demokratian päätöksentekijästä, eikä ammattimainen luottamushenkilö enää rinnastu ns. rivivaltuutettujen asemaan. Suuntana on politiikan henkilöityminen. Parhaimmillaan vahvalla poliittisella johtajuudella voidaan sitouttaa muutoksentehtäjiä osaksi kuntaorganisaatiota, mikä voi toimia poliittisen johtamisen tehostamisena. Poliitiikan johtajuuden korostuessa ammattimaiset luottamushenkilöt asemoituvat edustuksellisen demokratian ideaalia mukailevien toimielinten toiminnan tehostajiksi. Jos poliitikalle asetetaan managerialistisia tehokkuus- ja virtaviivaisuusodotuksia, joiden saavuttamiseksi hyödynnetään hallinnon ja politiikan johtajuutta, voi politiikan toimintavapaus kokonaisuudessaan ja kollektiivisena prosessina kaventua.

Kaikki ammattimaiset luottamustehtävät eivät kehity samoin tavoin, vaan nähtävissä on erilaistumista esimerkiksi odotusten ja velvollisuuksien suhteen osana ammattimaistumiskehitystä. Vaikka pormestarien roolia on rakennettu vastineeksi kuntajohtajamallille, näyttää tehtävässä olevan mahdollisuus painottaa tehtävää sekä politiikan johtajuuden että hallinnon johtamisen suuntaan. Pormestarille osoitettu automaattinen rooli johtoryhmätyöskentelyssä ja valta ohjata viranhaltijaorganisaation toimintaa erottaa sen muista ammattimaisista luottamushenkilötehtävistä. Kunnanhallitusten puheenjohtajien osalta kehitys on kaksijakoista. Yhtäältä tehtävässä korostuu kollektiivinen johtajuus, jossa ammattimainen luottamushenkilö asemoituu kunnanvaltuuston alaiseksi ja sille lojaaliksi tehtävänkuvaksi. Toisaalta kunnanhallituksen puheenjohtaja lähestyy autonomisempaa toimeenpanevaa johtajuutta, jossa puheenjohtaja johtaa tiivistä kunnan toimintaa ja on mukana toteuttamassa strategiaa. Apulaispormestarien ja lautakuntien puheenjohtajien johtajuus rakentuu erityisesti määriteltujen toimialojen toiminnan varassa. Tehtävänkuvan keskittäminen mahdollistaa syvällisen perehtymisen ja asiantuntijuuden rakentamisen, mutta riskinä on, että

luottamushenkilön näkymä ja mahdollisuudet johtajuuteen voivat kaventua ja siiloutua viranhaltijaorganisaatioiden sektoriajattelun mukaiseksi.

Hallintosäännöt ilmentävät paikallisia tulkintoja johtajuudesta. Niillä on keskeinen rooli ammattimaisen luottamushenkilön tehtävän muotoutumiselle. Tulkinnat kuntien välillä ovat hyvin erilaisia. Hallintosäännöillä on keskeinen rooli siinä, minkälaiseksi tehtävät lopulta muodostuvat ja minkälaiseen asemaan ammattimainen luottamushenkilö asemituu osana kunnan johtamisjärjestelmää. Hallintosäännöt eivät ole vain hallinnollisen tehtävänjaon välineitä, vaan niiden laadinnassa voidaan käyttää vahvaa institutionaalista valtaa. Hallintosäännöissä kysymys onkin johtamismallin, vuorovaikutuskanavien sekä vuorovaikutuksen ja ohjauksen suuntien vahvistamisesta ja legitimoinnista.

Kuntien ammattimaisilta luottamushenkilöiltä vaaditaan yhä syvempää asiantuntemusta ja ymmärrystä kuntaorganisaation toiminnasta. Kasvaneet osaamistarpeet ovat omiaan lähentämään poliittista johtamista kohti viranhaltijatyötä ja jopa toimimaan viranhaltijaorganisaation osaamistarpeiden ehdoilla. Poliittisen johtamisen vahvistamispyrkimysten myötä valtuuston rooli ei näytä vahvistuneen odotetulla tavalla.

4.4 Osatutkimus IV Poliittinen johtaminen ja kuntien vuorovaikutteinen hallinta

Tarkoitus ja tutkimuskysymys: Kunnat tarjoavat sekä areenan että muodon poliittiselle johtajuudelle ja toiminnalle paikallistasolla. Poliittinen johtaminen on erityistä ja eroaa yhteiskunnallisen valta-asemansa vuoksi muusta johtamisesta. Kuntien poliittista johtamista käsittelevä teorianmuodostus ja tutkimustyö on kuitenkin ollut pirstaleista (Haus & Sweeting, 2006; Kjaer, 2013), ja ylipäätään demokraattisissa yhteiskunnissa harjoitetun poliittisen johtamisen tutkimus on ollut vähäistä (Hartley, 2010; Kane ym., 2009; Morrell & Hartley, 2006). Lähivuosikymmenten aikana pirstoutunut paikallispolitiikka hajonneine valtakolitoineen ja esiin nousseine yhden asian liikkeineen haastaa politiikan ennakoitavuutta ja altistaa ongelmatilanteille (Haveri ym., 2018). Ennakoimattomuus ja poliittista työtä vaikeuttavat voimat haastavat politiikkaa ja siten lisäävät tarvetta määrätietoisille ja uudenslaisille yhteistyön tavoille.

Nykyaikaisen hallinnon voidaan ymmärtää olevan mitä suuremmissa määrin vuorovaikutteisten hallintatapojen viljelyä (Sørensen, 2020), ja poliittisen johtamisen rooli kunnissa on avartumassa. Varsinaisen päätöksenteon rinnalla yhä useammin toimitaan osana laajempia, eri tavoin järjestäytyneitä kokoonpanoja. (Torfing ym.,

2012, 146.) Kuntien hallintaa toteutetaan monenlaisissa verkostoissa (Haveri ym., 2009; Haveri & Pehk, 2008), eikä luottamushenkilöiden rooli ei rajaudu vain päätöksentekoon. Poliittista johtamista ei voi enää tarkastella ainoastaan edustuksellisen demokratian näkökulmasta ja sen piirissä tapahtuvana ilmiönä, vaan kiinnostuksen kohteena on se, miten ja kenelle hallintaprosessit avautuvat, sekä miten näissä suhteissa toimitaan. Organisaatioiden ja hierarkioiden rajat ylittävä toiminta tarvitsee tuekseen niin hallinnollisen, poliittisen kuin yhteisöllisenkin näkökulman huomioon ottavaa johtajuutta. Osatutkimuksen tutkimuskysymyksinä ovat *miten vuorovaikutteisuutta hyödynnetään poliittisen johtamisen rakentamisessa ja miten vuorovaikutteinen hallinta näyttäytyy osana poliittista päätöksentekoprosessia.*

Tutkimuksen näkökulma: Tutkimuksen empiirisen aineiston muodostavat 15 johtavan, osa-aikaisen tai kokopäiväisesti palkatun, luottamushenkilön haastattelut. Haastattelujen runkona on toiminut kevyt teemoitus, jonka puitteissa haastateltavilla on ollut tilaa pohtia omaa johtajuuttaan ja asemaansa osana johtamisjärjestelmää.

Haastatteluaineisto on analysoitu teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä, jossa analyysikehikkona on toiminut Eva Sørensenin (2020) jäsenyys vuorovaikutteisen poliittisen johtajan tehtävistä poliittisen prosessin eri vaiheissa. Teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla laajaa aineistoa oli mahdollista käsitellä kokonaisuutena ja systemaattisesti tutkimustehtävää palvelten (Elo & Kyngäs, 2008; Schreier, 2014). Analyysikehikkoa hyödyntämällä on ollut mahdollista varmistaa poliittisen prosessin koko kaaren näkyvyys osana analyysin tuloksia.

Tulokset: *Agendan asettamista* kuvataan jatkuvaksi prosessiksi, jossa ympäristön proaktiivinen havainnointi kanavoituu ihmisten välisen vuoropuhelun avulla yksilöllisistä havainnoista poliittiseksi agendaksi. Agenda muodostuu erilaisten syötteiden ja intressien yhteensovittamisesta sekä oman että muiden valtuustoryhmien kanssa. Tyypillisesti luottamushenkilöt pyrkivät tulkitsemaan megatrendejä paikallisesta näkökulmasta ja tuomaan ymmärryksen osaksi keskustelua.

Muutosta ohjataan osoittamalla poliittiselle yhteisölle sekä viranhaltijoille poliittisesti ja kollektiivisesti hyväksyttäviksi arvioituja tavoitteita ja tuloksia. Näkökulmien sopivuuden ja hyväksyttävyyden tunnustelua tehdään monin tavoin mm. kuntalais-tapaamisissa mutta myös tulkitsemalla erilaisia mittareita ja tunnuslukuja. Kevyen johdattelun ohella muutosta ohjataan tiukemmin, osoittamalla esimerkiksi taloudellisten reunaehto- jen merkitys muille luottamushenkilöille, mikä voi synnyttää jännitteitä. Tyypillisimmillään muutosta ohjataan keskusteluin, tunnustelemalla kokonaisuutta ja muiden ihmisten mielenmaisemaa ja tulkintoja asioista.

Vuorovaikutusfoorumeiden luominen ja vaaliminen merkitsee eri vahvuisesti järjestäytyneiden foorumeiden kautta tapahtuvaa vuorovaikutusta. Näillä foorumeilla määritellään niin taloudellisia, laillisia kuin sosiaalisiaakin reunaehtoja poliittiselle ohjaukselle ja toiminnalle. Tavoitteena on luoda ymmärrystä jaetusta päämäärästä ja tulevaisuudesta. Vuorovaikutusfoorumeilla haetaan poliittisen vaikuttamisen ja johtajuuden tueksi vaadittavaa vaikutusvaltaa tuomalla yhteen erilaisia näkökulmia ja madaltamalla kynnystä asioista keskustelemiselle. Tiiviit ja säännönmukaiset vuorovaikutusrakenteet turvaavat työskentelyilmapiirin, sillä osattomuuden kokemuksen riskit tunnistetaan. Poliittiseen johtajuuteen liitetään vastuu ohjata muiden toimintaa ja näkökulmia kollektiivisemmiksi ja avartaa keskustelua vuorovaikutusfoorumeilla.

Yhtenäisyyden ja tuen varmistamista tehdään parantamalla vuorovaikutuksen edellytyksiä. Avoimuutta, rooliodotusten sekä toimintatapojen sanoittamista kuvataan tehtäväksi koko valtuustokauden ajan. Yhtenäisyyden ja tuen varmistamiseen liitetään vahvasti konsensuksen mahdollisuuksien etsiminen ja niiden varaan rakentaminen. Erityisesti poikkeusoloissa korostuu esimerkiksi kaupungin johtoryhmän tai puheenjohtajiston muodostama yhtenäinen tilannekuva ja yhteisen viestin muotoilu, johon eri osapuolet sitoutuvat. Yhtenäisyyden ja tuen varmistamiseksi myös suitsitaan muiden toimijoiden toimintaa kunnan johdettavuuden varmistamiseksi. Kuntapolitiikkaan syntynyt oppositioasetelma haastaa yhtenäisyyttä, mikä ohjaa johtavia luottamushenkilöitä kytkemään potentiaalisia vastustajia tiiviisti osaksi dialogia säännöllisillä tapaamisilla ja taustoittavilla keskusteluilla. Luottamuksen rakentamisella on keskeisin rooli yhtenäisyyden ja tuen varmistamisessa, jota tehdään erilaisia näkökulmia etsimällä ja arvostavalla suhtautumisella eriäviinkin näkemyksiin.

Politiikan sisältöjä muovataan rakenteiden tasolla kehittämällä poliittisen työn edellytyksiä. Yksilötasolla politiikan sisältöjen kehittäminen tapahtuu jatkuvan uuden tiedon omaksumisen ja reflektoinnin kautta. Uusi tieto tulee medioiden ja valmisteluaineistojen ja erityisesti ihmisten kanssa käytyjen keskustelujen myötä. Poliittiseen johtamiseen näyttää liittyvän vahvoja odotuksia tiedonhallinnan suhteen ja lisäksi johtajalta odotetaan kykyä keskustella sekä oman että muiden luottamushenkilöiden ymmärryksen kehittämiseksi. Politiikan sisältöjä muovataan vuorovaikutuksessa jaetun tiedonmuodostuksen ja kollektiivisen tiedontarpeiden tunnistamisen kautta.

Tukea toimintapolitiikalle luodaan tulkitsemalla saavutettuja tuloksia ja haluttuja vaikutuksia vahvistamalla, minkä oikeellisuutta ja hyväksyttävyyttä neuvotellaan kollektiivisesti. Myös kunnian ja vastuun osoittamisella oikeille toimijoille, tehtävänkuvien neuvottelulla ja oman roolituksen sanoittamisella tuetaan toimintapolitiikkaa. Onnistunut hallinnon ja politiikan välinen työnjako näyttyy lähes synonyymina toimintapolitiikan tukemiselle. Oikeita poliittisen ohjaamisen tapoja on tarpeen tulkita, sillä

hallinnon ja politiikan välinen suhde tiukan erottelun ja tiiviin yhteistyön välillä on dynaaminen. Lähtökohtaisesti oikeanlainen poliittinen ohjaus näyttää syntyvän kollektiivisen poliittisen toiminnan, esimerkiksi lautakunnan tai kunnanhallituksen työskentelyn, tuloksena.

Polittisista päätöksistä viestimistä kohdennetaan kuntayhteisössä erityisesti niille toimijoille, joihin päätöksillä on vaikutusta. Viestinnän onnistumiseksi käytetään aikaa. Sisältöjä ja aikataulutusta pohditaan tarkasti, sillä sen ymmärretään turvaavan päätösten käytäntöön viemistä ja parantavan myös tulevaisuuden toimintamahdollisuuksia. Onnistunutta viestintää edeltävät luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteiset taustoittavat keskustelut ja myös varsinaista viestintää tehdään yhteistyönä. Yleisökeskustelua ja vuorovaikutusta ohjataan ajankohtaisten ilmiöiden ja tehdyn päätöksen ympärille, jotta asioiden moniulotteisuus tulisi huomioitua.

Toimijoiden sitouttamista toimintapolitiikkaan tehdään laaja-alaisesti kokoamalla yhteisöä valitun suunnan taakse. Olennaisena nähdään eri osapuolten edustuksen varmistaminen osana toimintapolitiikan muotoilua ja tunnistamalla omissa viiteryhmissään vaikutusvaltaisia toimijoita. Johtajuuden turvaamiseksi vaaditaan kykyä tukea eri osapuolten osallistumismahdollisuuksia oikea-aikaisesti, jotta potentiaaliset vastustajat saadaan osaksi yhteistä päätöksentekoa. Kuntalaisia sitoutetaan jalkautumalla tilaisuuksiin ja tapahtumiin, joissa myös kuntalaisten roolia ja vaikutusmahdollisuuksia kirkastetaan etäisenä ja mekanistisena näyttäytyvän kuntapolitiikan vastapainoksi.

Jatkuva arviointityö mahdollistaa sekä tulosten vahvistamisen, toimien säätämisen että tulevaisuuden toisin tekemisen. Arviointityötä pyritään tekemään yhteiseksi, arkipäiväiseksi toimintatavaksi ja osaksi kaikkea luottamushenkilötyötä. Arviointia tehdään yksilöinä ja yhteisönä, jolloin myös kriittinen suhtautuminen itselle välittyviin mielikuviiin nousee osaksi kokonaisreflektiota. Aina arviointityön tuottamiin havaintoihin epäkohdista ei ole helppoa puuttua, sillä tehdyistä valinnoista perääntyminen haastaa poliittista johtajuutta ja kysyy nöyryyttä. Yhdessä neuvoteltu ja toteutettu perääntyminen parantaa kuitenkin päätöksenteon laatua, ja yhdessä vääräksi arvioidun suunnan väistäminen voi suojella yksittäisten luottamushenkilöiden uskottavuutta ja siten johtajuutta.

Päätelmät: Tulokset vahvistavat vuorovaikutteisen hallinnan vakiintumisen osaksi kuntien poliittista johtamista. Tämä avartaa kuvaa poliittisesta johtamisesta ja siihen liittyvästä vuorovaikutteisuudesta. Vuorovaikutusta hyödynnetään pirstoutumisen hallintana, vaikutusvallan kasvattamisessa sekä tulevaisuuden johtajuuspotentiaalın vahvistamiseksi.

Kansainvälisesti vaikuttavat demokratian ongelmat haastavat poliittisen johtamisen myös Suomessa. Kansalaisten osattomuuden kokemus haastaa johtajuutta. Myös paikallisopposition asemoituminen kuntapolitiikkaan vaatii poliittiselta johtamiselta ennakoivaa vuorovaikutusta tarvittavan vakauden saavuttamiseksi. (Edelenbos ym., 2008, 2009; Haveri ym., 2018; Sørensen, 2020.) Edustuksellisen demokratian päätöksentekoprosessit eivät ole ainoita areenoita, joilla vaikuttamista tehdään, vaan tuen ja luottamuksen rakentamisen tavat ovat merkittäviä poliittisen johtamisen toimintatapoja. Päätöksenteon ja johtamisen tueksi näyttää vaadittavan monen suuntaisia vuorovaikutteisia toimintatapoja (Torfing ym., 2012). Poliittinen johtaminen suuntautuu eri hallinnantasojen välille mutta myös asemoituu eri puolille kuntayhteisöä.

Poliittisessa johtamisessa erilaisten syötteiden, näkökulmien ja tiedon yhteensovittaminen on olennaista. Näiden yhdistelmästä muodostuvan tulkinnan avulla on mahdollista etsiä kollektiivisesti hyväksyttävissä olevia ratkaisuvaihtoehtoja sekä ymmärrystä kontekstista ja paikallisyhteisön tarpeista. Monisuuntainen verkostoissa tapahtuva vuorovaikutus auttaa sanallistamaan ongelmia, hahmottamaan kyteviä konflikteja ja arvolatauksia ja saamaan tietoa eri osapuolten toiminnasta ja motiiveista (Voort ym., 2011).

Hallinnollisen, poliittisen ja yhteisöllisen näkökulman huomioivalle johtajuudelle on tarve ongelmien määrittelyssä ja ratkaisuisa. Tämänkaltaista johtajuutta rakennetaan vuorovaikutteisilla hallintatavoilla eri toimijoita yhdistävässä vuorovaikutuksessa. (Sørensen & Trfing, 2019; Hartley 2010; Torfing & Ansell 2017.) Vaikutusvaltaa kasvatetaan muiden toimijoiden välistä vuorovaikutusta vahvistamalla ja tuemalla. Osallistuminen tiiviisti kansalaisyhteiskuntaa ja päätöksentekoa yhteen kurovaan vuorovaikutukseen mahdollistaa puhdasta päätöksentekoa laajemman roolin. Osallistuminen näihin vuorovaikutusareenoihin tukee poliittista johtajuutta vahvistamalla sekä omaa että muiden tiedonsaantia, olennaiseksi arvioidun tiedon jakamista ja tarjoaa väylän korostaa kollektiivista näkökulmaa ongelmien ratkaisuisa intressiryhmien tai yksilöllisten etujen sijaan. Vuorovaikutuksen avulla vahvistetaan vaikutusvaltaan perustuvaa johtajuutta.

Poliittista johtajuutta voidaan tarkastella vaikuttamisen prosessina, jolloin johtajuus on jatkuvaa ja toistuvaa tulevaisuuden edellytysten rakentamista. Vuorovaikutuksella on keskeinen arvo tulevaisuuden toiminnan mahdollisuuksien ja reunaehtojen muovaajana. Poliittista johtajuutta rakennetaan reunaehtojen, toimintatapojen ja odotusten tunnistamisen ja niiden tarkoituksenmukaisen tulkinnan kautta. Piilevän konsensuksen mahdollisuuden tunnistaminen vaatii tuekseen vahvaa vuorovaikutusta. (Peters & Helms, 2012; Morrell & Hartley, 2006.) Vuorovaikutuksen

puuttuminen tai siinä epäonnistuminen rajaa toiminnan tilaa ja nostaa vaatimustasoa tulevaisuuden vuorovaikutukselle.

Kuntien poliittisessa johtamisessa vuorovaikutus toimii tasapainottavana elementtinä turbulentissa johtajuusympäristössä. Haasteena on löytää tasapainoa avoimuuden ja luotettavuuden, epävirallisten ja virallisten vuorovaikutusfoorumien sekä yksilöllisyydestä ja kollektiivisuudesta ammentavien johtamistapojen välillä. Valta syntyy kyvystä inspiroida, mobilisoida ja ohjata muiden poliittista toimijuutta sekä yhtäaikaaisesti ammentaa ymmärrystä ja oppia oman johtajuuden tueksi. Poliittinen johtaminen näyttää asettuvan luontevaksi osaksi kuntien vuorovaikutteistuvaa hallintaa.

5 POHDINTA: JOHTAJUUSINSTITUUTIO VUOROVAIKUTTEISTUUN KERTAUTUVASSA KOMPLEKSISUUDESSA

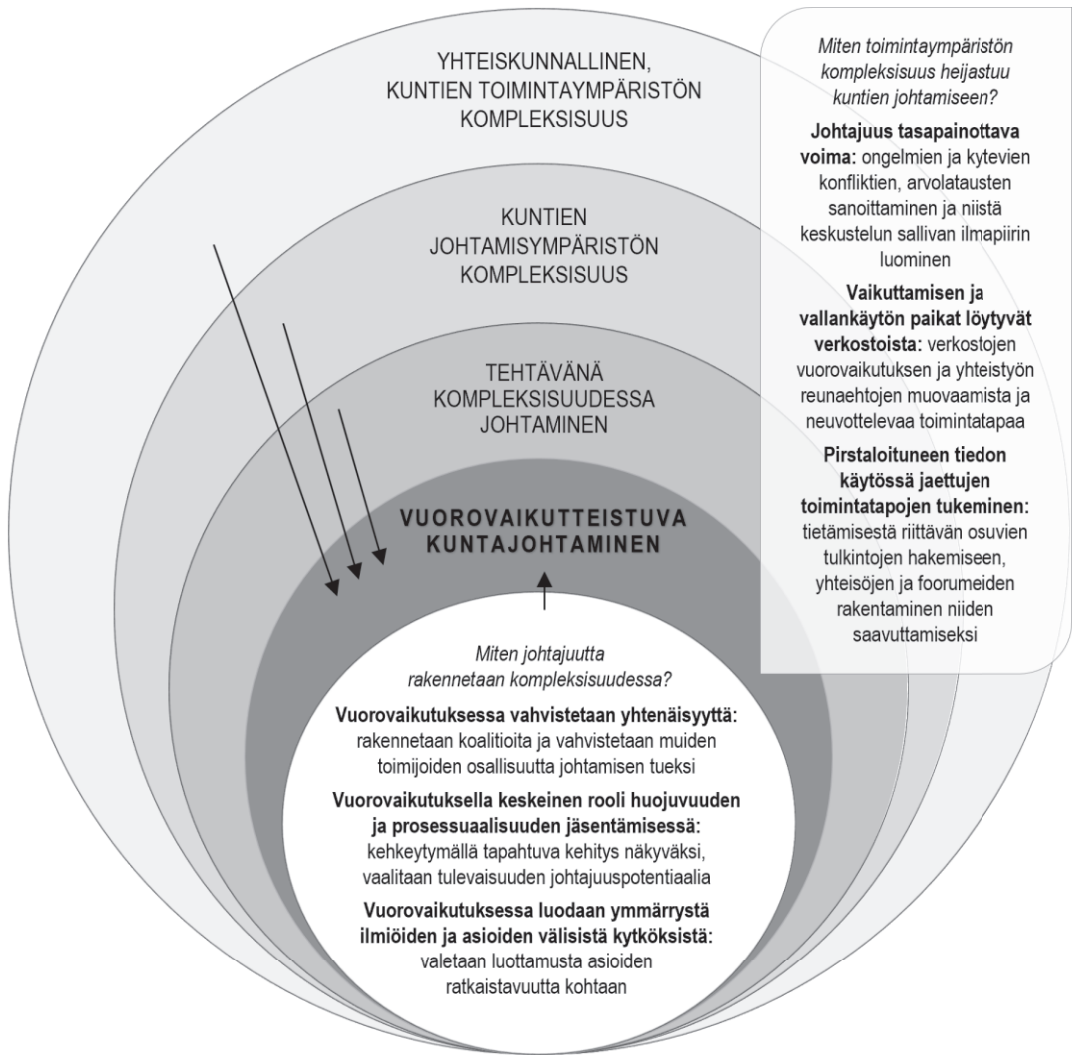
Tämän väitöstutkimuksen tehtävänä on ollut vastata tutkimuskysymyksiin:

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

Yhteiskunnalliset muutokset muovaavat kuntien toimintaympäristöä yhä kompleksisemmaksi. Kuntien johtamisympäristön kompleksisuus lisääntyy myös käynnissä olevan institutionaalisen murroksen myötä. Samanaikaisesti kun johtajuusinstituutioihin kohdistuu muutospaineita, muuttuvat myös johtamisen tavat ja johtajuusorientaatiot. (Kuvio 2, 63.)

5.1 Kompleksisuus kertaantuu kuntien johtamisessa

Ulkoisten paineiden merkitys institutionaalisissa muutoksissa on suuri. Kun johtamisen toimintaympäristö on muutoksen kohteena, voidaan johtajainstituution olettaa myös muuttuvan. (Ks. Tenbensen, 2018.) Kuntien johtamista kehystävät muutokset ilmenevät niin kuntien toimintaympäristöä muovaavina suurina yhteiskunnallisina kehityskaarina kuin juuri kuntia koskettavina institutionaalisen tason muutoksina.



Kuvio 2 Yhteenveto tutkimuksen tuloksista ja pohdinnasta

Hallinnolliset ja institutionaaliset rajat hämärtyvät ja paikallisuus korostuu kuntien johtamisympäristössä (osatutkimukset I, II, III, IV). Käytännössä hallinnollisten ja institutionaalisten rajojen hämärtyminen on nähtävissä toimijoiden välisinä uudenalaisina riippuvuussuhteina ja ympäröivien verkostojen toimintakyvyn suorina vaikutuksina johtamisessa onnistumiseen. Kuntien johtaminen on tulosta moninaisista vuorovaikutussuhteista, eikä sitä voida jäsentää ainoastaan selkeästi määriteltyjen tehtävien hoitamisena (vrt. Majoinen, 2011) tai yksilöllisenä toimintana (ks. Johnson, 2009; Keating & Katina, 2019). Parhaimmillaan institutionaalisten rajojen hälvennyttyä on kuitenkin mahdollisuus hyödyntää verkostoissa piileviä

mahdollisuuksia ja yhteistyöpotentiaalia ja nauttia aidosti jaetuista vastuista. Sekä viranhaltija- että poliittisen johtamisen toiminta-alueena nähdään oman kuntaorganisaation sijaan toiminta alueellisissa hallintasuhteissa, joissa pyritään tekemään mm. edunvalvontaa mutta myös tunnistamaan alueellisesti ja paikallisesti olennainen. Hallinnollisten rajojen ylittäminen korostaa yhtenäisyyttä ylläpitävien sidosten, vuorovaikutuksen merkitystä (Arena & Uhl-Bien, 2016; Uhl-Bien & Arena, 2017). Institutionaalisten rajojen hämääntyä johtamisen tehtävänä on ammentaa johtamisympäristöstä osaamista, vaikutusvaltaa ja esimerkiksi tietoa johtajuuden tueksi. Ammentamisen ja erilaisten resurssien mobilisoinnin korostuminen on paikkaperustaisen johtamisen keskiössä (Beer & Clower, 2014; Sotarauta & Beer, 2021, 5).

Samanaikaisesti kun hallinnolliset ja institutionaaliset rajat ovat hälvenneet, painottuu paikallisuuden merkitys johtamisympäristöä määrittävänä tekijänä. Tämä kehityssuunta noudattelee monien kompleksisten systemien toiminnassa nähtävissä olevaa kontekstin korostunutta merkitystä (Keating & Katina, 2019). Kiinnostavaa on, että siinä missä kuntien toiminta on tarkoin rajattua jo vahvojen palveluvelvoitteiden ja valtiollisen lainsäädännön kautta, näyttäytyy sekä viranhaltija- että poliittinen johtaminen muodostuvan ensisijaisesti paikallisesti ja kontekstin ehdoilla. Kontekstin ja paikallisuuden huomioiva johtajuus kytkeytyy paikallisen identiteetin tukemiseen, demokratian vahvistamiseen ja hallinnon vaikuttavuuden vahvistamiseen (Hambleton ym., 2022). Paikallisuuden korostunut merkitys on nähtävissä johtamista kehystävien historiallisten perintöjen ja niiden myötä sopiviksi määrittyvien toiminnan vaihtoehtojen kautta. Käytettävissä olevat resurssit ja johtamista määrittävät säännöt, mutta myös toiminnan vapaus, määrittävät paikallisesti. Hallinnollisten ja institutionaalisten rajojen hämääntyessä ja paikallisuuden korostuessa asioiden yksiselitteinen tietäminen ei riitä turvaamaan johtajuutta. Johtamiselta odotetaan käytettävissä olevan tiedon paikallisesti relevanttia tulkintaa, jossa olennainen ei ole yksittäisen johtamista harjoittavan toimijan muodollinen asema vaan kontekstin tuntevien toimijoiden kirjo. Paikallisesti relevantin johtajuuden ja tiedonmuodostuksen kysymykset ovat saaneet runsaasti huomiota paikkaperustaisen johtamisen kirjallisuudessa. (Hambleton, 2015; Hambleton ym., 2022; Ks. Sotarauta & Beer, 2021, 3, 7–8.)

Paikallisuuden korostuessa kansalaisten muuttuva rooli ja yhteiskunnallinen asema näyttäytyvät osana kuntien toimintaympäristön muutosta ja aiheuttaa uudenlaisia vaatimuksia johtamiselle (esim. Jäntti, 2016, 217; Kurkela, 2022). Kansalaisten muuttuneet ja ylipäättään esiin tulleet vaatimukset sekä aiempaa vahvempi yksilöllisyyden varaan rakentuva orientaatio näyttäytyvät keskeisenä osana kunnissa harjoitettavaa johtamista ja toimintaympäristöä (Boedeltje & Cornips, 2004; Haveri ym.

2015). Kansalaisten uudenlaista roolia heijastelevat tarpeet huomioida kuntalaisten osallistaminen osana johtavien luottamushenkilöiden tehtävänkuvia ja ottaa kansalaisten kanssa käytävä vuorovaikutus osaksi poliittista prosessia laajemminkin (Sørensen, 2013, 2020). Poliittista vaikutusvaltaa rakennetaan kansalaisyhteiskuntaan kuorottautumisen kautta ja siten tavoitellaan puhdasta päätöksentekoa laajempaa roolia. Paikallisyhteisö näyttäytyy merkittävänä valtaa käyttävänä, ja toimintavaihtoehtojen tulkinnan oikeellisuutta tulkitsevana ja toiminnan legitimitietin varmistavana instituutiona. Paikallisyhteisön merkityksen tunnistava johtajuus mahdollistaa yhä moniulotteisemman hallinnan ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen, jonka mahdollisuutena on löytää uusia innovaatioita ja yhteiskehittämisen mahdollisuuksia kompleksisen toimintaympäristön haasteisiin vastaamiseksi (Hambleton, 2019). Tiedostavasti toteutettuna johtamisen on mahdollista ruokkia kollektiivista ymmärrystä paikallisuuden merkityksestä. Paikallinen yhteisö voi ottaa kollektiivisia toimijuuksia ja toimia ”epäpaikallisia” voimia vastaan ja siten ruokkia kollektiivista toimintaa, jota muutoin ei syntyisi. (Hambleton, 2015, 109; ks. myös Leponiemi, 2019.)

Turbulenssi ja institutionaalinen murros määrittävät kuntien johtamisympäristöä (osatutkimukset I, II, III, IV). Jatkuva murros haastaa kuntien hallittavuutta (Kooiman, 2008). Turbulenssi ja yllättävät tilanteet tunnistetaan niin poliittisesta kuin viranhaltija-asemasta käsin. Kansainvälisesti tunnistetut megatrendit ovat läsnä kuntien toimintaympäristössä ja yleisesti epävarmuuden voidaan nähdä lisääntyneen (myös Jäntti ym., 2022). Kunnat tarjoavat johtamisympäristön, jossa vallitsevana toimintatapana näyttäytyvät liike erilaisten tilanteiden, ympäristöjen ja logiikoiden välillä ja missä olennainen määrittäytyy myös ajoituksen ja tulevaisuuspotentiaalain vahvistamisen kautta. Hedelmällistä voi olla tukeutua tulkintaan, jossa pyritään tarkastelemaan johtamista ideaalikuviin ja täsmällisten velvollisuuksien sijaan tilanteistuneina ja ainutkertaisina mahdollisuuksina. Johtamisympäristön turbulenssin seuraukset on nähtävissä viranhaltijajohtajuudesta tehdyissä tulkinnoissa, joissa kuntajohtamista tulkitaan muuttumattoman monoliitin sijaan erilaisissa tilanteissa jatkuvasti rakentuvana ja kontekstin määrittämänä toimintana. (vrt. Raisio ym., 2018).

Turbulenssin vaikutukset näkyvät sekä poliittisessa että viranhaltijajohtamisessa. Jos viranhaltijajohtamisessa turbulenssi suuntautuu ympäristöstä kohti viranhaltijaorganisaatiota, kohtaa poliittinen johtaminen turbulenssia myös politiikan sisältä päin (myös Kyösti ym., 2022b). Paikallisten puolue ryhmien toiminta on muuttunut ja vakiintuneet ryhmittymät ja koalitiot näyttävän paikoin hajoavan. Poliittisten ryhmien pirstoutuminen ja perinteisten eliittien korvautuminen tilanteiden mukaan syntyvillä koalitioilla ja intressiryhmillä haastaa politiikan johdettavuutta. Samanaikaisesti

politiikan ennakoitavuus heikkenee, kun poliittisia kantoja ei voi suoraviivaisesti päätellä puoluetustan perusteella. Näiden lisäksi kuntapolitiikkaan asemoitunut populistinen kulttuuri ja paikallisoppositioasetelman rantautuminen vaikeuttavat proaktiivista ja laaja-alaista päätöksentekokulttuuria (Kyösti, 2022a; 2022b).

Vallanjaon ja vallankäytön muutokset ovat nähtävissä kuntien johtamisympäristössä (osatutkimukset I, II, III, IV). Poliittista valtaa jaetaan perinteistä päätöksentekoa laajemmalle ja poliittiselle johtajuusinstituutiolle kohdistuu odotuksia madaltaa hierarkioita. Poliittista johtamista ulotetaan edustuksellisten demokraattisten instituutioiden rinnalla sidosryhmätyöhön ja kansalaisvuorovaikutukseen. Riskinä on, että vallankäyttö piiloutuu, kun vaikutusvaltaa käytetään avoimen päätöksenteon rinnalla yhä enemmän suljetuilla vuorovaikutusfoorumeilla. Tämä vahvistaa näkemystä siitä, että institutionaalista valtaa rakennetaan sekä muodollisesti että epämuodollisesti.

Pirstoutumisen rinnalla on nähtävissä viitteitä siitä, että politiikka henkilöityy yhä tiiviimmin johtavien luottamushenkilöiden ympärille (Haveri ym., 2021; Jäntti ym., 2021a), mikä osaltaan huojuttaa kollektiivisuuden varaan rakentunutta kuntapolitiikan perinnettä. Tämä haastaa sekä poliittista johtamista mutta myös sen vastinparina toimivaa viranhaltijajohtamista. Henkilöitymiskehityksen myötä poliittisen yhteisön ja kollektiivisuuden merkitys ei ole itsestäänselvyys, vaan niiden tukemiseksi tarvitaan työtä. Henkilöitymisen myötä kasvavat vallan keskittymisen riskit haastavat edustuksellisen demokratian ideaaleja.

Poliittisen johtamisen henkilöitymiskehitys sekä politiikassa ja muutoin kunnissa nähtävissä oleva institutionaalisten ja hallinnollisten rajojen hälveneminen muodostaa kiinnostavan ristiriidan. Poliitiikan johtajuus rakentuu henkilöityessään suuntaan, josta viranhaltijajohtaminen on vastaavasti siirtynyt kauemmaksi osaksi verkostomaisia toimintatapoja. Toisaalta osa luottamushenkilötyöstä tapahtuu osana vaikutusvaltaan perustuvia verkostoja. Henkilöitymiskehitys on ristiriidassa kompleksisuudessa johtamisesta tiedetyn kanssa. Toimintaympäristön monimutkaisuuden ja monitulkintaisuuden vuoksi hyödyksi olisi tukea eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja siten kollektiivista oppimista ja sopeutumiskykyä (Bergström ym., 2008; Bertels & Lawrence, 2016).

Kuntien johtamisessa on läsnä monenlaisia toimintalogiikoita, joiden ris-teämiskohdissa kompleksisuus kasvaa (osatutkimukset I, II, III, IV). Tämä on linjassa aiemman tutkimuksen kanssa, jonka mukaan paikallishallinnossa kilpailevat useat eri tavoitteet ja rationaalit (Chen & Jia, 2021; Greenwood ym., 2011). Lisäksi samassa ympäristössä vaikuttavat eri johtajainstituutiot ammentavat erilaisista rationaaleista ja turvaavat legitimitettinsä eri tavoin (Hambleton, 2015, 125), mikä

kuntien johtamisessa on yhteensovittavana. Kunnille osoitetut tehtävät ja kasvanut vaatimustaso on johtanut kuntien toimintapolitiikan avautumiseen. Hallintasuhteiden moninkertaistunut lukumäärä näyttää korostaneen horisontaalisten suhteiden merkitystä vertikaalisten, aiemmin selkeiden komentoketjujen ja hierarkioiden sijaan. Näyttää siltä, että johtamista ja erityisesti viranhaltijajohtamista tehdään verkostomaisilla logiikoilla ohjautuvissa hallintasuhteissa, jolloin huomiota kiinnitetään luonnollisesti eri toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen (Røiseland & Vabo, 2016). Niissä valtaa käytetään ja rakennetaan vaikutusvallan kautta ja uudenlaisten kumppanuuksien mahdollisuuksia etsitään jatkuvasti. Tässä logiikassa johtajuudesta välittyvillä mielikuvilla on suuri merkitys ja toiminnalla on myös symbolista painoarvoa tosiasiallisen suorittamisen rinnalla.

Eriytymiskehitys näyttää jättäneensä jälkensä kuntien poliittiseen johtamiseen. Institutionaalinen murros on keskeisessä roolissa osana kuntien johtamisympäristöä ja nimenomaan poliittinen johtajuus näyttää kehittyvän kahteen suuntaan. Poliittiseen johtamiseen ja johtajuuteen on liitetty perinteisesti juuri henkilösuhteiden ja koalitioiden varaan rakentuva toimintatapa ja vallankäyttö. Käytännössä verkostomaiset toimintatavat ovatkin institutionalisoituneet erottamattomaksi osaksi poliittista johtajuutta, jota kunnissa harjoitetaan. Tämän tutkimuksen perusteella poliittisen johtamisen toimintalogiikka on kuitenkin myös lähentymässä muodollisempia toimintatapoja. Tutkimuksen tulosten perusteella myös poliittiselle johtamiselle osoitetaan tehokkuus- ja virtaviivaistamisodotuksia. Poliittinen johtaminen viranhaltijamaistuu niin instituutioiden, kuten pormestarien ja ammattimaisten luottamushenkilöiden tehtävänkuvien, tasolla mutta myös käytännöissä. Huomattavaa on, että poliittisen johtamisen merkitystä pyritään ylipäätään korostamaan kuntien hallinnassa, mikä kytkee poliittisen johtamisen yhä tiiviimmäksi osaksi kuntaorganisaatioiden sisäistäkin toimintaa. Integraatiokehitys lisää tarvetta reflektoida ja sanallistaa erilaisia strategioita, jottei joustamaton oman viiteryhmän päämäärien ja yksittäisten tavoitteiden ajamana ajauduta umpikujaan ja siten heikennetä kuntaorganisaation toimintakykyä, kun politiikka sijoittuu päätöksenteosta myös osaksi organisaation sisäistä toimintaa (vrt. Klijn & Koppenjan, 2014).

Tunnistettavissa on institutionaalisia muospaineita sekä viranhaltija- että poliittisen johtamisen instituutioita kohtaan, eikä kunnissa tapahtuvassa johtamisessa ole mahdollista tehdä ehdotonta rajanvetoa hallinnollisen ja poliittisen ulottuvuuden välillä. Poliittisessa johtamisessa käytetään merkittävää hallinnollista valtaa ja samanaikaisesti viranhaltijajohtaminen tapahtuu itseohjautuvasti, vaikutusvallan ja verkoston kautta selkeiden tehtävänkuvien ja toimivaltasuhteiden sijaan, ja jossa välitetyillä mielikuvilla ja toiminnan symbolisella painoarvolla on ratkaiseva merkitys.

Kuntajohtajien vahva, jopa kunnallispoliittiseksi tulkittava asema, näyttää pitäneen pintansa (Leinonen, 2010, 140; Ruostetsaari & Holttinen, 2001). Viranhaltijajohtamisessa on merkittäviä vallankäytön mahdollisuuksia, joista esimerkiksi johtoryhmätyöskentely toimii kuvaavana esimerkkinä. Johtoryhmien työskentelyä pyritään pitämään koordinaatioetujen nimissä pienen, lähes aina viranhaltijajoukon käsissä, vaikka esimerkiksi hallintosäännöissä johtoryhmätyöskentely on mahdollistettu myös johtaville luottamushenkilöille.

Poliittista johtamista koskeva institutionaalinen murros näyttäytyy myös toisella tapaa. Päätöksenteko ja vaikuttaminen on hajautunut virallisia päätöksentekofoorumeita laajemmalle (vrt. Sørensen, 2013; Sørensen & Torfing, 2019). Vaikka poliittinen johtaminen rakentuu viimekädessä edustuksellisuudelle, harjoitetaan johtamista virallisilla ja epävirallisilla päätöksentekofoorumeilla, jolloin viranhaltijajohtamiselle tyypillinen verkostomainen toimintatapa muovaa myös poliittista johtajuutta. Poliittinen johtajuus näyttää kunnissa kurottautuvan päätöksenteosta ulospäin, jolloin myös sen rinnalla tapahtuvaa viranhaltijajohtamista kohtaan asettuu muutospaineita. Perinteinen valmistelu-päätöksenteko-toimintajärjestys on tullut haastetuksi esimerkiksi ammattimaisten luottamushenkilöiden työnkuvassa, ja poliittisella johtajuudella harjoitetaan puhdasta päätöksentekoa laajempaa roolia osana toimintapolitiikan muovailua aina valmistelusta alkaen. Häilyvä jako poliittisen ja viranhaltijajohtamisen välillä näyttää etsivän muotoaan. Kuten edellä esitettiin ovat kuntien johtamisinstituutiot liikkeessä samanaikaisesti sekä lähentyen ja sulautuen toisiinsa että hajautuen ja erkaantuen toisistaan.

5.2 Kompleksisuudessa johtajuus rakentuu vuorovaikutuksessa

Edellä esitetyt osatutkimusten tulokset jäsentävät kuntajohtajuuteen kiinteästi liittyvää vuorovaikutusta erilaisista näkökulmista. Kun näitä erilaisten perspektiivien tuottamia tuloksia tarkastellaan rinnakkain ja kokonaisuutena, on mahdollista havaita vuorovaikutuksen roolin olevan keskeinen kaiken kunnissa harjoitettavan johtajuuden kannalta.

Toimintaympäristössä vallitsevat jännitteet ja epätasapaino ohjaavat hakemaan johtajuudelta tasapainottavaa voimaa. Johtajuudessa tunnistetaan vastakkainasettelua eri instituutioiden välillä mutta myös eri ryhmien sisällä. Tyypillistä on, että läsnä on kärjistyneitä odotuksia ja vaatimuksia, jotka ovat ristiriidassa toistensa kanssa. Helppoa yhteisymmärrystä ja jaettuja päämääriä on yhä vaikeampi löytää ja varsinaisissa ratkaisuvaihtoehdoissa korostuvat neuvottelu ja tasapainoilu eri

intressien välillä. Tasapainon löytämiseksi vuorovaikutuksessa on mahdollista sanallistaa ongelmia, kyteviä konflikteja ja arvolatauksia, jonka ennakoedellytyksenä on paradoksaalisuuden tunnistava, yhteentörmäykset salliva ja yhteentörmäyksistä keskustelevalle ilmapiiri. Johtajuuden tehtävänä on toimia yhteen kokoavana ja eri osallisten toimintaa tukevana voimana. (Crevani ym., 2010; Demir & Reddick, 2012; Murphy ym., 2017; myös Hyyryläinen ym., 2018.)

Käytettävissä oleva tieto on pirstaleista ja tietäminen ylipäätään näyttää vaikeutuneen, jolloin tiedonkäytössä hyödyksi ovat jaetut toimintatavat. Käytännössä muutos tapahtuu yksilönä kerrytetystä tiedosta ja tietämisestä yhä enemmän vain kollektiivisesti saavutettavissa oleviin riittävän osuviin tulkintoihin ja merkityksellistämisen tapoihin (Jalonen, 2007). Yhteisöjä ja yhteistyöfoorumeita rakennetaan tiedonsaannin ja erilaisten syötteiden yhteen kokoamiseksi tulkinnan apuna ja tietoa muotoillaan hyödynnettävään muotoon. Tiedonkäyttöön osallisten joukon moninaisuus mahdollistaa emergenttien ratkaisujen syntymisen, kun ongelmia hahmotetaan, tulkitaan ja jäsennetään erilaisia asiantuntemusalueita ja tietämisen tapoja yhdistävässä vuorovaikutuksessa (Bergström ym., 2008; Hambleton, 2019).

Institutionaalisen aseman hyödyntämisen sijaan tapahtuva verkostomaisuus ja neuvotteleva toimintatapa muovaavat johtajuutta. Ennalta määrätyt komentoketjut ja ohjausvaltasuhteet ovat saaneet rinnalleen verkostoissa toimimisen kautta syntyvää vallankäyttöä. Neuvottelevassa toimintatavassa valta on piilotettua ja vaikutusvallan ja vallankäytön paikat ja niissä keskeiset henkilöt löytyvät vasta verkostoihin osallisuuden myötä. Varsinaisen verkostoissa tapahtuvan osallisuuden rinnalla hyödynnetään verkostojen metahallintaa, jossa verkostoissa tapahtuvan vuorovaikutuksen ja yhteistyön reuna- ja muovaamalla käytetään valtaa ja luodaan lisäarvoa (Ayres, 2019). Metahallintaa tehdään säätelemällä osallisten joukkoa mutta myös strategisesti mahdollistamalla erilaisten osapuolten kohtaamista ja ohjaamaan vuorovaikutusta esimerkiksi rohkeamman arvokeskustelun suuntaan (Brown & Head, 2019; ks. Koppenjan, 2004). Verkostojen toimintaa voidaan ohjata myös tukemalla osallisia yksilölliset näkemykset ylittäviin tulkintoihin ja tarkastelutapoihin.

Merkittävä osa johtajuuteen liittyvästä vuorovaikutuksesta tapahtuu pirstoutumisen ja turbulentsisuuden hallitsemiseksi. Pirstoutumisen hallitsemiseksi rakennetaan yhtenäisyyttä tukevia koalitioita ja vahvistetaan potentiaalisten vastustajien osallisuuden kokemusta varhaisessa vaiheessa uusien asioiden esiin tuomista (Klijn, 2011; Sørensen, 2013). Käytännössä eri osapuolia tuetaan ilmaisemaan omia näkökulmiaan ja intressejään mahdollisimman varhain, jolloin tehtyjen päätösten ja toiminnan systemaattinen kritisointi ja vastustaminen jälkikäteen vaikeutuu (ks. Bäcklander, 2019; Uhl-Bien ym., 2007). Arkipäiväistyneet yhteistyösuhteet ja

normaalioloissa rakennettu johtajuutta tukeva yhteisö kantaa myös yllättävissä olosuhteissa, jolloin pirstoutumisen hallinta tukee johtajuuden toimintakykyä myös kriisitilanteissa

Vuorovaikutuksella on merkitys huojuvuuden ja prosessuaalisuuden jäsentämisessä. Selkeistä rooleista ja tehtäväkuvista on siirrytty jatkuvaan neuvotteluun ja tehtävien variointiin, mikä aiheuttaa johtajuutta haastavaa huojuntaa. Yhteistyö ja vuorovaikutus muovaavat yhteistyösuhteita ja johtajuudelle tarvittavan tuen löytäminen vaatii työtä ja erilaisten yhteistyösuhteiden etsimistä ja hyödyntämistä (Pedersen & Hartley, 2008; Tan ym., 2016). Huojuvuus yhteistyösuhteissa ja rooleissa voi vaikeuttaa strategisen, pitkän tähtäimen vision vaalimista, mutta vuorovaikutuksen avulla asioiden kehkeytyminen ja prosessuaalisuus tulevat näkyväksi. Koska nopeita voittoja ja objektiivisesti mitattavia tuloksia on vaikea saavuttaa, auttaa vuorovaikutus tekemään näkyväksi johtajuudella tavoiteltavaa tulevaisuuspotentiaalia. Vuorovaikutuksessa kasvatetaan ymmärrystä asioiden ja ilmiöiden yhteisliikkeestä ja ajallisuuden merkityksestä asioiden ratkaisemisessa (ks. Jalonen, 2007, 289). Luottamus asioiden ratkaistavuutta kohtaan voi syntyä vain vuorovaikutuksessa.

6 VUOROVAIKUTUS INSTITUTIONALISOITUU OSAKSI KUNTAJOHTAJUUTTA

Kuntajohtajuusinstituution voidaan muiden instituutioiden tavoin ymmärtää olevan vuorovaikutuksessa konstruoituva kokoelma normeja, ymmärryksiä, oletuksia ja rutiineja, jotka määrittelevät sopivia ja käytettävissä olevia toimintatapoja eri rooleissa ja tilanteissa. (March & Olsen, 1996; Peters, 2014). Jatkuva liike ja kehittyminen määrittelee instituutioita, ja käynnissä on päättymätön ketju, jossa uusia instituutioita syntyy, vanhoja muuntuu, väistyy ja sulautuu toisiinsa (ks. lisää Olsen, 2009). Kuntajohtajuudessa merkittävä institutionaalinen muutosvoima ovat ulkoiset paineet: kuntien toimintaympäristön sekä kuntien johtamisympäristön mukanaan tuoma kertautuva kompleksisuus.

Kuntajohtaminen on tehtävänä osa jatkuvaa vuorovaikutusprosessia, johon vaikuttavat niin annetut kuin otetut toimijuudet sekä laajempi paikallinen vuorovaikutuskulttuuri. Vuorovaikutteiseen johtajuuteen osallisena on mahdollista saavuttaa merkittävää valtaa ja vaikutusmahdollisuuksia, mutta joka voi toimia myös poissulkevana, mikäli vuorovaikutuksen avoimuutta ei suojella. Kuntajohtajuuteen liittyvä vuorovaikutus on katkeamaton jatkumo, jonka laatuun on mahdollista pyrkiä vaikuttamaan. Prosessuaalisuuden ja jatkumon tunnustaminen korostaa vuorovaikutusolosuhteiden pitkän tähtäimen vaalimisen merkitystä kuntien johtamisessa.

Johtajuus ei synny eikä tapahdu yksilöissä, vaan kyseessä on ihmisten välinen tila ja siinä tapahtuva liike, mikä ei noudattele asemaan perustuvan vallan tai määräysvaltasuhteiden rajoja. (Endres & Weibler, 2017; Vogel & Masal, 2015). Kuntajohtajuuteen liittyvä vuorovaikutus on sosiaalinen konstruktio, joka toimii itsessään johtajuuden reunaehtona. Johtajuutta harjoitetaan vuorovaikutuksessa, jolla näyttää olevan kunnan organisaatorakenteesta ja erilaisista johtajapositioista riippumaton logiikka ja reunaehdot. Kunnissa harjoitettavaan johtajuuteen liittyvä vuorovaikutus näyttäytyy mitä suurimmassa määrin rakenteisiin ja instituutioihin verrattavissa olevana tekijänä, joka kietoutuu kuntajohtajuusinstituution kokonaisuuteen. Johtajuuteen liittyvä vuorovaikutus muodostaa kehyksen, jonka puitteissa yksilöt toimivat. Samanlaisesti yksilölliset ja kollektiiviset toimijuudet edelleen muovaavat johtajuuteen liittyvää vuorovaikutusta. Instituutioihin rinnastuvan johtajuuden vuorovaikutuksen voidaan huomata luovan mutta myös kaatavan raja-aitoja. Vuorovaikutuksen

institutionalisoituminen romuttaa perinteisiä eliittejä ja mahdollistaa uudenlaisten eliittien syntyminen.

Johtajuuden vuorovaikutuksen tuottama epätasa-arvoisuus näyttäytyy siinä, ettei vuorovaikutusta ole mahdollista oppia määrättömästi lisää tai tulla siinä mestariksi joillakin ennalta määrätyillä tavoilla ja koulutuksilla. Niin ikään johtajuuteen liittyvän vuorovaikutuksen pelisääntöjä ei voi oppia itsenäisesti opiskellen vaan ymmärrys syntyy jaetussa tiedonmuodostuksessa ja ihmisten välisissä kohtaamisissa.

Tämä väitöskirja alkoi johtajuuden paikantamisella ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja dynamiikkaan. Jos johtajuutta tulkitaan ihmisten välisenä, jaettuna ilmiönä, eivät yksittäiset teot ja kertaluontoiset toimet näyttäydy merkittävinä vaan keskiöön nousee johtajuuden prosessuaalisuus. (Orazi ym., 2013). Johtamisen harjoittajan sijoittuminen politiikan tai hallinnon tehtäviin näyttäytyy aiempaa pienemmässä roolissa. Sen sijaan politiikan ja hallinnon yhteistarkastelu on erityisen ajankohtaista käsitellä olevassa reformikontekstissa, kun tarpeena on ymmärtää poliittisen ohjauksen muuntumista hallinnon toimeenpanoksi ja niitä jännitteitä, joita tuon prosessin aikana syntyy. (Jalonen 2022; Peters, Pierre, Sørensen & Torfing 2022.)

Vuorovaikutuksen institutionalisoituminen osaksi kuntajohtajuutta haastaa perinteiset yksilökeskeiset johtajuustulkinnat. Yksinkertaisimmillaan vuorovaikutuksen voidaan tulkita olevan työkalu toteuttaa johtamista tai olevan esimerkiksi yksi keskeisimmistä johtajuuteen liitetystä kompetensseista. Tämän väitöstutkimuksen tulosten perusteella voidaan kuitenkin haastaa edellinen näkökulma tai vähintään tuoda sen rinnalle uusi tulkinta. Vuorovaikutusta ei ole mahdollista hyödyntää johtajuuden rakentamiseksi yksilönä ja yksittäisen johtajaposition varassa. Kuntajohtajuuteen liittyvän vuorovaikutuksen hyödyntämiseksi vaaditaan useiden toimijoiden välillä muodostuvaa tilaa, jossa vuorovaikutus syntyy, jossa sitä hyödynnetään ja jossa voidaan tulkita ympäristön muutosta usean toimijan välisessä suhteessa.

LÄHTEET

- Airaksinen, J., Nyholm, I., & Jäntti, A. (2011). Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 39(2), 136–157.
- Alastalo, M., & Vuori, J.. *Dokumentit*. Tietoarkisto: Dokumentit. Noudettu 9. maaliskuuta 2022, osoitteesta <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-aineistot/dokumentit/>
- Anttiroiko, A.-V. (1991). *Kunnan oleminen ja olemus*. Tampereen yliopisto.
- Anttiroiko, A.-V. (1993). *Kunnallistieteellinen tutkimus. 1. osa: Kunnallistieteen erityispiirteet*. Tampereen yliopisto.
- Arena, M. J., & Uhl-Bien, M. (2016). Complexity Leadership Theory: Shifting from Human Capital to Social Capital. *People and Strategy*, 39(2), 298–318. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2007.04.002>
- Astley, W. G. (1985). Administrative Science as Socially Constructed Truth. *Administrative Science Quarterly*, 30(4), 497–513. <https://doi.org/10.2307/2392694>
- Ayres, S. (2019). How can network leaders promote public value through soft metagovernance? *Public Administration*, 97(2), 279–295. <https://doi.org/10.1111/padm.12555>
- Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies*, 18(1), 93–117. <https://doi.org/10.1177/017084069701800106>
- Bátorová, M. (2012). *Changing Decision-Making Power of Municipal Leaders: Comparative Experiences from Finnish, Spanish, and Slovak Municipalities*. Acta Universitatis Tampereensis 1780. Tampere University Press.
- Beer, A., & Clower, T. (2014). Mobilizing Leadership In Cities And Regions. *Regional Studies, Regional Science*, 1(1), 5–20. <https://doi.org/10.1080/21681376.2013.869428>
- Bentzen, T. Ø., Lo, C., & Winsvold, M. (2020). Strengthening Local Political Leadership Through Institutional Design: How and Why. *Local Government Studies*, 46(3), 483–504. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1690994>
- Bergström, T., Magnusson, H., & Ramberg, U. (2008). Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government. *Local Government Studies*, 34(2), 203–220. <https://doi.org/10.1080/03003930701852278>
- Bertels, S., & Lawrence, T. B. (2016). Organizational Responses to Institutional Complexity Stemming from Emerging Logics: The Role of Individuals. *Strategic Organization*, 14(4), 336–372. <https://doi.org/10.1177/1476127016641726>
- Boedelteje, M., & Cornips, J. (2004). Input and Output Legitimacy in Interactive Governance. NIG Annual Work Conference. Rotterdam.
- Borg, S. (2018). *Kuntavaalitutkimus 2017*. KAKS - Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu 108. Otavan Kirjapaino Oy.
- Bradbury, H., & Lichtenstein, B. M. B. (2000). Relationality in Organizational Research: Exploring The Space Between. *Organization Science*, 11(5), 551–564. <https://doi.org/10.1287/orsc.11.5.551.15203>

- Brown, P. R., & Head, B. W. (2019). Navigating Tensions in Co-Production: A Missing Link in Leadership for Public Value. *Public Administration*, 97(2), 250–263. <https://doi.org/10.1111/padm.12394>
- Bruner, J. (1990). *Acts of meaning*. Harvard University Press. New York.
- Burr, V. (2015). *Social Constructionism*. Routledge, London. <https://doi.org/10.4324/9781315715421>
- Bäcklander, G. (2019). Doing Complexity Leadership Theory: How Agile Coaches at Spotify Practise Enabling Leadership. *Creativity and Innovation Management*, 28(1), 42–60. <https://doi.org/10.1111/caim.12303>
- Chapman, C., Getha-Taylor, H., Holmes, M. H., Jacobson, W. S., Morse, R. S., & Sowa, J. E. (2016). How Public Service Leadership Is Studied: An Examination of a Quarter Century of Scholarship. *Public Administration*, 94(1), 111–128. <https://doi.org/10.1111/padm.12199>
- Chen, S., & Jia, K. (2021.) How Local Governments Prioritize Multiple Conflicting Goals: Beyond the Sole-Goal Perspective. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12807>
- Crevani, L., Lindgren, M., & Packendorff, J. (2010). Leadership, Not Leaders: On The Study of Leadership as Practices and Interactions. *Scandinavian Journal of Management*, 26(1), 77–86. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2009.12.003>
- Demir, T., & Reddick, C. G. (2012). Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. *Public Administration Review*, 72(4), 526–535. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02551.x>
- Dionne, S. D., Gupta, A., Sotak, K. L., Shirreffs, K. A., Serban, A., Hao, C., Kim, D. H., & Yammarino, F. J. (2014). A 25-year perspective on levels of analysis in leadership research. *The Leadership Quarterly*, 25(1), 6–35. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2013.11.002>
- Dodge, J., Ospina, S. M., & Foldy, E. G. (2005). Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry. *Public Administration Review*, 65(3), 286–300. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00454.x>
- Edelenbos, J. (2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance*, 18(1), 111–134.
- Edelenbos, J., & Meerkerk, I. (2011). Institutional Evolution Within Local Democracy – Local Self Governance Meets Local Government. Teoksessa Triantafillou, P., & Torfing, J. (Toim.) *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*. ECPR Press. 169–186.
- Edelenbos, J., Klok, P.-J., & Tatenhove, J. van. (2008). The Institutional Embedding of Interactive Policy Making: Insights From a Comparative Research Based on Eight Interactive Projects in the Netherlands. *The American Review of Public Administration*. <https://doi.org/10.1177/0275074008317157>
- Edelenbos, J., Schie, N., & Gerrits, L. (2009). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Sciences*, 43(1), 73–94. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9086-2>
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The Qualitative Content Analysis Process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Endres, S., & Weibler, J. (2017). Towards a Three-Component Model of Relational Social Constructionist Leadership: A Systematic Review and Critical Interpretive Synthesis.

- International Journal of Management Reviews*, 19(2), 214–236.
<https://doi.org/10.1111/ijmr.12095>
- Eppel, E. (2017). Complexity Thinking in Public Administration's Theories-In-Use. *Public Management Review*, 19(6), 845–861. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1235721>
- Esmark, A., & Triantafillou, P. (2007). Document Analysis of Network Topography and Network Programmes. Teoksessa P. Bogason & M. Zølner (Toim.), *Methods in Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan UK. 99–124.
https://doi.org/10.1057/9780230627468_5
- Fenwick, J., & Elcock, H. (2014). Elected Mayors: Leading Locally? *Local Government Studies*, 40(4), 581–599. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.836492>
- Giddens, Anthony. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Brookings Institution Press.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. *Academy of Management Annals*, 5(1), 317–371. <https://doi.org/10.5465/19416520.2011.590299>
- Hambleton, R. (2015). *Leading the Inclusive City: Place-Based Innovation for a Bounded Planet*. Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1sq5vqv>
- Hambleton, R. (2019). The New Civic Leadership: Place and the Co-creation of Public Innovation. *Public Money & Management*, 39(4), 271–279.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1592908>
- Hambleton, R., Sweeting, D., & Oliver, T. (2022). Place, Power and Leadership: Insights from Mayoral Governance and Leadership Innovation in Bristol, UK. *Leadership*, 18(1), 81–101. <https://doi.org/10.1177/17427150211028122>
- Harisalo, R., & Rannisto, P.-H. (2010). Kuntien hallitusten poliittinen ja rakenteellinen ulottuvuus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 38(2), 157–172.
- Harisalo, R., & Rannisto, P.-H. (2012). Kuntien hallitusten vuorovaikutusulottuvuus: Kuntien hallitukset päätöksentekijöinä kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 40(2), 131–140.
- Hartley, J. (2010). Political Leadership. Teoksessa: S. Brookes & K. Grint (Toim.), *The New Public Leadership Challenge*. Palgrave Macmillan UK. 133–149.
https://doi.org/10.1057/9780230277953_9
- Haus, M., & Sweeting, D. (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies*, 54(2), 267–288. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00605.x>
- Haveri, A. (2006). Complexity in Local Government Change. *Public Management Review*, 8(1), 31–46. <https://doi.org/10.1080/14719030500518667>
- Haveri, A., & Pehk, T. (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere University Press.
- Haveri, A., Airaksinen, J., & Paananen, H. (2013). *Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina—Tarinoita kuntajohtamisesta*. Acta 250. Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Airaksinen, J., & Paananen, H. (2015a). *Uuden sukupolven kuntajohtajat*. Acta 261. Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Airaksinen, J., & Paananen, H. (2015b). Transformation of Local Leadership—Narratives on Changed Interaction. *Open Journal of Leadership*, 04(04), 117–128.
<https://doi.org/10.4236/ojl.2015.44011>

- Haveri, A., Jäntti, A., Johanson, J.-E., Parkkinen, J., & Paananen, H. (2021). Pormestarimallin vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön. *Tebo-kasta ja demokraattista kaupunkihallintaa?: Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*, 25–49.
- Haveri, A., Nyholm, I., Roiseland, A., & Vabo, I. (2009). Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments. *Local Government Studies*, 35(5), 539–556. <https://doi.org/10.1080/03003930903227360>
- Haveri, A., Paananen, H., & Airaksinen, J. (2018). Narratives on Complexity: Interpretations on Local Government Leadership Change. *Administrative Culture*, 19(1), 37–53. <https://doi.org/10.32994/ac.v19i1.207>
- Havermans, L. A., Keegan, A., & Den Hartog, D. N. (2015). Choosing Your Words Carefully: Leaders' Narratives of Complex Emergent Problem Resolution. *International Journal of Project Management*, 33(5), 973–984. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.01.001>
- Heracleous, L. (2013). The Employment of Structuration Theory in Organizational Discourse: Exploring Methodological Challenges. *Management Communication Quarterly*, 27(4), 599–606. <https://doi.org/10.1177/0893318913504498>
- Hyvärinen, M., & Löyttyniemi, V. (2009). Kerronnallinen haastattelu. Teoksessa Ruusu vuori, J. & Tiittula, L. (Toim.) *Haastattelu: Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Vastapaino. 189–222.
- Hyyryläinen, E., Karhu, M., & Luoto, I. (2018). Tulevaisuuden kunta kehittyä organisaatioparadoksien ristiaallokossa. *Focus Localis*, 46(1), 8–21.
- Ikonen, A.-K. (2021). Sillanrakentajien aika – Pormestarit operatiivisina, poliittisina ja verkostojen johtajina. *Focus Localis*, 49(4), 59–70.
- Jalonen, H. (2007). *Kompleksisuusenteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä*. Akateeminen väitöskirja. Julkaisu 693. Tampereen teknillinen yliopisto.
- Jalonen, H. (2022). Hallinnon ja politiikan rajapinnalla. *Hallinnon Tutkimus*, 41(3). <https://doi.org/10.37450/ht.120302>
- Jankkila, H. (2008). *Kuntatason valta ja vastuu aluekehityksessä: Toimijanäkökulma*. Akateeminen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Lappeenensis 43. Lapin yliopisto.
- Johnson, N. (2009). *Simply Complexity: A Clear Guide to Complexity Theory*. Simon and Schuster.
- Jurmu, L. (2021). *Millaisella asiantuntijuudella tulevaisuuden kunta rakennetaan?* Tampereen yliopiston väitöskirjat 399. Punamusta Oy – Yliopistopaino.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2215. Tampere University Press.
- Jäntti, A., Haveri, A., & Airaksinen, J. (2021a). Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan? *Hallinnon Tutkimus*, 40(2), 129–144. <https://doi.org/10.37450/ht.95735>
- Jäntti, A., Haveri, A., & Airaksinen, J. (2021b). Pormestarimalli kuntajohtamisen muotona: Pormestarimalliin liittyvät tavoitteet, odotukset ja uskomukset. *Politiikka*, 63(2), 135–157. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101245>
- Jäntti, A., Paananen, H., Parkkinen, J., Haveri, A., & Airaksinen, J. (2022). Kuntajohtajuustutkimuksen tila ja tulevaisuus. Teoksessa Jäntti, A., Kork, A.-A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H., Sinervo, L.M. & Tuurnas, S. (Toim.) *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. Vastapaino. Tampere. 391–413.
- Kamensky, J. M. (2011). Managing the Complicated vs. the Complex. *The Business of Government Magazine*. 66–67.

- Kane, J., Patapan, H., & 't Hart, P. (Toim.) (2009). *Dispersed Democratic Leadership: Origins, Dynamics, and Implications*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562992.001.0001>
- Keating, C. B., & Katina, P. F. (2019). Complex System Governance: Concept, Utility, and Challenges. *Systems Research and Behavioral Science*, 36(5), 687–705. <https://doi.org/10.1002/sres.2621>
- Kiel, L. D. (2014). Complexity Theory and Its Evolution in Public Administration and Policy Studies. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 71–78. <https://doi.org/10.7564/14-CGN9>
- Kjaer, U. (2013). Local Political Leadership: The Art of Circulating Political Capital. *Local Government Studies*, 39(2), 253–272. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.751022>
- Klijin, E.-H. (2008). Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review*, 10(3), 299–317. <https://doi.org/10.1080/14719030802002675>
- Klijin, E.-H. (2011). Democratic Legitimacy Criteria in Interactive Governance and their Empirical Application. Teoksessa J. Torfing & P. Triantafillou (Toim.), *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*. ECPR Press. 205–226.
- Klijin, E.-H., & Koppenjan, J. (2012). Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy & Politics*, 40(4), 587–606. <https://doi.org/10.1332/030557312X655431>
- Klijin, E.-H., & Koppenjan, J. (2014). Complexity in Governance Network Theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61–70. <https://doi.org/10.7564/14-CGN8>
- Kooiman, J. (1999). Social-Political Governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(1), 67–92. <https://doi.org/10.1080/14719037800000005>
- Kooiman, J. (2008). Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10(2), 171–190. <https://doi.org/10.1080/13876980802028107>
- Koppenjan, J. F. M. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. Routledge. London.
- Korstjens, I., & Moser, A. (2018). Series: Practical Guidance To Qualitative Research. Part 4: Trustworthiness And Publishing. *European Journal of General Practice*, 24(1), 120–124. <https://doi.org/10.1080/13814788.2017.1375092>
- Kuntalaki 410/2015. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>
- Kurkela, K. (2022). Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopiston väitöskirjat 661. Punamusta Oy–Yliopistopaino.
- Kurkinen-Supperi, A. (2016). *Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa*. Acta Universitatis Tamperensis 2201. Tampere University Press.
- Kylmä, J., Vehviläinen-Julkunen, K., & Lähdevirta, J. (2003). Laadullinen terveystutkimusmitä, miten ja miksi. *Duodecim*, 119(7), 609–615.
- Kyösti, A., & Paananen, H. (2020). *Ammattina luottamushenkilö: Työympäristönä muuttuva johtamisjärjestelmä: Osajulkaisu 1*. Uutta kunnista 4/2021. Suomen Kuntaliitto.
- Kyösti, A., & Paananen, H. (2021). *Ammattina luottamushenkilö: Työnä yhteistyön johtaminen: Osajulkaisu 2*. Uutta kunnista 3/2021. Suomen Kuntaliitto.
- Kyösti, A., Airaksinen, J., & Paananen, H. (2022b). Häirintä luottamushenkilöiden kokemuksissa. *Politiikka*, 64(2), Article 2. <https://doi.org/10.37452/politiikka.107782>
- Kyösti, A., Paananen, H., Airaksinen, J., Haveri, A., & Lajunen, S. (2022a). Luottamus vaakalaudalla – tarkastelussa ylimmän kuntajohtoon kompleksiset kriisit. *Hallinnon Tutkimus*, 41(3). <https://doi.org/10.37450/ht.113429>

- Ladkin, D. (2013). From Perception to Flesh: A Phenomenological Account of the Felt Experience of Leadership. *Leadership*, 9(3), 320–334. <https://doi.org/10.1177/1742715013485854>
- Lindell, J., Ollila, S. & Vartiainen, P. (2019). Kompleksisuuden johtaminen. Teoksessa Lehto, K., Mäntylä, N., Karppi, I. (Toim.) *Governance IV: Hallintaa ja yhteistyötä*. Vaasan yliopisto.
- Leinonen, J. (2010). Kunnanjohtaja johtamisjärjestelmän kehittämisen aallokossa: Kunnan poliittisen johtajuuden vahvistamistarpeet kunnanjohtajan näkökulmasta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 38(2), 140–156.
- Leinonen, J. (2012). ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä”. *Johtamisen liikkeumavara kunnanjohtajan silmin*. Acta nro 232. Suomen Kuntaliitto.
- Leponiemi, U. (2019). *Kollektiivinen kapasiteetti: Yhteisöllisyys pienen kunnan johtamisessa*. Tampereen yliopiston väitöskirjat 153. Tampereen yliopisto. PunaMusta Oy – Yliopistopaino.
- Majoinen, K. (2011). Kun kaikki muuttuu kunnan perustehtävän uudelleenmäärittelyn välttämättömyys. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., & Majoinen, K. *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Acta 224, Kuntaliitto. 324–333.
- Manuti, A., & Mininni, G. (2013). Narrating Organizational Change: An Applied Psycholinguistic Perspective on Organizational Identity. *Text & Talk*, 33(2), 213–232. <https://doi.org/10.1515/text-2013-0010>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1996). Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance*, 9(3), 247–264. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1996.tb00242.x>
- Morçöl, G. (2005). A New Systems Thinking: Implications of the Sciences of Complexity for Public Policy and Administration. *Public Administration Quarterly*, 297–320.
- Morrell, K., & Hartley, J. (2006). A Model of Political Leadership. *Human Relations*, 59(4), 483–504. <https://doi.org/10.1177/0018726706065371>
- Murphy, J., Rhodes, M. L., Meek, J. W., & Denyer, D. (2017). Managing the Entanglement: Complexity Leadership in Public Sector Systems. *Public Administration Review*, 77(5), 692–704. <https://doi.org/10.1111/puar.12698>
- Murray, J. (2017). Complexity Leadership and Collective Action in the Age of Networks. *College English*, 79(5), 512–525. <http://www.jstor.org/stable/44805936>
- Nieminen, E., Kannasto, E., & Isotalus, P. (2022). Pormestariehdokkaiden imagot sosiaalisessa mediassa. *Focus Localis*, 50(3), 46–66.
- Nyholm, I., Airaksinen, J., & Haveri, A. (2016). Julkisen hallinnon uudistamista säätelevät toimintaympäristömuutokset ja kehittämisimpulssit. Teoksessa Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., af Ursin, K. & Tiihonen, S. *Julkinen hallinto Suomessa*. Tietosanoma. 197–236.
- O’Neill, Jr., Robert J., & Nalbandian, J. (2018). Change, Complexity, and Leadership Challenges. *Public Administration Review*, 78(2), 311–314. <https://doi.org/10.1111/puar.12917>
- Olsen, J. P. (2009). Change and continuity: An institutional approach to institutions of democratic government. *European Political Science Review*, 1(1), 3–32. <https://doi.org/10.1017/S1755773909000022>
- Orazi, D. C., Turrini, A., & Valotti, G. (2013). Public sector leadership: New perspectives for research and practice. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), 486–504. <https://doi.org/10.1177/0020852313489945>

- Ospina, S. M., Foldy, E. G., Fairhurst, G. T., & Jackson, B. (2020). Collective Dimensions of Leadership: Connecting Theory and Method. *Human Relations*, 73(4), 441–463. <https://doi.org/10.1177/0018726719899714>
- Paananen, H. (2016). Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 44(2), 7–25.
- Paananen, H. (2022). Poliittinen johtaminen ja kuntien vuorovaikutteinen hallinta. *Hallinnon Tutkimus*, 41(3). 233–248. <https://doi.org/10.37450/ht.112108>
- Paananen, H., Jäntti, A., Lajunen, S., Kyösti, A., & Haveri, A. (2022). Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden olottuvuudet kuntien hallintosäännöissä. *Hallinnon Tutkimus*, 41(4).
- Paananen, H. & Kork, A-A (2023 tulossa). Johtajapositioista kohti vuorovaikutteista hallintaa ja kollektiivista tiedonmuodostusta. Teoksessa. Uusikylä, P. & Jalonen, H. (Toim.) *Epävarmuuden aika*. Into Kustannus Oy. Helsinki. 207–229.
- Parkkinen, J., Haveri, A., & Airaksinen, J. (2022). Yhdistävä kuntajohtaja – Kuntajohtajien kompetenssit dynaamisessa ja kerrostuneesti rakentuvassa johtamisympäristössä. *Fo-cus Localis*, 50(2), 5–24.
- Pedersen, D., & Hartley, J. (2008). The Changing Context of Public Leadership and Management: Implications for Roles and Dynamics. *International Journal of Public Sector Management*, 21(4), 327–339. <https://doi.org/10.1108/09513550810880214>
- Perttula, J. (2000). *Kokemuksesta tiedoksi: Fenomenologisen metodin uudelleen muotoilu*. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylä. <https://www.doria.fi/handle/10024/56268>
- Peters, B. G. (2014). Implementation Structures As Institutions. *Public Policy and Administration*, 29(2), 131–144. <https://doi.org/10.1177/0952076713517733>
- Peters, B. G., & Helms, L. (2012). Executive Leadership in Comparative Perspective: Politicians, Bureaucrats and Public Governance. Teoksessa L. Helms (Toim.), *Comparative Political Leadership*. Palgrave Macmillan UK. 25–55. https://doi.org/10.1057/9781137264916_2
- Peters, B. G., Pierre, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). Bringing political science back into public administration research. *Governance*. <https://doi.org/10.1111/gove.12705>
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). Understanding Governance: Institutional Capacity, Information, and Steering. Teoksessa J. Pierre & B. G. Peters (Toim.), *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Palgrave Macmillan UK. 1–9. https://doi.org/10.1057/9780230512641_1
- Prior, L. (2008). Repositioning Documents in Social Research. *Sociology*, 42(5), 821–836. <https://doi.org/10.1177/0038038508094564>
- Pruikkonen, A. (2021). *Näennäisen helppoa? Sosiaalinen media kuntajohtamisessa*. Akateeminen väitöskirja. Acta electronica Universitatis Lappeenensis 316. Lapin yliopisto.
- Puustinen, A., & Jalonen, H. (2020). Kompleksisuusajattelu – ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa. Teoksessa Pirkko Vartiainen & Harri Raisio (toim.) *Johtaminen kompleksisessä maailmassa – Väisäutta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*. Gaudeamus. Helsinki. 15–36.
- Raadschelders, J. C. N. (2011). The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology. *Public Administration Review*, 71(6), 916–924. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02433.x>
- Raisio, H., Puustinen, A., Vartiainen, P., Lindell, J., & Ollila, S. (2018). Teaching Public Administrators and Leaders to Handle Complexity. *Complexity, Governance & Networks*, 4(1), 80–91. <https://doi.org/10.20377/cgn-54>

- Ramus, T., Vaccaro, A., & Brusoni, S. (2016). Institutional Complexity in Turbulent Times: Formalization, Collaboration, and the Emergence of Blended Logics. *Academy of Management Journal*, 60(4), 1253–1284. <https://doi.org/10.5465/amj.2015.0394>
- Rhodes, M. L., & Eppel, E. A. (2018). Public Administration and Complexity – or how to teach things we can't predict? *Complexity, Governance & Networks*, 4(1), 1–9. <https://doi.org/10.20377/cgn-61>
- Runciman, W. G., Tuomela, S., & Uusitalo, J. (1976). *Yhteiskuntatiede ja poliittinen teoria*. Gaudeamus.
- Ruostetsaari, I., & Holttinen, J. (2001). *Luottamushenkilö ja valta: Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet*. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut 29. Pole-Kuntatieto Oy.
- Ryynänen, A. (2001). *Kuntayhteisön johtaminen*. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut 28. Pole-Kuntatieto Oy.
- Roiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). Interactive – or counteractive – governance? Lessons learned about citizen participation and political leadership. Teoksessa: Edelenbos, J., & Meerkerk, I. van (Toim.) *Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Sallinen, S., Majoinen, K., & Salenius, M. (2012). *Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta*. Suomen Kuntaliitto.
- Sandu, A., & Unguru, E. (2017). Several Conceptual Clarifications on the Distinction between Constructivism and Social Constructivism. *Postmodern Openings / Deschideri Postmoderne*, 8(2), 51–61. <https://doi.org/10.18662/po/2017.0802.04>
- Sarbin, T. R. (2004). The Role of Imagination in Narrative Construction. Teoksessa Daiute, C. & Lightfoot, C. (Toim.) *Narrative Analysis*. SAGE Publications, Inc. 5–20. <https://doi.org/10.4135/9781412985246.n1>
- Schneider, V. (2012). Governance and Complexity. *The Oxford Handbook of Governance*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0009>
- Schreier, M. (2014). Qualitative Content Analysis. Teoksessa U. Flick, *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. SAGE Publications Ltd. 170–183. <https://doi.org/10.4135/9781446282243.n12>
- Seo, M.-G., & Creed, W. E. D. (2002). Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *Academy of Management Review*, 27(2), 222–247. <https://doi.org/10.5465/amr.2002.6588004>
- Sotarauta, M., & Beer, A. (2021). Introduction to City and Regional Leadership. Teoksessa M. Sotarauta & A. Beer (Toim.), *Handbook on City and Regional Leadership*. Edward Elgar Publishing Limited. 2–18.
- Stoker, G. (2011). Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. *Public Administration*, 89(1), 15–31. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x>
- Sutinen, P. (2012). *Jobtajana kehittymisen olemus kunta-alan johtajan kokemana*. Akateeminen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 1173. Tampereen yliopisto.
- Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176–183. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020>
- Svara, J. H., & Watson, D. J. (2010). *More Than Mayor Or Manager: Campaigns to Change Form of Government in America's Large Cities*. Georgetown University Press.
- Sullivan, H., Williams, P., & Jeffares, S. (2012). Leadership for Collaboration. *Public Management Review*, 14(1), 41–66. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.589617>

- Sørensen, E. (2013). Institutionalizing Interactive Governance for Democracy. *Critical Policy Studies*, 7(1), 72–86. <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.766024>
- Sørensen, E. (2020). *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*. Oxford University Press.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). The Second Generation of Governance Network Theory and Beyond. Teoksessa E. Sørensen & J. Torfing (Toim.), *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan, UK. 297–315. https://doi.org/10.1057/9780230625006_18
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2019). Designing Institutional Platforms and Arenas for Interactive Political Leadership. *Public Management Review*, 21(10), 1443–1463. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1559342>
- Tan, S. F., Morris, A., & Grant, B. (2016). Mind the Gap: Australian Local Government Reform And Councillors' Understandings of Their Roles. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 19–39. <https://doi.org/10.5130/cjlg.v0i19.5447>
- Teisman, G. R., & Klijn, E.-H. (2008). Complexity Theory and Public Management. *Public Management Review*, 10(3), 287–297. <https://doi.org/10.1080/14719030802002451>
- Temmes, M. (2014). Poliittikan politisoituminen – virkamiestyön kriisi. *Hallinnon Tutkimus*, 33(1). 54–62.
- Tenbenschel, T. (2018). Bridging complexity theory and hierarchies, markets, networks, communities: A ‘population genetics’ framework for understanding institutional change from within. *Public Management Review*, 20(7), 1032–1051. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1364409>
- Torfing, J., & Ansell, C. (2017). Strengthening Political Leadership and Policy Innovation Through the Expansion of Collaborative Forms of Governance. *Public Management Review*, 19(1), 37–54. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200662>
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford University Press.
- Torfing, J., & Triantafyllou, P. (2013). What’s in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- Tuurnas, S., Paananen, H., & Tynkkynen, L.-K. (2022). Agile, Institutionalised, and Dependency-driven: Multifaceted Forms of the Collaboration Agency of Third-sector Organisations. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. <https://doi.org/10.1007/s11266-022-00485-4>
- Uhl-Bien, M., & Arena, M. (2017). Complexity Leadership. *Organizational Dynamics*, 46(1), 9–20. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2016.12.001>
- Uhl-Bien, M., Marion, R., & McKelvey, B. (2007). Complexity Leadership Theory: Shifting Leadership from the Industrial Age to the Knowledge Era. *The Leadership Quarterly*, 18(4), 298–318. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2007.04.002>
- Vaismoradi, M., Jones, J., Turunen, H., & Snelgrove, S. (2016). Theme Development in Qualitative Content Analysis and Thematic Analysis. *Journal of Nursing Education and Practice*, 6(5), p100. <https://doi.org/10.5430/jnep.v6n5p100>
- Valtioneuvoston kanslia (2017). Valtioneuvoston yhteiset muutostekijät. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-458-0>
- Valtiovarainministeriö. (2020). *Kunnat käännekohdassa?: Kuntien tilannekuva 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13.

- Valtiovarainministeriö (2015). Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015.
- Virikko, S. (2016). Kunnan johtamisjärjestelmän oikeudellinen perusta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 44(4), 25–43.
- Vogel, R., & Masal, D. (2015). Public Leadership: A review of the literature and framework for future research. *Public Management Review*, 17(8), 1165–1189. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.895031>
- Voort, H. van der, Koppenjan, J. F. M., & Kars, M. (2011). Politicians as Metagovernors—Can Metagovernance Reconcile Representative Democracy and Network Reality? . Teoksessa J. Torfing & P. Triantafillou (Toim.), *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy* ECPR Press. 129–148.
- Zølner, M., Rasmussen, I. Ø., & Hansen, A. D. (2007). Qualitative Interviews: Studying Network Narratives. Teoksessa P. Bogason & M. Zølner (Toim.), *Methods in Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan UK. 125–147. https://doi.org/10.1057/9780230627468_6

JULKAISU

I

**Narratives on Complexity:
Interpretations on Local Government Leadership Change**

Arto Haveri, Henna Paananen & Jenni Airaksinen

Administrative Culture 19(1), 37–53.

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Narratives on Complexity: Interpretations on Local Government Leadership Change

Arto Haveri

University of Tampere, School of Management, Finland

Henna Paananen

University of Tampere, School of Management, Finland

Jenni Airaksinen

Association of Finnish Local and Regional Authorities, Finland

ABSTRACT

This article, based on narratives of experienced (born between 1945 and 1950) municipal chief executive officers, investigates changes that challenge leadership in local government. Four factors emerge: the dissolution of municipal boundaries; cooled relations between the State and municipalities; municipal inhabitants' changing role from participatory residents to exacting customers; and fragmentation of local politics. These four changes reveal the diversity of local leaders' everyday environment, illustrating and exploring how day-to-day management takes place in the intersection of more and more complex governance relations.

1. Introduction

This research, which is based on the experiences and interpretations of Finnish municipal chief executive officers (CEOs) of the Baby Boom Generation (born between 1945 and 1950), aims to explore change in the convoluted interactions between local leaders and their social and organizational environment. The research has its roots in a need to understand how the experienced CEOs perceive the main changes that have taken place in their management environment in recent decades, and how these changes have affected their work as municipal managers/leaders. In their narratives we can identify four focal changes that have challenged municipal leadership. These four changes all appear in *governance relations*, in other words, at the decisive interfaces where municipal chief executive officers operate when they strive to take care of their tasks.

The article is not primarily about the environment nor about leadership per se. It is about the leaders' constructions of recent changes in their leadership environment. Narratives which we interpret in the framework of governance relations and complexity.

Our research strategy is based on a narrative analysis, highlighting the importance of beliefs, meanings, traditions and discourses, and comes close to a "decentred approach on governance" (see Bevir 2003). The type of research in this paper is

data-driven and explorative, we aim to contribute a tentative theory on local leadership change, how leadership is challenged by alterations in governance relations.

The Finnish context has many features specific to it, even when compared with the other Nordic countries (e.g. Rose and Ståhlberg 2005; Sjöblom 2011). As a result of many institutional characteristics in the system, the chief executive officer has an exceptionally strong position in Finland. The most important detail is that municipalities do not have mayors.¹ Instead, the chairperson of the municipal board and the chairperson of the council act as political leaders. The municipal manager works under the municipal board as the head of municipal administration, financial management and other functions but also represents the municipality outwards and carries out many functions that in many other countries are included in the politician's role. When using the concept of leadership instead of management, we refer to the fact that particularly in the Finnish context, both leading politicians and administrators are leaders, exhibiting at least some of the qualities that are typically associated with leadership (e.g. responsiveness, decisiveness and charisma).

While the narratives are drawn from only one country, the findings might still be applicable in other countries since they hold implications for the theory of leadership, as they present the challenges of leadership as changes in governance relations and invite researchers to direct attention also to balancing inter-organizational and internal relations.

The article proceeds as follows. First, we shortly discuss the institutional and theoretical context, which provides insights to our study, helping us to understand local leaders' narratives as stories on changing governance relations. We then proceed to a presentation of the stories constituting the research material. Thereafter we present the four change narratives as they appear in the analysis and discuss local leadership as governance relations.

2. Local leadership in the context of governance

According to Klijn and Koppenjan (2012) governance network theory has developed into a "fully fledged theory" that has gained a central role within public administration. A number of authors have contributed to governance theory to make the change in public policy that occurred in postmodern societies over the last two decades understandable (Rhodes 1999; Jessop 2000; Peters 2002; Peters and Pierre 2000; Kickert et al. 1997; Milward et al. 1993). Governance theory stresses that today, public policy is developed and implemented through interaction between different actors in society and is thus deeply related to the concept of complexity (Pierre and Peters 2005; Kooiman 2003). Despite its fast development and inspiring viewpoints, the discussion on governance and complexity often appears to be very metaphorical (Lewis 2011) and abstract based on generic concepts and assumptions (Klijn and Koppenjan 2012, 600), without points of reference to the grass-roots reality of leadership. The narratives of leaders seem to be particularly absent.

¹ With five exceptions, the cities of Tampere and Helsinki and the municipalities of Pirkkala, Kärkölä and Tuusula.

One cannot claim that governance theory is a unified theory, but there are some commonalities like the avoidance of state-centric explanations, *the introduction of a variety of new governance tools and the focus on inter-organizational issues instead of internal matters*. Interconnections between organizations form a central element in theories of governance and, they have shifted the focus from intra-organizational to inter-organizational issues (Klijn 2008a, 2008b, 305), and leaders in public organizations are often encouraged to adopt a role as network managers and boundary spanners (see Williams 2013; Liddle 2010; Kickert et al. 1997; Bogason and Zølner 2007). In local leadership this means that because of the growing interdependencies and more difficult (wicked) policy issues, municipalities and other public organizations have to enter into cooperation with various actors, and governance takes place through horizontal and vertical relations with the private sector, the third sector and other public organizations.

Complexity is a core concept of the network governance/governance network theory (Klijn and Koppenjan 2012, 591; Klijn 2008a; Osborne 2009; Teisman et al. 2009), and it should be integrated even more with public leadership studies (Vogel and Masal 2015, 1180-1181). Complexity in governance processes means that they are not reducible to a few basic development logics that direct the action of various actors towards the desired action, nor can order be explained by a single (and simple) governance structure (Schneider 2012, 139; Haveri 2006, 42-44). According to Teisman et al. (2009, xiv), complexity in governance is generated by three different characteristics: non-linear dynamics, the self-organization capacities of the participants and coevolution between sub-processes and subsystems (see also Teisman and Klijn 2008). The adoption of complexity ideas directs attention to emergence, self-regulation and adaptive governance, enriching the explanatory power of governance network theory (Klijn and Koppenjan 2012, 600). By shifting the focus from simplicity of public leadership to complexity we are able to explore “*elements of public leadership that are bilateral and simultaneous rather than unilateral and sequential*” (Vogel and Masal 2015, 1180).

So why use narrative perspective, and why is it important to understand the narratives of experienced leaders? With the narrative perspective, we are able to increase understanding: first on the most important changes affecting the position of municipal managers as local leaders during the last decades, secondly on the key tensions and inter-dependencies across and within levels of governing relations, and thirdly on the explosion of interactions at these different levels and how leaders cope with them (to maintain their power and get the job done). We aim to respond to the need, addressed by Klijn and Koppenjan (2012) and Lewis (2011) in their analyses on the current state and future challenges of governance research, for more sophisticated approaches to examine network governance.

Our narratives point to the fact that although the inter-organizational dimension is getting more and more important, it reveals only one dimension of the increasing complexity faced by local leaders. In local leadership, it is also a question of changes taking place inside the municipal organization/community, and these changes are intricately connected to inter-organizational governance relations. At the same time when inter-organizational networks demand more attention from leaders, changes in internal governance relations do not necessarily support long-term network gover-

nance. This is why *local government leadership should not be reduced to inter-organizational network governance, which happens independently from internal governance relations*. Our article contributes to local leadership and the network governance theory by amplifying the dimensions and meanings of complexity and governance in the everyday work of local leaders.

3. Stories as research material

This study is based on the narratives of 17 Finnish municipal chief executive officers. These leaders, born between 1945 and 1950, belong to the Baby Boom Generation. At the time of the interviews, in December 2012 and January 2013, they were either still active in their working life or had recently retired. So why focus on this generation and not the new leaders? Because we wanted to explore change and the older leaders' narratives set new against old, thus making better sense of the changes.

The interviewees were not selected at random but by discretionary sampling. The first criterion was their date of birth and the second was their long experience as a municipal CEO. We also wanted to ensure a reasonable mix of different types of local authorities and leaders with varying backgrounds, which is why the ultimate criterion was the heterogeneity of the sample (men/women, rural/urban areas, different political backgrounds, various parts of the country). In total, these 17 leaders have held different positions in more than 100 municipalities and have worked as CEOs in approximately 50 different municipalities.

During their long careers in municipal management, the CEOs have followed the evolution of Finnish society through different phases and stages of development all the way from the 1970s up to the present day. They have unique experiences of and views on the Finnish welfare society as well as on municipal management and the changes in the work of municipal managers. Their social reserves of anecdotes encompass tacit knowledge and vision via which the development and current state of municipal management can be analyzed.

In the study, we applied a narrative analysis. We assume that narratives convey meanings and leaders use them to communicate and create meaning also when they look back on their lives and careers. In our approach, narratives are primarily seen as language and as a medium for expression (see Dodge et al. 2005, 291). To allow the leaders to communicate and express their interpretations freely, the interviews were conducted with a very light thematic approach. In the beginning of the interview, we asked the municipal CEOs to talk about their work and their careers. The interviewees were encouraged to share their experiences, which resulted in vivid descriptions of events, persons, and insights.

We used the narrative approach and wide thematic frame to identify poignant features and central elements of change in the work of a municipal leader. The stories of their life and leadership combine their subjective experiences into larger development cycles of local government and leadership.

¹ In the literature on decentred governance, this ideational background against which people hold beliefs is labeled as "tradition" – see Bevir and Rhodes (2010).

The narrative approach is used to find interpretations, process-like tales and important moments that could reveal how certain events developed, what the causes and consequences of these events were, and how different developments and turning points are linked together. By combining these interpretations, we have drawn conclusions on the most important changes in local level leadership. We approached the practitioners as knowledge producers and the experience of the local leaders as a lens through which we analyzed the important changes in local leadership (Ospina and Dodge 2005, 153).

The original interview data is nearly blindingly rich, and it challenged us as researchers to figure out focal concepts and larger phenomena to be understandable in the limited article format. The conclusions are grouped around the core finding of our analysis: all the changes considered important seem to have happened in the governance relations of a local leader. The local leaders placed their most important stories on their leadership in relation to the nation-state, other local institutions, politicians and residents. The successful moments, the initiation rites, the restricting factors and most of the important actions seem to happen on the edges of the local organization. The narratives revealed the places where the leaders create and place their leadership. Places where leadership takes place (see Bruner 1990; Sarbin 2004; Hänninen 2000).

The stories told by the leaders were at the centre of our analysis. We started the process by reading the transcribed stories by looking for phrases that described change. We focused on visible stories with emerging plots, stories about how and why the things and times have changed. In practice, we started the analysis searching for tales about “the good old times” and tried to find expressions that gave us the possibility to see what was different before, and what is the situation now. We focused particularly on parts where the leaders talked about *coming from somewhere and going to another reality*. When found, these interpretations were simplified as phrases like “before colleagues – now opponents”. We found similar stories in almost all of the interviews. We started to work on those most common ones and by combining multiple simplified phrases, we formed general themes like “altered state-local relations” or “dissolved boundaries”, which we chose as the basis of the model stories. In these model stories, experiences gained over different time periods and in different places blend together.

4. Four factors that change local leadership

4.1 Dissolution of municipal boundaries: From clear boundaries to multiple spheres of action

The narrative on the dissolution of municipal boundaries is an interpretation of the diminishing significance of administrative and institutional boundaries. With regard to administrative boundaries, this means that the municipality cooperates with its neighbouring municipalities in various policy areas and that their mutual dependencies have grown. The dissolution of institutional boundaries has become visible in the growing cooperation between municipalities, private companies and the third sector.

The narrative starts in the mid-1990s. Accession to membership of the European

Union had brought about many new governance instruments, including programme-based regional policy and new sub-regional division. Those instruments had a strong impact on local economic development policies, increasing inter-municipal cooperation and slowly also included the private sector and the third sector. Municipalities conducted joint development strategies, implemented mutual policy coordination and established joint economic development companies. The central idea of the accelerating cooperation on local economic development policy was the realization that increasing economic activity would benefit all municipalities in a sub-region, and not just the one municipality where the company would be located. It was also realized that in most cases the resources of a single municipality were too modest to enable efficient economic development policy.

Local economic development policy has changed totally. Now it is done on a district or regional basis. One municipality is too small for that task. We have to cooperate with our neighbours to succeed (Interview H).

It is widely admitted among the leaders that inter-municipal cooperation started to increase first in local economic development already in the 1980s. By the end of the 1990s, inter-municipal cooperation began to intensify also in services; this trend has accelerated after the first years of the 2000s. According to many leaders' experiences, inter-municipal cooperation arrangements have slowly entered many policy areas, become steadier and have sometimes even led to municipal consolidations: the disappearance of municipal administrative boundary.

As regards the work of local executives, the dissolution of municipal boundaries has meant new leadership practices characterized by understanding the sub-regional context, humility and the ability to listen to representatives of smaller municipalities as well as presence of mind. Leadership in inter-municipal cooperation means a continuous search for balance between the municipality's own strategies and other interests in the cooperating region, as can be seen in the following quotes that summarize shared views of the CEOs.

It is not enough anymore that a municipality has a decent 'domestic policy'. It is also a question about those neighbouring smaller municipalities, that how things are regionally, not within municipal boundaries (Interview F).

...

Then now everyone is thinking about the role of their own municipality within this economic region, how beneficial the neighbouring municipalities are, and what they are able to give by themselves. I think this is ... This is just an awesome basis (Interview J).

Inter-municipal cooperation with regard to services has been accelerated by municipalities' own strategies and national-level reforms and experiments: since the end of 1990, the nation state has promoted inter-municipal cooperation in order to make small municipalities less vulnerable e.g. by increasing the minimum size of joint municipalities delivering welfare services.

The dissolution of institutional boundaries also has its roots in vulnerability and seeking solutions for wicked problems. In many cases, in recent years the municipalities have come to a point where it is sometimes not possible to take care of certain tasks without the help of the private and third sectors. The workforce of municipalities is ageing, it is extremely difficult to find an educated workforce in rural areas or in regions that have fallen behind in development. Sometimes companionship is sought to promote innovations for future solutions.

We as municipalities have the responsibility, but more and more we buy services. Recently, deals with the third sector have increased in recreation services and youth services. The boom has its roots in deficits: we are forced to buy doctoral services, because we were not able to hire doctors for the municipality (Interview O).

The dissolution of municipal boundaries has led to increased diversity and resulted in more complex governance relations. Instead of managing and leading, the situations are commonly seen as characterized by communication, learning and strengthening trust among partners. Instead of using the institutional position as a tool, negotiation and interaction are essential in order for efforts to succeed.

Nowadays business life is more like a partner to the municipality; creating operational preconditions. A kind of genuine partnership is born with businesses and other organizations, with educational institutions, too. Many of them have a municipal background. In a way, the general willingness to get involved has developed significantly. It could be said that companies and municipalities are really in the same boat. Previously, it was perhaps the fact that it is a municipality's and city's business, so let them do what they do. This is no longer the case. It is a co-operation (Interview K).

This has not been interpreted solely as a positive development, as it is seen to narrow the managerial latitude of a municipal CEO. Some even think that taking care of tasks by means of joint authorities makes the development of a municipality more difficult.

Instead of a joint authority, I use the term (blood) clot authority. They kill municipalities. Every single one of them. I don't like them. They are like states in a state. As long as we have municipal self-government, it should function without these (blood) clots (Interview D).

The strengthening of trust between different municipalities and different actors requires time and active nurturing, and even specific change management.

Then it's about thinking the seven years' time span and how we will cope with these neighbours in cooperation, do we need to change the municipal structure or is municipal cooperation enough. We need to discuss these issues together, think over those different options, service structures, using purchase services and so on (Interview J).

In addition, it has meant collaboration between political and administrative leaders and, in urban areas, the dismantling of confrontation between the central cities and surrounding municipalities. However, not even these activities can ensure the success of institutional and administrative cooperation, and disappointments and failures are common.

4.2 State-local relations: From companionship to contradiction

The second narrative concerns the relations between local and state government, which are felt to be cooling off. This narrative contains many descriptions of changed contacts, where earlier, on both personal and institutional levels, mutual understanding and common efforts have turned into separate worlds, even into one-way chains of command.

... As if the central government in Helsinki had some kind of wisdom. There is no more wisdom there than anywhere else. People taking care of affairs there are the same as anywhere else. We are not given any space for our own thoughts but are forced to act in a certain way. Then they think that with these commands we could produce the same kind of services everywhere (Interview A).

There are two main interpretations of the State's new role and attitude towards municipalities. The first interpretation is the story of a receding State and the second is about an omniscient and controlling State. By a "receding State" we mean a trend where the State bears less responsibility for the development of regions and municipalities, which is accomplished by terminating State jobs, reducing funding and investments and giving market forces more space. In municipalities it is felt that they and their problems have been abandoned, whereas earlier they felt that responsibility for regional development was shared between the State and local government. Following interpretation represents especially the atmosphere among the CEOs of rural municipalities.

The State has withdrawn. All 40 jobs of the national phone company are gone, most of the jobs of the Post office are gone, the number of tax administration employees has decreased by over a half and the police has shrunk as well. These state jobs have been lost enormously (Interview L).

On the other hand, the State has increased local government's statutory functions, strengthened its monitoring and control activities, and is even considered to have an omniscient attitude towards municipalities with regard to their service provision.

When the State decides to employ a friendly gesture and reduce taxes, then it will reduce the municipal taxation. Sure, the state tax scale has been changed as well, but the normal pattern is through municipal taxation. And then they say that yeah, it will be replaced by the state subsidies to municipalities. After all, they take our own latitude away. Then it's easy to say that the municipalities have to survive on their own tax revenue, when they have first taken away our possibilities to increase revenues (Interview A).

The State's detailed regulation is perceived as unjust and oppressive and leaves no room for any local variation. Local chief executive officers can name a number of situations where regulation and general standards have led to irrational arrangements and behaviour at the local level.

These two rather contradictory developments in relations between the State and local level have meant that local governments' role has become ambiguous; on the one hand municipalities bear even more responsibility for local economic viability and wellbeing than before. On the other hand, they have less freedom and resources to take care of those tasks.

Then, on the one hand, the state would take the money out, and on the other hand they give us more tasks and financial responsibilities. So this equation does not work properly! After all, it is then sweated out of these people with the tax rate retracted if otherwise. And for that reason getting into debt is not suitable (Interview L).

The story has its roots in the 1970s, when the Finnish welfare society was being constructed by creating new services and institutions at the local level. This was mutually considered to take place in good cooperation between the State and municipalities despite the fact that the system of central government transfers to local government was very detailed.

So the legislation was changing all the time towards the expansion of municipalities' tasks. At that time the State ensured the financials. The Public Health Act was created, we built new systems to respond to that. The Basic Education Act was created, joint municipalities for public health care were created. We were moving from one system to another. And during that phase the society had wealth and we were building up (Interview E).

Municipalities did not have enough know-how and resources for new welfare institutions, and State guidance was welcomed with satisfaction. Despite the detailed steering of service production, there was plenty of freedom as well as the economic resources to enter into such activities as local economic development. At the same time, the State implemented a strong regional policy, the aim being to ensure the conditions for the development of different regions. National prosperity made it possible to decentralize various government agencies, such as the police and the Social Insurance Institution. The effect of these moves on employment was considered important, particularly in rural areas.

A period of expanding autonomy followed at the beginning of the 1990s, when regulation and norms were dismantled and the central government transfer system was altered radically. But at the end of the decade, the number of statutory functions began to rise rapidly. This was not opposed by municipalities, because the economy was doing fairly well and municipalities considered the development to lead to greater influence and power in society.

The last process affecting the cooling relations between local government and central government has been the chain of structural reforms launched in 2005. The

reform of the local government structure and services has been a State-run process where only the role of implementer has been reserved for local government. In the everyday life of municipal management, the implementation of structural reforms has meant, for example, the elimination of self-reliance as the resources and time are wasted in preparing statements and handling other State-run activities, which all are considered useless too often. Reforms are seen as taking time away from the core functions of municipalities.

Actually this mess started already in 2005 and even earlier. Now the relations between municipalities and the State have changed in such a way that we have been given the role of an errand boy. In fact we are continuously on the alert: what will be legislated next, what kind of structural proposal is given and how should it be constructed? 80% of our energy is wasted on this folly and 20% goes to services. How much is left for viability and sustainability? Nothing! This situation is totally insane! (Interview D).

The process of cooling relations affects local leadership in many different ways by decreasing the importance of vertical relations, making the work of executives lonelier, and impairing their motivation. They feel that they are alone in their pursuit of handling local and regional development. They feel forced to waste time and energy for implementing reforms, and regulations are considered to be useless or even harmful. Many State regulations are thought to be in conflict with the local rational way of doing things. The State seems not to understand the logic of the local level. Municipal executives cannot see the State as a partner in the same way as before.

4.3 Municipal inhabitants: from residents to customers

According to the third narrative, the local citizen's role has changed from a responsible and collectively active resident to an independent and exacting customer. In describing "the good old times", it is said that local citizens, as residents of their community, used to be more active in local politics and took responsibility for local affairs on the principle that: 'if something was broken they repaired it themselves'. The political parties were active at the local level and had large numbers of members taking part in different municipal planning and decision-making organs.

The change has not happened suddenly but gradually. However, the stories mention some milestones. Some local executives believe that the reform of the Charter of Fundamental Rights in 1995 was important with regard to citizens' attitudes towards local government services. A better explanation is generation change: the values, attitudes and practices of the younger generation do not support the traditional picture of local government as was the case some decades ago.

The way of thinking has been reshaped a lot; society and the municipality are called on for help in almost any kind of case. It is a rough change. Sometimes it is said we should take a big step backwards when thinking about the individual's responsibility; what the individual is responsible for and what not. Though it is indeed hard to backtrack (Interview I).

Nowadays the local citizen is first and foremost a consumer or a customer using services rather than an active participant in community-building. Local citizens are more aware of their rights and opportunities to obtain services than before, they want to get as much as possible and give little themselves, which a few of interviewees interpret in the following way.

Earlier it was said that here you have your health services, do not whine and you'll use them. It was directed in this way and it was enough that it was pointed out that there was that kind of service. Now it is not enough. Nowadays there are all kinds of Treasure Island daycares and whatever (Interview F).

Their contact point with the municipality is more often a single service event rather than civic activity, participation in community affairs or politics. The municipality is seen as a technical distribution organization providing services that are prescribed by law and other regulations. The municipality means schools, health centres, technical agencies and other services.

There are lots of lawyers and engineers living there. They know their rights very well. And they are able to ... They know how to advocate for their rights really loudly (Interview C).

The executives of municipalities estimate that the change in local citizens' role from responsible residents to independent customers has seriously complicated governance efforts at the local level. On the one hand, the rights of the citizen must be respected and the municipality still needs to promote the wellbeing of its citizens. On the other hand, the management must look after the municipality's economy and must prevent the indebtedness. The situation is experienced as almost impossible in the face of local government's current overload. The equation is difficult to solve if citizens only make demands and are not ready to contribute actively. First, there is the local citizen who demands a service that is guaranteed and regulated by the State. There is the municipality that lacks the economic resources to provide the service without incurring debt. And then there is the State that denies the indebtedness of municipalities but whose agencies monitor the municipality and can even levy fines if some service is not provided. And finally, there is the media where complex questions are easily simplified so that things look somehow badly managed and local leaders are blamed, even if the problems were caused by political decision-making.

Sometimes it seems that no matter what happened, eventually it comes together into one sentence: couldn't you do something. Sometimes it feels that they always blame one person: me. It is certainly my own fault in that way, and it might be related to my background, having that kind of political and administrative responsibility. Sometimes it feels that both responsibilities are mine and where is that political responsibility? Does it even exist, that you can say that there is a clear line between those? (Interview I).

4.4 Local politics: from long-term elites to fragmentation of local politics

The 1980s proved to be an active time in political participation at the local level and the political parties flourished. Local objectives or political parties formed the basis for local policy programmes, which were negotiated within the political groups. On this basis, the leading politicians and key office-holders discussed and then agreed upon the practical issues involved in everyday management and decision-making situations. In many cases, the political parties at the local level were led by experienced senior politicians, people who enjoyed trust and respect across party lines.

In olden times responsibility grew within the political system ... Now I combine many municipalities' points of view ... There were the municipal association socialist Finnish People's Democratic League, which had a room full of people, the Social Democratic Association and the Centrist Agrarian Association, which may have had a big room full of people. For instance somewhere in Northern Savonia, in Eastern Finland, all of the meetings were crowded. Efforts were made towards the common good and trade-offs. There were political views, which were combined (Interview E).

Now local executives tell narratives reflecting the fragmentation of local politics, which is manifested on the one hand in the disappearance of party ideologies, centres of power and political elites, and on the other hand, in the spread of a populist political culture.

It is really difficult, this culture of complaining and, in general, the fact that democratic decision-making is not respected. And these are the same guys who always emphasize that it is a democratic deficit here and there. And actually they themselves do not respect the decisions of the majority and do nothing but retaliate if others do not agree with them ... Yes, this is a problem today (Interview C).

The historical dichotomy between the Left and the Right is not important any longer, local politics is more complicated, case-sensitive and unpredictable. Parties are closer to each other than before, and their stance on political issues cannot be predicted on the basis of their ideologies. The breakdown of the traditional political alignments has reduced the power of strong experienced politicians, political elites and regimes. Traditionally, local executives were able to recognize the power coalitions and leading individuals, who were the people with whom they negotiated. Now that the political elites have weakened, power has become more invisible, resulting in a situation where negotiating is more difficult.

Typical phenomena of the populist political culture are single-issue politicians and groups, a weakened desire to bear responsibility for issues outside one's own interests, and a focus on short-term issues. Single-issue politicians come to the council to promote some narrow interest but they lack a broader interest in local issues. Short-term "hand to mouth" issues that are politically more rewarding draw attention and legitimacy away from politics dealing with the longer term, investments and local economic development.

... when everything is appealed, and to the highest possible level. This starts when someone voices a differing opinion on the council's decision. That's how hands are washed to avoid a shared decision. In any case, no wise alternative is expressed, there is only complaining all the time. The purpose of that sort of behaviour is to retard the whole process (Interview C).

As a result of the fragmentation of local politics, decision-making has become more complicated, unpredictable and case-sensitive. The leaders of a municipality have to negotiate with a number of different groups and individuals when seeking support for their views. Power and influence are less clear than before, and the results of negotiations are not necessarily apparent even after them. In the past, local executives were able to address, solve and agree on matters with political leaders. At present, agreements, if they are made, are not necessarily respected at meetings, and decision-making takes time. Executives report that it is particularly difficult to reach decisions on major future investments. In addition, they are worried about the evasion of responsibility, which is the flip side of bothersome decisions. This situation decreases the legitimacy of municipalities in the eyes of partners, e.g. companies and the third sector, but also in the eyes of citizens at large.

5. Discussion

The local leaders position themselves in the middle of a diverse and complex field of governance relations (Figure 1). The number of governance relations essential in municipal management has multiplied, and the need for interaction has exploded. Leaders act within multi-level, complicated, continuously evolving and case-sensitive governance relations, including both the intra-and the inter-organizational dimensions. In a leader's everyday work today, this often means working in interactive governance networks, where the leader has to inspire or persuade other actors to find consensus and follow the jointly selected course of action. The results also indicate an opening up of local government and policymaking, the fall of the old centres of power or elites, and the need for new, different ones and a genuine shared responsibility.

Narratives on Complexity: Interpretations on Local Government Leadership Change

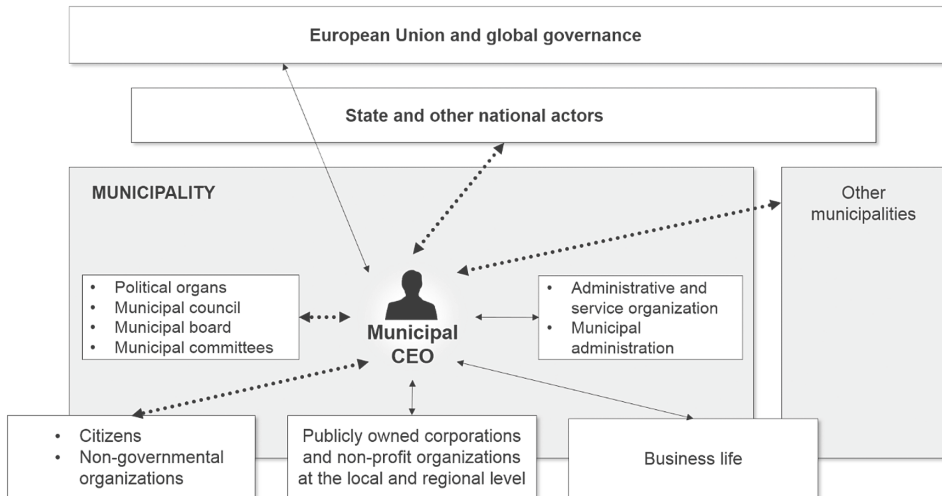


Figure 1: **Local leadership as governance relations**

Despite the growing importance of horizontal governance relations, the major changes that challenge local leaders are not related only to external governance relations, but also to relations inside the municipal organization; the relations between politicians and civil servants and the relations between the municipality and its residents. As a result of the fragmentation of local politics, decision-making has become more complicated, unpredictable and case-sensitive. The disappearance of party ideologies, the fading of centres of power and political elites, and the spread of a populist political culture means that local leaders have to use more time and energy for strategizing, keeping the long-term vision visible, and for securing the implementation of strategic projects. The leaders of a municipality have to negotiate with a number of different groups and individuals when trying to assure support for their views. At the same time, local citizens' changing role from responsible residents to independent customers is making the role of local governments as a service provider more complicated.

Governance theory is a good framework for conceptualizing change in public policy, since the aim of governance research is to abandon the idea of the organization as an anchor point in society, focusing on governance processes instead (Bogason and Zølner 2007; Bekkers et al. 2007). These processes include relations to actors that are external to the municipality itself. Municipalities function in close cooperation with other municipalities, the nation state and even the EU. However, it makes no sense to reduce local government leadership to inter-organizational network governance that happens independently from internal governance relations. In the work of local leaders, internal, local and supra-local governance relations are interrelated with complex linkages. And despite the change from government to governance, the most important governance relations of a municipal CEO are located quite near the municipal organization – including relations with local politicians, local businesses and residents. From the perspective of governance relations, munic-

ipal leadership means balancing acts in both the internal and external relationships of the municipality. How this leadership of balancing acts takes place in practice, is unfortunately not visible through our narratives, but needs further research.

Together with changes in governance relations, a new set of tensions emerges at the interfaces of local leadership: tensions between the State and local government, municipalities and residents and between civil servants and politicians. A new context of local leadership is evolving, a context that is full of tensions, disagreements and paradoxes more than was the case previously. These changes influence the delicate and fine-drawn interactions of leadership (see also Hazy and Uhl-Bien 2015).

Complexity is now encountered not only in the policy challenges faced by public organizations, but it is also an important part of the whole governance system: within governance relations; in the change of political institutions and in the transformed roles of local residents and central government. This supports the idea presented earlier (Teisman et al. 2009; Schneider 2012) that complexity in governance is generated by many different and case-sensitive forces, and governance processes are not determined by few basic development logics. So the complexity approach challenges us to focus on both individual interpretations of the leadership context and broader system effects (Hazy and Uhl-Bien 2015, 80).

More complicated, unpredictable and case-sensitive governance relations challenge local leaders by considerably increasing the pressures of local chief executives, by requiring new interaction practices and by calling for tolerance of uncertainty. The position of municipal chief executives has become progressively more difficult, in many ways, and this is even felt as chaotic. Local leaders have to cope with numerous, often competing and exaggerated expectations and demands. They have to be able to negotiate in an environment where power is often hidden and coalitions are unstable and unexpected, and they have to maintain their managerial capacity despite the many new restricting factors such as tightening control by the central government and the media.

The narratives described in this study reveal the everyday complexity of local leaders' environment, illustrating how complexity is operationalized in daily governance relations. The results also point out that although the inter-organizational dimension of leadership – which is popular in the current discussion on public sector leadership – is getting more important, it reveals only a part of the everyday complexity faced by local leaders. In the development of the theory of local government leadership and management, more attention should be directed to the interwoven governance relations, which include a vast amount of actors. In their everyday work, local leaders face challenges stemming from residents as well as from the central government. Gathering data from leaders' experiences is necessary for exploring how leadership acts and events take place in the altering managerial latitude between different actors in governance relations, and how the actors affect one another.

Local leadership is, even more than before, about interacting strategically and formulating the interaction according to the nature of the relationship. Leadership evolves through interaction in internal and external governance relations, pressures and conflicts, and balancing acts, and it is the greatest tool for a leader to create managerial latitude.

REFERENCES

- Bekkers, V., G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fenger (eds). 2007. *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Ashgate Publishing, Aldershot, Hampshire, England.
- Bevir, M. 2003. "A Decentered Theory of Governance." In H. Bang (ed.). *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press, 200-220.
- Bogason, P. and M. Zølner (eds). 2007. *Methods in Democratic Network Governance*. Hampshire: Palgrave.
- Bruner, J. 1990. *Acts of Meaning*. Harvard University Press.
- Dodge, J., S.M. Ospina and E.G. Foldy. 2005 "Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry." *Public Administration Review* 65(3), 286-300.
- Haveri, A. 2006. "Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming." *Public Management Review* 8(1), 31-46.
- Hazy, J.K. and M. Uhl-Bien. 2015. "Towards Operationalizing Complexity Leadership: How Generative, Administrative and Community-Building Practices Enact Organizational Outcomes." *Leadership* 11(1), 79-104.
- Hänninen, V. 2000. *Sisäinen tarina, elämä ja muutos*. PhD dissertation. University of Tampere. Finland.
- Jessop, B. 2000. *The Future of Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds). 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: SAGE Publications.
- Klijn, E.H. 2008a. "Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of Ten Years of Research on the Theme." *Public Management Review* 10(4), 505-525.
- Klijn, E.H. 2008b. "Complexity Theory and Public Administration." *Public Management Review* 10(3), 299-318.
- Klijn, E.H. and J.F.M. Koppenjan. 2012. "Governance Network Theory: Past, Present and Future." *Policy & Politics* 40(4), 587-606.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage.
- Lewis, J.M. 2011. "The Future of Network Governance Research: Strengths in Diversity and Synthesis." *Public Administration* 89(4), 1221-1234.
- Liddle, J. 2010. "Twenty-First-Century Public Leadership within Complex Governance Systems: Some Reflections." *Policy & Politics* 38(4), 657-663.
- Milward, H.B., G.G. Provan and B.A. Else. 1993. "What Does the 'Hollow State' Look Like?" In B. Bozeman (ed.). *Public Management. The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass, 309-322.
- Osborne, S. 2009. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Taylor & Francis.
- Ospina, S.M. and J. Dodge. 2005. "It's about Time: Catching Method up to Meaning – The Usefulness of Narrative Inquiry in Public Administration Research." *Public Administration Review* 65(2), 143-157.
- Peters, G. 2002. "The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions." *Asian Journal of Public Administration* 24(2), 153-183.

- Peters, G. and J. Pierre (ed.). 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Pierre, J. and G. Peters. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Rhodes, R. 1999. "Governance and Public Administration." In J. Pierre (ed.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1-54.
- Rose, L.E. and K. Ståhlberg. 2005. "The Nordic Countries: Still the 'Promised Land'?" In B. Denters and L. Rose (eds). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan, 83-100.
- Sarbin, T.R. 2004. "The Role of Imagination in Narrative Construction." In C. Daiute and C. Lightfoot (ed.). *Narrative Analysis. Studying the Development of Individuals in Society*. SAGE Publications, 5-20.
- Schneider, V. 2012. "Governance and Complexity." In F.D. Levi-Faur (ed.). *Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 129-142.
- Sjöblom, S. 2011. "Finland: The Limits of the Unitary Decentralized Model." In J. Loughlin, F. Hendriks and A. Lidström (ed.). *Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, 241-260.
- Teisman, G. and E.-H. Klijn. 2008. "Complexity Theory and Public Management." *Public Management Review* 10(3), 287-297.
- Teisman, G., A. van Buuren and L.M. Gerrits. 2009. *Managing Complex Governance Systems. Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. London, Routledge.
- Vogel, R. and D. Masal. 2015. "Public Leadership. A Review of the Literature and Framework for Future Research." *Public Management Review* 17(8), 1165-1189.
- Williams, P. 2013. "We are all Boundary Spanners now?" *International Journal of Public Sector Management* 26(1), 17-23.

DR. ARTO HAVERI is a professor of Local Government Studies at the School of Management, University of Tampere. He focuses on management and leadership issues of local government, inter-governmental relations and governance. He also maintains an interest in problems of administrative reform design and evaluation, particularly in areas of local and regional government and regional development. e-mail: arto.haveri@uta.fi. Tel: +358401904020

DR. JENNI AIRAKSINEN works as a Director of research and development, in the Association of Finnish Local and Regional Authorities. She is currently studying issues around local government leadership, urban governance practices, administrative reforms and innovations of welfare services in the context of local governance. e-mail: jenni.airaksinen@kuntaliitto.fi. Tel: +358 50 5332002

HENNA PAANANEN M.SC. (ADMIN.), works as a university teacher in the School of Management, University of Tampere, Finland. She teaches research methods in the degree programme of administrative studies, and prepares her doctoral dissertation on leadership in local government. e-mail: Henna.Paananen@uta.fi. Tel: +358401904020

JULKAISU II

Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana

Henna Paananen

Kunnallistieteellinen aikakauskirja 44(2), 7–25.

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana

Henna Paananen

Abstract

Municipal leaders are known to be active actors who influence municipal activities and functions. Material, cultural and social dimensions are involved in their actions. Municipal organizations' actions and cultures create different venues for activities, with municipal leaders moving both within and between them. This article explores the kinds of agencies municipal leaders produce in interactive situations. The theoretical part of the article discusses municipal leadership with the concept of agency originating in structuration theory. The empirical part is based on interview data encompassing two generations of municipal CEOs. The data were collected in two phases: first, 17 very experienced municipal CEOs (born in 1945–1949) were interviewed, followed by interviews of 20 members of the new generation of leaders (born in 1975 or later). The data are analyzed as a whole through inductive qualitative content analysis by studying the municipal leaders' interpretations of the different agencies produced and formed by different interactive situations. Six different agencies were found, leading to two essential findings. First, a municipal leader builds trust when acting as a knowledge resource, a knowledge broker and an interpreter between different groups and logics. Secondly, a municipal leader uses individual social capital as a tool when liaising between tensions, acting as a business card of the municipality and serving as a network hub.

Keywords: municipal leadership, agency, interaction, structuration theory

Johdanto

Kuntajohtamista käsittelevät tutkimukset tarkastelevat perinteisesti kuntajohtajuutta joko hallinnollisten rakenteiden tai rajapintojen kautta. Kuntajohtajuutta on tutkittu myös johtajakeskeisesti, jolloin vuoropuhelu järjestelmän rakenteellisten tekijöiden ja kuntajohtajan toiminnan välillä jää vähemmälle huomiolle. Kuntien muuttuva toimintaympäristö ja olemassa olevat rakenteet eivät kuitenkaan itsessään luo tietynlaista toimintaa tai aiheuta muutosta toiminnassa, vaan kuntajohtajat omalla toiminnallaan, teoilla ja valinnoilla muovaavat kuntaorganisaation ja kuntayhteisön rakentumista sekä omaa kuntajohtajuuttaan. Tästä

syystä kuntajohtamisen rakenne- ja organisaatiokeskeisen tutkimuksen rinnalle on syytä nostaa varsinaiseen kuntajohtajuuteen, kuntajohtamisen toimijuuteen pureutuvia tarkasteluja.

Tässä artikkelissa tuota järjestelmien rakenteellisten ominaisuuksien sekä yksilön toiminnan välistä kuilua pyritään kuromaan yhteen toimijuuden (agency) käsitteen avulla. Toimijuuden näkökulmasta kuntajohtajat tunnistetaan kuntien toimintaan vaikuttaviksi aktiivisiksi toimijoiksi, joiden toiminnassa kietoutuvat niin materiaaliset, kulttuuriset kuin sosiaaliset ulottuvuudet. Toimijuutta kuntajohtajina eletään todeksi arjessa ja vuorovaikutuksessa moninaisilla rajapinnoilla. Toimijuuden käsite auttaa jäsentämään ja ennen

kaikkea konkretisoimaan arkista, mutta usein hyvin abstraktia ja vaikeasti määriteltävää vuorovaikutusta kuntajohtajan toimintana.

Kuntaorganisaatiot ja kuntayhteisöt vaihtelevat sekä ajassa että paikassa. Niissä ilmenevät toimintatavat ja kulttuurit rakentavat erilaisia toiminnan tiloja, joissa kuntajohtajat liikkuvat. Nämä toiminnan tilat näyttäytyvät myös erilaisina eri henkilöille, jolloin kunnassa eri aikoina toimivat kuntajohtajat toimivat hyvin erilaisissa toiminnan tiloissa suhteessa toisiinsa. Tämän lisäksi verkostojohtamisen vakiintuminen osaksi kuntajohtamisen arkipäivää sekä kompleksisuuden asettamat velvoitteet rakentaa luottamusta ja käsitellä moninaista tietoa ovat nostaneet vuorovaikutuksen johtamistyön keskiöön.

Käsillä oleva tarkastelu etsii vastausta kysymykseen siitä, minkälaista toimijuutta kuntajohtajat tuottavat vuorovaikutustilanteissa. Tutkimus on toteutettu vahvasti empiriaan nojaavalla oteella. Kahta eri-ikäistä kuntajohtajasukupolvea, kaikkein kokeneinta suuriin ikäluokkiin kuuluvaa sekä nuorinta, uuden sukupolven kuntajohtajia, yhdistävää haastatteluaineistoa on analysoitu aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Tämä valinta on tuottanut mahdollisuuden ymmärtää vuorovaikutuksen merkitystä kuntajohtajien proaktiivisena ja ympäröivään järjestelmään kokonaisvaltaisesti vaikuttavana toimintatapana. Empiirisestä painotuksesta huolimatta artikkelissa pyritään alkuosan teoreettisella katsauksella myös kuvaamaan sitä, miten kuntajohtajuutta voidaan tulkita toimijuuden ja strukturaation näkökulmasta. Tiivistetysti kyseessä on aineistolähtöinen empiirinen tulkinta kuntajohtajien vuorovaikutteisista toimijuuksista, jonka sivujuonteena pyritään käsittelemään myös kuntajohtajuuden tulkintaa toimijuusnäkökulmasta.

Artikkeli alkaa esittelemällä idean kuntajohtamisen jäsentämisestä toimijuuden kautta perusteluineen ja kytkee osaltaan tutkimuksen strukturaatioteoreettiseen keskusteluun. Tämän jälkeen esitellään tutkimusasetelma ja empiirisen tarkastelun mahdollistava aineisto edellistä lyhyttä katsausta syvemmin. Aineiston analyysin tuloksia jäsennetään kuntajohtajien vuorovaikutuksessa syntyvien toimijuuksien, eikä niinkään yksilöiden toiminnan, kautta. Toimijuuksien tar-

kastelun jälkeen pohditaan vielä sitä, miten nämä vuorovaikutteiset toimijuudet ovat vuoropuhelussa kuntajohtamiseen kiinteästi liittyvien luottamuksen sekä sosiaalisen pääoman ilmiöiden kanssa. Artikkelin päättävät johtopäätökset siitä, miten kuntajohtamisen voidaan nähdä ennen kaikkea olevan aktiivista liikettä erilaisten toimijuuksien välillä.

Kuntajohtajuuden jäsentäminen toimijuuden käsitteen ja siihen kytkeytyvän vuorovaikutuksen avulla

Strukturaatioteoria pyrkii muiden keskeisten sosiologian teorioiden tavoin jäsentämään inhimillistä toimintaa ja sosiaalisen elämän muotoutumista. Anthony Giddensin työ strukturalismin parissa on pyrkinyt **strukturaatioteorian** (structuration theory) avulla rakentamaan selittävää ja yhdistävää linkkiä staattisten organisaatioiden todellisuuden sekä inhimillisten, alati muuttuvien, prosessien välille. Rakenteen ei oleteta olevan kuvaus jostakin sosiaalisten suhteiden järjestelmästä, eikä toimintaa ajatella rakenteen sisäisenä tapahtumana. (Giddens 1984a; Barley & Tolbert 1997, 97–99.) Keskeisenä kysymyksenä strukturaatioteorian muotoutumisessa on ollut siis se, miten käsitys inhimillisestä toiminnasta voidaan yhdistää rakenteelliseen selitykseen. Tämä perustavanlaatuisen kysymys herättää mielenkiinnon tarkastella myös kotimaista kuntajohtajuutta strukturaatioteorian valossa ja kysyä, miten kuntajohtajien inhimillinen toiminta yhdistyy kuntien ja kuntien toimintaympäristön sosiaaliin, institutionaaliin ja diskursiivisiin rakenteisiin. Strukturaatioteoria ja toimijuuden käsite sopii kuntajohtamisen jäsentämiseen tarjoten perinteisestä kaksijakoisuudesta poikkeavan tulokulman nojaten sen sijaan kaksinaisuuteen (ks. Jankkila 2008, 50).

Toiminta on strukturaatioteorian keskiössä, mikä haastaa perinteiset pääasiassa yksilön kokemukseen perustuvat johtajuustarkastelut. Toiminnalla tarkoitetaan vuorovaikutusta ja tosiasiassa tapahtumia, joiden seurauksena tapahtuu muutosta, mutta teorian valossa kiinnostavaa on tarkastella myös sitä näyttämöä, jolla vuorovai-

kus tapahtuu. Toiminta näyttyy kiinnostavana, itseään toistavana inhimillisenä käytöksenä tai toimijan toimintana, joka tuottaa olosuhteita, joissa ja joiden puitteissa toimijat sitten toteuttavat toimintaansa. Kiinnostavaa ei siis ole ainoastaan eri toimijoiden itsenäinen toiminta vaan erityisesti erilaisen toiminnan ja rakenteiden välinen suhde. (Giddens 1984b, 98–99.) Toimijat siis hyödyntävät olemassa olevia sääntöjä ja resursseja toiminnassaan, mutta samaan tapaan toiminta järjestää sääntöjä ja resursseja uudelleen.

Kotimaisessa kuntajohtajuuskeskustelussa ollaan hyvin valvutuneita siitä, miten erilaiset toimintaympäristön, usein juuri rakenteelliset, muutokset haastavat toimijoita muovaamaan toimintaansa. Toisaalta rakenteellisiin ongelmiin kuitenkin tarjotaan vastaukseksi teknisluontoisia muutoksia rakenteisiin eikä huomio keskity erilaisten toimintaprosessien ja toimijoiden mahdollisuuksiin muovata rakenteita. Giddensin käsitysten (1984a; 1984b) ohjaamana rakenteenkaan merkitystä ei tule silti vähätellä, vaan sen ymmärretään olevan keskeinen elementti toiminnan rinnalla. Rakenteen kuitenkin ymmärretään ensisijaisesti sen kaksinaisuuden kautta, jolloin järjestelmän rakenneominaisuudet ovat yhtäältä järjestelmää ylläpitävien toimintakäytäntöjen välineitä ja toisaalta tuotoksia, jolloin toimintakäytännöt muovaavat itseään.

Strukturaation käsite kuvaa sitä prosessia, jonka puitteissa sosiaaliset rakenteet muovaavat ihmisten tai toimijoiden toimintaa, ja vastavuoroisesti ihmisten toiminta luo ja muovaa sosiaalisia rakenteita. Järjestelmä siis muovautuu jatkuvasti uudelleen toimijoiden ja kollektiivien välisissä suhteissa mikä tunnistaa rakennelmien ja järjestelmien ainutkertaisuuden ja moninaisuuden. Uudelleen muovautuva ja alati muuttuva käsitys järjestelmästä korostaa toiminnan ja toimijuuksien väliaikaisuutta ja kontekstisidonnaisuutta, joista jälkimmäinen korostuu leimallisesti myös kotimaisessa kuntajohtamisen- ja yleisemmin kuntatutkimuksessa.

Giddensin teoreettisessa ajattelussa useissa yhteyksissä nousee esiin diskursiivisen tietoisuuden (discursive consciousness) käsite, mikä kuvaa sosiaalisten ehtojen ja toimijan oman toiminnan ehtojen tunnistamista ja niiden viestimistä sa-

nallisesti (Heracleous 2013, 600). Todellisuuden tunnustetaan muovautuvan niin käytäntöjen kuin **diskursiivisten valtarakenteiden** myötä. Tämän perustella vuorovaikutussuhteet eivät ole ainoastaan tilanteita tai konteksteja kielenkäytölle, vaan vuorovaikutus ymmärretään ”*kommunikatiivisena kohtaamisena*”. Näissä kohtaamisissa tilanne muovautuu ja organisoituu toimijoiden vaikutuksesta kiinteänä osana kohtaamista, ja jolloin toimijoiden keskinäinen tieto tulee käyttöön ja uudelleen jäsenyy. Yhteiskunnalliset valtarakenteet siis muovautuvat vuorovaikutuksessa. (Giddens 1984a, 139–141.) Vuorovaikutusta ja kieltä voidaan tarkastella laajasti sosiaalisia kohtaamisia mahdollistavana väylänä, mutta sillä on myös roolinsa esimerkiksi tyypiteltäessä tai jaoteltaessa asioita. Tyypillisempää kuitenkin on että käytetty kieli toimii osaltaan aiotun tai toteutuneen toiminnan selitysvoimana ja keino-na perustella toimintaa. (Heracleous 2013, 600.)

Vuorovaikutus ja käytetty kieli toimivat kiistatta vallankäytön välineinä myös esimerkiksi ongelmien kehystämisessä (Heracleous 2013, 600; ks. myös Havermans, Keegan & Den Hartog 2015), joka edelleen ohjaa niitä toimintatapoja ja ratkaisuvaihtoehtoja, joilla ongelmiin pyritään vastaamaan. Tämän kaltaiseen tulemaan on päädytty myös kuntajohtamisen tutkimuksessa. Esimerkiksi Leinonen (2012) tulkitsee kuntajohtajuutta johtamisen liikkumavaran käsitteen avulla, mikä tunnistaa kuntajohtajan toiminnan tilan ja mahdollisuuksien vaihtelevan tilanteista sekä yksilöllisistä edellytyksistä johtuen. Tällöin toimintaa ja toimijuutta rajoittavien valtarakenteiden voidaan tulkita olevan pääsääntöisesti diskursiivisesti ja kontekstisidonnaisesti muotoutuvia.

Hierarkioihin perustuvan vaikutusvallan väheneminen onkin johtanut verkostoissa tapahtuvan johtamisen ohella vuorovaikutuksen merkityksen korostumiseen ratkaisevasti. Kun verkostoissa tapahtuvalla johtamisella ei voida sanella tai ohjata tiukasti asioiden kulkua tai päättää asioista itsevaltaisesti, on johtajuutta rakennettava vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutuksen itsessään voidaankin olettaa olevan hallinnollisiin rakenteisiin ja käytäntöihin verrattava tekijä, joka ominaisuuksillaan (esim. sallivuus, mahdollistavuus ja innovatiivisuus) vaikuttaa johtamisen ja päätök-

senteon laatuun ja siten vallitseviin rakenteisiin. (Vrt. Harisalo & Aarrevaara 2006, 259.)

Strukturaatioteorian avulla piirtyy kuva **toimijasta** (actor), joka on reflektiivinen, asioista perillä oleva ja toimii useimmiten päämäärätietoisesti sekä tarkoituksellisesti. Toimijoiden toimintaa ohjaa jossain määrin peritty näkemys siitä, miten he toimivat, mutta myös ymmärrys siitä mitä he tosiasiaa tekevät ja toteuttavat toiminnallaan. Perityt toimintatavat, rutiinit sekä tietoisuus muodostuvat jatkuvasta vuoropuhelusta toimijan itsereflektiivisyyden, hänen toimintansa rationalisoinnin ja motivaation kesken. (Broger 2011, 6–7.)

Toimijan tarkastelun ja koko strukturaatioteorian näkökulmasta kiinnostavaa ei ole niinkään toimijan harjoittama tai hierarkkisen aseman mukanaan tuoma valta ja ”kontrolli” suhteessa muihin toimijoihin, vaan hänen kykynsä vaikuttaa ympäristöönsä ja mahdollisuutensa toimia tiedostavasti joko samoin tai toisin suhteessa odotuksiin sekä saada aikaan muutoksia. Tästä käytetään nimitystä **toimijuus** (agency), millä voidaan kuvata niin yksilön kuin jonkin sosiaalisen ryhmittymän tai subjektin ominaisuutta ja toimintaa. (Giddens 1984b; Broger 2011, 11.)

Toimijuuden tarkastelu näyttäytyy ajankohtaisena vaihtoehtona, sillä staattisten rakenteiden ja järjestelmien tutkimisen sijaan nykypäivänä huomio kiinnittyy niin organisaatioiden kuin yksilöiden ja ryhmittymien kykyyn uudistua, tuottaa uusia ajatusprosesseja sekä toiminnallisia verkostoja ja kokoonpanoja (vrt. Jankkila 2008, 50). Toimijuuden käsite istuukin hyvin niin yksittäisten inhimillisten toimijoiden kuin muidenkin subjektien toiminnan ja toimintaa määrittävien valtarakenteiden tutkimiseen.

Toimijuutta tuotetaan vuorovaikutuksessa

Pohdittaessa toimijuuden ja sosiaalisen vuorovaikutuksen välistä suhdetta voidaan huomata, että sosiaalista vuorovaikutusta voidaan löytää jo niistä kohtaamisista ja tapahtumaketjuista, joissa varsinaisen yksilöllisen toimijuuden tunnistaminen tai määrittäminen on vielä mahdotonta (De Jaegher & Froese 2009, 447). Toisaalta toimijuutta tuskin nähdään koskaan syntyvän toimi-

jan ollessa eristyksissä tai täysin irrallaan muista ihmisistä ja yhteisöistä. Tämä havainto kytkee vuorovaikutuksen ja sosiaaliset kontaktit tiiviisti osaksi tarkasteluja toimijuudesta. Tässä artikkelissa vuorovaikutuksella ja sosiaalisilla kohtaamisilla viitataan laajasti kasvokkain tapahtuviin kohtaamisiin ihmisten kesken. Kuntajohtajien arkipäiväisessä työssä tämä pitää sisällään niin ohikiitäviä kohtaamisia kuin syvempiä keskusteluja sekä tavoitteellisia kokouksia ja tapaamisia.

Sosiaaliset kohtaamiset ja vuorovaikutus ovat perustavanlaatuisesti kytköksissä yksilöllisiin kokemuksiin, kompetensseihin ja tapaan käsitellä tietoa ja luoda merkityksiä. Samanaikaisesti ihmisten väliset kohtaamiset ovat niitä hetkiä, jotka mahdollistavat uudenlaisten käsitysten ja laajemman ymmärryksen syntymisen. Toimijuuden tutkimisen näkökulmasta kiinnostavaa on kysyä sitä, miten yksilölliset ja sosiaaliset tapahtumat ja toiminnan tasot kytkeytyvät suhteessa toisiinsa. De Jaegher ja Di Paolo (2007, 497–498) ovat nostaneet esiin huomion, jonka mukaan merkitysten antamista ja ymmärryksen kehittymistä tulisikin tarkastella osin yksilön sisäisenä prosessina, mutta yhä enemmän myös toimijoiden välisenä jaettuna, **osallistumisen mahdollistavana merkitysten antamisena** (*participatory sense-making*). Tämä tarkoittaa sitä että vuorovaikutukseen osallistuvilla ja vuorovaikutuksessa kohtaavilla toimijoilla on merkittävä mahdollisuus osallistua toistensa yksilöllisiin merkitysten luomisen ja tietämisprosesseihin.

Monet muutokset, siirtyminen hierarkkioista verkostoihin sekä hallinnosta hallintaan ovat nostaneet vuorovaikutuksen myös kaiken kunnissa tapahtuvan johtamistyön keskiöön. Vuorovaikutuksessa on mahdollista kerätä tietoa ja näkemyksiä johtajuuden tueksi, jolloin erilaisen näkemysten avulla on mahdollista varautua yllätyksiin tai käyttää joustavasti vaihtoehtoisia toimintastrategioita. Vuorovaikutus vahvistaa mahdollisuuksia kommunikoida tarpeista, kyvyistä ja antaa sekä saada palautetta toiminnasta, joka edelleen tukee toimijoiden itsenäisyyttä ja kykyä toimia yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Esimerkkinä kuntajohtamiseen liittyen voidaan jälleen nostaa esimerkiksi johtamisessa keskeiset verkostot, jotka perustuvat ennalta

määriteltyjen valtasuhteiden sijaan vapaaehtoisin ja epävirallisiin tai löysiin vuorovaikutus- ja yhteistyösuhteisiin (Bjørnå & Aarsæther 2010, 308). Yksityisiä ja julkisia toimijoita yhdistävissä verkostoissa kuntajohtajan edustama julkinen valta ei välttämättä ole painoarvoltaan muita suurempaa, vaan valtaa voidaan käyttää vain, mikäli verkoston muut toimijat siihen myöntyvät ja sen hyväksyvät. Valtaa ja valtuuksia neuvotellaankin jatkuvasti uudelleen ja johtajuus uusiutuu neuvotteluissa ja vuoropuhelussa koskien tulevaa. (Vrt. Bogason 2000, 73.)

Ympäristöllä on perustavanlaatuinen vaikutus yksilön tajuntaan ja tietämisen prosesseihin, joiden myötä yksilö voidaan ymmärtää toimijana, ja joissa hän toimijuuttaan elää (De Jaegher & Froese 2009, 445). Kaikkien muiden toimintaympäristöjen tapaan myös kuntaorganisaatiot ja kuntayhteisöt vaihtelevat sekä ajassa että paikassa. Niissä ilmenevät toimintatavat ja kulttuurit rakentavat erilaisia toiminnan tiloja, joissa kuntajohtajat liikkuvat. Nämä toiminnan tilat näyttäytyvät myös erilaisina eri henkilöille, jolloin kunnassa eri aikoina toimivat kuntajohtajat toimivat hyvin erilaisissa toiminnan tiloissa suhteessa toisiinsa. Tämä puoltaa ajatusta siitä, miksi kuntajohtajien toimintaa on syytä tarkastella toimijuuksina, ympäristön, vuorovaikutuksen ja yksilöllisten valintojen ohjaaman toiminnan toteutumisenä.

Siinä missä vuorovaikutukseen osallistuvat toimijat ylläpitävät vuorovaikutusprosessia, on vuorovaikutustilanteella vaikutuksensa yksilöllisiin kokemuksiin ja ymmärrykseen. Tämä osallisuus luo mahdollisuuden tarkastella toimijoita muiden toimijuuksiensa ohella erityisesti myös vuorovaikuttajina. (De Jaegher & Di Paolo 2007, 492.) Tämä vuorovaikutuksessa tapahtuva tai sen myötä syntyvä oppiminen luo uudenlaisia valmiuksia yksilölle sopeutua ympäristön mukanaan tuomiin haasteisiin. Ajateltaessa vuorovaikutusta kuntajohtajan työn kannalta keskeisenä etuna voidaan pitää **informaation jakamista ja uusien taitojen oppimista** (vrt. De Jaegher & Froese 2009, 451–452). Selvää on, että mitä useampia ja monipuolisempia vuorovaikutussuhteita toimijalla on, sitä paremmin hänen kulloistenkin intressien mukaisen tiedon kerääminen onnistuu.

Jaettu tieto luo pohjan käytännön toiminnalle, joka mahdollistaa yhteisen kehittämisen. (Vrt. Coleman 1988, 103; Ruuskanen 2001, 16.)

Nykypäivän kuntajohtamisen voidaan olettaa olevan hyvällä syyllä mitä suuremmissa määrin muutosten sekä arjen johtamista yhä kompleksisemmässä ja vähintäänkin alati muuttuvassa toimintaympäristössä. Kompleksisien muutostilanteiden johtamiseen voidaan perustellusti olettaa liittyvän monia rutiinijohtamisesta poikkeavia ominaisuuksia. Muutostilanteen johtamisessa olennaista on ymmärtää tilanteen luonnetta, sen asettamia mahdollisuuksia, rajoitteita ja mahdollisia tulevaisuushorisontteja. Kompleksisuus haastaa johtajia jakamaan vastuuta muille toimijoille mutta kenties vielä olennaisempaa on tukea muita osapuolia toimimaan itseohjautuvasti, omia vahvuuksia hyödyntäen. Tämä voi tapahtua vain osallistavalla ja vuorovaikutteisella johtamistavalla, jonka keskeisimpänä mielenkiinnonkohteena on erilaisten näkemysten selvittäminen ja yhdistäminen, yhteistyön katalysointi ratkaisujen löytämiseksi. (Juppo & Ollila 2015, 29.)

Strukturaatioteorian keskeisten käsitteiden sekä toimijuuden ja vuorovaikutuksen yhteen kietoutumisen kuvaamisella edellä on pohjustettu syytä sille, miksi kuntajohtamista on mahdollista ja jopa syytä tutkia toimijuuden valossa. Seuraavassa esittelen artikkelin empiiristä, kuntajohtajien vuorovaikutukseen ja siihen liittyvän toimijuuden, tarkastelua ohjanneiden valintojen taustoja ja toteutusta.

Tutkimuskohteena kuntajohtamisen toimijuudet

Tässä artikkelissa tutkitaan yksilöiden määrittelemää ja kokemaa toimijuutta ja sitä, mitä toimija voi, osaa tai joutuu tekemään erilaisissa konteksteissa ja tilanteissa. Toimijuutta voidaan tarkastella kiinnittämällä huomiota siihen, miten ja millaisissa olosuhteissa toimijuus, tässä tapauksessa kuntajohtajuus, muotoutuu (vrt. Saarinen 2009, 2013).

Ojala, Palmu ja Saarinen (2009, 14–16) ovat hahmotelleet toimijuuden tutkimuksen mahdollisuuksia kolmeen pääryhmään feministisen tutki-

muksen viitekehyksessä, joka sopinee varsin hyvin myös johtajuustutkimukseen sovellettavaksi. Tiivistyksen mukaan toimijuutta voidaan tutkia makro-, meso- ja mikrotasoilla. Makrotasolla toimijuuden tutkimuksessa huomio kiinnittyy toimijuutta kehystäviin diskursiivisiin rakenteisiin, olivatpa ne sitten jokin rajattu keskustelu tai käytäntö, joka edellyttää tai idealisoi tietynlaista toimijuutta. Tämän kaltaisissa tarkasteluissa mielenkiintoista on, minkälaista asenneilmastoa tai toimintatilaa toimijuudelle tuotetaan. Esimerkiksi Jaana Leinonen (2010) on tutkinut kuntajohtajuutta ja johtajia sivuten myös heidän toimijuuttaan tarkastelussaan, joka perustuu kuntajohtamista käsittelevään lehtikirjoitusaineistoon. Hän nostaa esiin kolme johtajuuden pääkategoriaa: tehojohtajan, kuntalaisten palvelijan ja innovatiivisen visionäärin, joiden voidaan rohkeasti tulkiten ymmärtää olevan makrotason kuvauksia lehtikirjoitusten diskursiivisesti kehystämästä kuntajohtajuudesta.

Mesotason tutkimuksessa mielenkiinnon kohteena on institutionaalinen, yhteisöjen taso. Tällöin toimijuutta tulkitaan diskursiivisten valtajärjestelmien kuten institutionaalisten käytäntöjen ja yhteisöjen dynamiikan kautta. Toimijuutta tarkastellaan sille luotujen paikkojen kautta. Kysymyksenä voidaan esittää, millaisia toimijuuksia avautuu tai mahdollistuu joissakin käytännöissä tai yhteisön tilanteissa sekä minkälaisia seurauksia tiettyjen toimijuuksien valinnoista voi seurata. Aiemmin esimerkiksi kuntauudistusprosesseja on tarkasteltu toimijuutta sivuten institutionaalisen johtajuuden kehikon kautta (Airaksinen, Laine et al. 2012), jonka mielenkiinnon kohteena ovat olleet foorumit, joilla endogeenistä ymmärrystä on synnytetty ja miten uudistusprosessiin liittyvissä konflikteissa on toimittu. Airaksinen ja kumppanit ovat pyrkineet paikantamaan johtajuuden sijoittumista prosessin eri vaiheissa ja uudistustyötä kohtaan asetettuja odotuksia muodostuu johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tulkinnasta muutoksen

tarpeista, suunnasta mutta myös aikatauluista.

Mikrotason toimijuustutkimuksessa tutkitaan yksilöiden määrittelemää ja kokemaa toimijuutta ja sitä, mitä toimija voi, osaa tai joutuu tekemään erilaisissa konteksteissa ja tilanteissa. Kiinnostavaa on myös se, millaisin tavoin omaa toimijuutta neuvotellaan ja millaista toimijuutta erilaisissa suhteissa muotoutuu ja arjen tilanteissa rakentuu. Tämä artikkeli pureutuu kuntajohtajien tuottamiin mikrotason tulkintoihin omasta toimijuudestaan vuorovaikuttajina. Mielenkiinnon kohteena ovat kuntajohtajien vuorovaikutteinen työnkuva ja ne toimijuudet, joita sosiaalisissa kohtaamisissa rakentuu.

Kuntajohtajien tuottamiin kuvauksiin omasta työstään voidaan ymmärtää limittyvän avauksia toimijuuksiin: kuntajohtajilta odotetun toiminnan, kuntajohtajalle mahdollisen toiminnan ja tosiasiallisen toteutuneen toiminnan väliseen vuoropuheluun. Keskiössä ovat kahden sukupolven kuntajohtajien tuottamat tulkinnat omista toimintamahdollisuuksistaan ja toimijuuksistaan osana vuorovaikutteista työnkuvaansa. Tässä artikkelissa ollaan kiinnostuneita mikrotason toimijuudesta, tarkemmin tutkimuskysymykseksi muotoiltuna, siitä

- Minkälaisia toimijuuksia kuntajohtajat tuottavat vuorovaikutustilanteissa?

Tutkimuksen aineistona on käytetty kahden eri kuntajohtajatutkimuksen¹ puitteissa kerättyä, 37 kuntajohtajan haastattelut käsittävää haastatteluaineistoa. Tutkimustehtävän ratkaisemiseksi haastatteluaineiston hyödyntäminen on ollut avainasemassa.

Aineiston kokoamiseksi on haastateltu 17 suuriin ikäluokkiin kuuluvaa (s. 1945–1949) kuntajohtajaa elämäntilanteensa nojaten talvella 2012–2013. Heidän lisäksi talvella 2014–2015 on haastateltu 20 uuden sukupolven (syntynyt 1975 tai jälkeen) kuntajohtajaa kevyen temaattisen rungon avulla. Haastateltavat edustavat ja ovat edustaneet maaseutu- ja kau-

¹ Haveri, Airaksinen & Paananen 2013. Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta. Acta 250. Suomen Kuntaliitto sekä

Haveri, Airaksinen & Paananen 2013. Uuden sukupolven kuntajohtajat. Acta 261. Suomen kuntaliitto.

punkimaisia kuntia, pieniä kuntia ja suuria kaupunkia ja tulevat erilaisista koulutustaustoista. Myös puoluekantansa maininneet sijoittuvat poliittisen kentän eri osiin. Haastateltavissa on yhteensä 11 naista ja 26 miestä. Yhteistä kaikkien haastattelujen luonteelle on ollut haastateltavien vapaus tulkita elettyä johtajuuttaan omista lähtökohdistaan, mikä on omalta osaltaan lisännyt aineiston rikkautta esimerkiksi johtamiskontekstien moninaisuuden kautta. Tällöin tutkimuksen mahdollisuutena on ollut löytää kontekstista riippumattomia, mutta yhteneväisiä toimijuuksia ja toiminnan tapoja.

Omin sanoin kerrotut eletyt kokemukset valottavat niitä valintoja, vaikuttimia ja motiiveja jotka ohjaavat toimintaa, ja jotka antavat viitteitä aktiivisesta toimijuudesta. Toimijuuden näkökulmasta haastattelussa omista kokemuksista kertominen on toimijuuden avaamista toki muille ihmisille ja haastattelijalle, mutta samanaikaisesti myös haastateltavalle itsellensä mahdollisuus rakentaa toimintaa ja toimijuuttaan uudelleen. Omasta toiminnastaan toisille kertominen on oman paikan luomista sekä omien ja ympäröivän yhteisön suhteiden sekä toiminnan tiedeostamista.

Aineistoa on käsitelty yhtenäisenä kokonaisuutena ja se on analysoitu induktiivisesti sisällönanalyysin keinoin. Induktiivinen lähestymistapa kunnioittaa aineiston, mutta myös tutkimusasetelman ainutkertaisuutta tarjoten mahdollisuuden hyödyntää kuntajohtajien omia tulkintoja toimijuuksistaan.

Ensiksi aineistosta on etsitty alkuperäiset ilmaukset, jotka ovat vastanneet analyttiseen kysymykseen siitä, *miten kuntajohtajat tulkitsevat omaa toimintaansa ja toimijuuttaan vuorovaikutteisina toimijoina*. Tästä esimerkkinä toimii alkuperäinen ilmaus:

”Harvoin ne skandaalit on sellaisia, että media ne tuulesta tempaa. Että kyllä siinä monesti ollut sitä aihetta luotu, on odotettu vaan, että milloin se rasahataa mediaan. Tarkkana median kanssa joutuu olemaan, että pitää yrittää, mutta ei pysty hallitsemaan, mutta pitää yrittää sitä median roolia kontrolloida. Pitää ymmärtää, että kun toimittajan kanssa puhuu, niin se pitää huomioida. Niin se on

kaikessa muussakin kirjoittelussa.”

Pelkistetyistä ilmauksista on muodostunut alaluokkia, joita yhdistelemällä ja abstrahoimalla on luotu yläluokkia ja pääluokkia, jotka kuvaavat kuntajohtajan toimintaa erilaisissa rooleissa. Yksityiskohtaisena esimerkkinä analyysiprosessista toimii seuraava esimerkki:

- Alkuperäinen ilmaus seuloa aineistosta olennaisen vastaten analyttiseen kysymykseen – Edellä esitetty lainaus
- Pelkistetty ilmaus tiivistää alkuperäisen ilmauksen idean – Mediaa ei voi hallita, mutta siihen voi pyrkiä vaikuttamaan omalla toiminnallaan
- Alaluokka kokoa yhteen samankaltaiset toimintatavat – Kuntajohtajan harkittu toiminta median kumppanina
- Pääluokka vastaa kysymykseen siitä, millaista toimijuutta toimintatavat rakentavat tai edellyttävät – Kuntajohtajan toimijuus kunnan käyntikorttina

Näitä toiminnan tapoja olen seuraavassa luvussa tarkastellut toimijuusnäkökulmasta etsien aineistosta vastauksia siihen, millaisia odotuksia kuntajohtajia kohtaan asetetaan, miten toiminta muuttaa toiminnan tilaa ja sitä mitä kuntajohtajat toimijoina tekevät erilaisissa konteksteissa ja vuorovaikutustilanteissa. Induktiivisen toimijuuksien tutkimisen haasteena näyttäytyy vaikeus verrata syntyneitä toimijuuden kuvauksia aiempaan johtajuustutkimukseen, jossa painotukset vaihtelevat akselilla yksilön toiminta – järjestelmän rakenneominaisuudet. Tästä syystä seuraavassa puhtaasti analyysin tuloksia kuvaavassa osiossa ei ole kytkentää aiempiin johtajapainotteisiin tulkintoihin. Myöhemmin kuitenkin peilaan analyysin tuloksena syntyneitä kuvauksia toimijuudesta suhteessa aiempaan tutkimustietoon kuntajohtamiseen keskeisesti liittyvien ja aineiston analyysin myötä vahvasti kumpuavien luonteeltaan sosiaalisten ja vuorovaikutuksessa syntyvien ilmiöiden kuten sosiaaliseen pääomaan ja luottamukseen liittyen.

Kuntajohtajuus on toimintaa vuoropuhelun tukijana

Kuntajohtaminen on yksiselitteisesti vuorovaikutuksen kyllästämää. Tätä vuorovaikutusta on syytä tarkastella toimijuuksien kautta, jolloin vuorovaikutteisia toimintatapoja voidaan tunnistaa, eritellä ja puntaroida useasta näkökulmasta. Seuraavassa kuntajohtamiseen liittyvää vuorovaikutusta tarkastellaan aineiston analyysin tuottaman kuuden toimijuuden avulla. Kuntajohtajan toimijuuksia voidaan tulkita tietoresurssina, tiedonvälittäjänä, käyntikorttina, verkostojen solmukohtana, tulkkina eri ryhmien ja logiikoiden välillä sekä jännitteiden liennyttäjänä (katso Kuvio 1).

Kuntajohtaja voi toimia **tietoresurssina** kunnassa toimiville yksilöille mutta myös ryhmitymille ja päätöksentekoeleimille. Toimiessaan tietoresurssina kuntajohtaja toimii keräten tietoa, käsitellen tietoa vastaanottajien tarpeisiin sekä jakaen tietoa eri toimijoiden käytettäväksi. Tietoresurssina toimiessaan kuntajohtaja kerää tietoa ja pyrkii kiteyttämään ja tiivistämään lukemattomista syötteistä ja informaatiomassasta ne osat, joiden avulla voidaan saavuttaa kuntaa koskevaa tietoa ja sitä kautta lisätä muiden toimijoiden ymmärrystä. Käytännössä kuntajohtajat



Kuvio 1. Kuntajohtajan vuorovaikutteiset toimijuudet.

jakavat omat tiedonhankinta- ja tiedonkäsittelykompetenssinsa muiden toimijoiden käyttöön.

Kuntajohtajan toimiessa poliittisten päätöksentekijöiden tietoresurssina keskeisenä tehtävänä on tunnistaa päätöksentekijöiden tiedontarpeita. Usein kuntajohtajat tuottavat tietoa päätöksentekijöiden käyttöön esimerkiksi valtionhallinnon viestien ja linjausten pohjalta tai välittävät eri medioissa viestittyjä uutisia korostaen sitä, miten eri tapahtumat vaikuttavat paikallistasolla tai kuinka erilaiset toimet liittyvät paikalliseen päätöksentekoon. Oikea-aikaisen ja oikeantasaisen tiedonvälityksen uskotaan tukevan niin poliitikoiden välistä keskustelua kuin viranhaltijan ja poliitikoiden välistä yhteisymmärryksen hakemista. Usein yhteisymmärrystä haetaan erityisesti niissä tilanteissa, joissa kansallinen sääntely ohjaa kuntajohtajan työtä ja kunnassa tarvitaan lainsäädännön toteutumista koskevia päätöksiä.

Päätöksentekijöiden tietoresurssina toimimiseksi välttämättömyydeksi koetaan ehdoksi luotettavuus ja ehdoton läpinäkyvyys ja rehellisyys, jota kuntajohtajat haluavat vaalia. Käytännössä läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta vaalitaan esimerkiksi ylläpitämällä ”hygieniää” ulkoa tulevan tiedon ja kuntajohtajan omien henkilökohtaisten kantojensa välillä, jolloin kuntajohtajat esittävät omia mielipiteitään mieluiten silloin, kun niitä pyydetään. Tiedonvälityksessä olennaista on saada myös kuntajohtajan tuottama tieto päätöksentekijöiden käyttöön oikeiksi koettujen kanavien kautta. Kuntajohtajat pyrkivätkin viestimään ja hakemaan tukea keskeisten poliittisten vaikuttajien, avainhenkilöiden kuten puheenjohtajiston kautta, jolloin tietoa on mahdollista välittää myös pienemmässä roolissa toimiville tai jostakin syystä kuntajohtajan objektiivisuutta epäileville poliitikoille.

Kuntajohtajan työ **tiedonvälittäjänä** ja -tuottajana paikallisyhteisön suuntaan on usein kuntaa koskevan ymmärryksen lisäämistä. Usein paikallislehden ja sosiaalisen median kautta tapahtuva yhteydenpito ja tiedonvälitys vastaavat esimerkiksi kuntalaisten kiinnostukseen ja tiedontarpeeseen kunnan taloudellista tilannetta kohtaan. Kuntalaisille pyritään myös taustoittamaan ja avaamaan viranhaltijapäätösten taustoja ”vääntämällä rautalangasta” usein monimutkaisia ja

vaikeaselkoisia asioita kansankielelle helposti ymmärrettävään muotoon. Myös kuntayhteisön tietoresurssina toimiessaan kuntajohtajat ovat löytäneet avainhenkilöitä, joilla on päivittäinen kosketus paikallisyhteisöön, ja joiden avulla tieto saadaan helpommin leviämään laajempaan tietoisuuteen.

Kuntajohtajat tuottavat tietoa myös kunnan viranhaltijaorganisaation ja asiantuntijoiden tarpeisiin, vaikka parhaan substanssiosaamisen uskotaankin löytyvän organisaation sisäلتä. Kuntajohtaja toimii usein kuntaorganisaation linkkinä paikallistasolta kansalliselle tasolle, jolloin esimerkiksi neuvotteluissa ja verkostomaisissa yhteistyöelimissä saatua tietoa on tarpeen välittää viranhaltijaorganisaation ja henkilöstön tarpeisiin. Kuntajohtajat tuottavat tietoa kunnan työntekijöiden tarpeisiin erityisesti muutosprosesseissa ja yllättävissä tilanteissa, jolloin kuntajohtajan rooli muutos- ja kriisijohtajana korostuu.

Kaiken kaikkiaan kuntajohtajan tietoresurssina toimimisessa näyttää olevan kyse siitä, että kuntajohtaja pyrkii suodattamaan tietovirrasta paikallisen päätöksenteon, viranhaltijatyön ja paikallisyhteisön kannalta ensiarvoisen, mutta olennaisen tiedon ja muovaamaan sen mahdollisimman hyvin hyödynnettävissä olevaan muotoon. Tehtävässä korostuu kuntajohtajan joustavuus viestijänä ja eri viestintätapojen käyttäjänä, jolloin hänen on mahdollista varioida käyttämänsä kieltä.

Kuntajohtaja toimii kunnan resurssina edistäessään **käyntikorttina** kunnan toiminnan näkyvyyttä, markkinoimalla kuntaa, edustaessaan kuntaa esimerkiksi osoittaen kunnan sitoutumista erilaisissa verkostoissa sekä toimimalla median kumppanina. Kuntajohtajat pyrkivät aktiivisesti muovaamaan mielikuvia, joita ihmisille ja muille toimijoille kunnasta muodostuu. Kuntajohtaja tekee kunnan toimintaa näkyväksi moneen suuntaan, ja näkyvyyttä rakennetaan lukuisten kanavien kautta. Nämä kanavat valikoituvat viestinnän kohteen, mutta myös kuntajohtajan persoonan ja hänen luontaisiksi kokemiensa verkostojen mukaan.

Usein kunnan toimintaa tehdään näkyväksi esittelemällä käynnissä olevia ja tulevia hankkeita, palveluja ja toimintatapoja erilaisissa fooru-

meissa, yhteistyöverkostoissa ja tapahtumissa. Kunnan edustaminen kansallisissa ja globaaleissa verkostoissa onkin tyypillisesti hyvin kuntajohtajavetoista, minkä seurauksena paikallisten näkemysten ja saavutusten esitleminen, puolustaminen ja esiin nostaminen on kuntajohtajan tehtävä. Kuntajohtajat kertovat tekevänsä voimakasta edunvalvontaa esimerkiksi suhteessa valtionhallintoon.

Elinkeinoelämän ja kehittämisverkostoissa kuntajohtaja näyttyy käyntikortin roolissa ikään kuin kunnan lähettämänä diplomaattina, jonka tehtävänä on vakuuttaa yhteistyökumppanit kunnan sitoutumisesta suunnitelmiin ja hankkeisiin. Kuntajohtajan verkostotyö edellyttää neuvotteluita poliittisen päätöksenteon kanssa, jotta kuntajohtaja tietää valtuutensa ja liikkumavaransa verkostoissa tapahtuvalle työlleen. Työ edellyttää myös vankkaa poliitikkojen luottamusta kuntajohtajaa kohtaan, jotta verkostoissa uskalletaan vaikuttaa ja joskus tehdä riskejäkin.

Ulkoisen viestinnän ohella myös kunnan toiminnasta viestitään kunnan sisällä esimerkiksi asukkaille, jotka ymmärretään asiayhteydestä riippuen esimerkiksi paikallisyhteisön jäseninä, palvelunkäyttäjinä tai vaikka kansalaisyhteiskunnan edustajina ja järjestöjen jäseninä. Nämä kohtaamiset tapahtuvat niin kasvokkain kuulemisissa ja arkielämän kohtaamisissa mutta yhä useammin myös verkossa ja sosiaalisen median palvelujen kautta. Kuntajohtajan tehtävä nähdään vahvasti palveluammattina, jolloin arkipäivän kohtaamiset koetaan luontaisena osana työtä.

Median asettamat läpinäkyvyyden ja osallisuuden vaatimukset ovat korostaneet kuntajohtajien työssä mediasuhteiden hoidon merkitystä. Yksisuuntainen viestinvälitys ja kuntajohtajaan henkilönä keskittyvät haastattelut ovat muuntu- neet kohti vastavuoroista kumppanuutta, jossa kuntajohtaja on niin ikään sisällöntuottaja ja media kuntajohtajan yhteistyökumppani. Siinä missä media on kiinnostunut kunnan tapahtumista ja kuntajohtajan toiminnasta, ovat myös kuntajohtajat yhä aktiivisempia ja antavat syötteitä ja juttuvinkkejä luottotoimittajilleen tärkeiksi koetuista teemoista. Median kanssa tehtävä yhteistyö on osa kunnan toiminnan näkyväksi tekemistä. Viimeisten vuosien aikana myös kuntajohtajien

aktiivisuus sosiaalisessa mediassa on valjastunut osittain mediasuhteiden ylläpitoon, ja toimittajien on mahdollisuus poimia kuntajohtajien syötteistä aiheita uutisiin.

Kuntajohtajat toimivat välittäjänä ja linkkinä ja mahdollistavat työllään vuoropuhelua eri toimijoiden välillä. Tätä voi kuvata toimijuudeksi **verkostojen solmukohtana**. Vuorovaikutuksellaan kuntajohtaja tuo yhteen erilaisia toimijoita vaihteleviin kokoonpanoihin ja mitä erilaisimmissa asiayhteyksissä. Näissä kohtaamisissa kuntajohtaja edesauttaa keskustelun syntymistä ja ohjailee vuoropuhelua tarpeellisiin suuntiin tavoitteiden saavuttamiseksi, keskeisten kysymysten ratkaisemiseksi ja kunnan tai omaa toimintaansa hankaloittavien jännitteiden lieennyttämiseksi.

Kuntajohtajat tekevät työtä kunnan etujen turvaamiseksi esimerkiksi seudullisissa ja maakunnallisissa kehittämissuunnitelmissa ja kokoonpanoissa. Kuntajohtaja toimii tiiviissä vuorovaikutuksessa ylikunnallisissa verkostoissa esimerkiksi kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä, joissa osallisina ovat niin aluehallinto, poliitikkoja kuin viranhaltijoita useista kunnista. Lähes kaikissa kunnissa kuntajohtaja toimii tiiviissä yhteistyössä paikallisten yritysten ja yrittäjien kanssa silloin, kun yrittäjäverkoston kanssa suunnitellaan yhteistyötä tai kun koulutustoimijat pyrkivät solmimaan verkostoja liike-elämään. Paikallisista tarpeista riippuen keskeisenä yhteistyöverkostoina voivat olla niin ikään myös maakunnallinen kehittämissuunnitelma, uskonnollinen yhteisö tai vaikkapa valtion vankeinhoitolaitos. Erilaisten yhteistyösuhteiden solmimisen ja ylläpitämisen yhteydessä nousee esiin kuntajohtajan henkilökohtainen kyky lukea tilanteita, asettua yhteistyökumppanin asemaan ja ymmärrys vastavuoroisuuden tärkeydestä.

Vaihtelevat kokopano, ryhmät ja kohtaamiset antavat perustehtävien hoitamisen ohella tukea kuntajohtajien johtajuustyölle. Kuntajohtajat näyttävät hyötävän verkostoihin osallistumisesta monin tavoin. Yhtäältä verkosto voi toimia kuntajohtajan oman ongelmanratkaisun tukena, jolloin kuntajohtaja saa käyttöönsä muiden tietoja ja taitoja sekä kokemusten mukanaan tuomaa ymmärrystä. Toisaalta kuntajohtajan on mahdollista ”keskusteluttaa” itse olennaisiksi katsomi-

aan aiheita muiden toimijoiden kesken, ja ikään kuin fasilitoida keskustelua, jonka päämääränä on kuntajohtajan työssään tarvitsemansa ratkaisu tai yhteistyön syntyminen.

Verkostoissa toimiessaan kuntajohtajat toimivat aktiivisesti myös tukeakseen verkoston toimintaa ja tarpeen vaatiessa myös uudelleen organisoitumista. Verkostoissa toimiessaan kuntajohtajat pyrkivät vuorovaikutuksellaan tukemaan totuttujen ajattelutapojen muokkaamista, vaaliin keskustelemaan ja eri vaihtoehtoja puntaroidaan keskustelua, vaikka sen uskotaan merkitsevän pitkiksi venyviä työpäiviä, sekä etsitään jaettu näkemyksiä ja kompromisseja asioiden ratkaisemiseksi. Kuntajohtajien vuorovaikutteisessa roolissa olennaista on varmistaa muiden toimijoiden kuulluksi tuleminen kokemus ja kuntajohtajan koettu ennakkoluulottomuus, jotta erilaisille näkemyksille ja ratkaisuvaihtoehdoille on tilaa.

Kuntajohtajat kuvaavat keräävänsä ympärilleen erilaisia taitoisuuksia ja kykyjä hallitsevia henkilöitä, joiden ammattitaitoa ja osaamista on mahdollista hyödyntää kuntajohtamisessa. Näitä henkilöitä voivat olla niin oman substanssialansa tuntevat johtavat viranhaltijat, ystävät kuntasektorin ulkopuolella, organisaation historiaa tuntevat kokeneet työntekijät, kuin paikallisyhteisön läpikotaisin tuntevat poliitikot tai vaikkapa kuntajohtajan aiemmalta työuralta tutuiksi tulleet henkilöt valtionhallinnossa tai elinkeinoelämässä. Kuntajohtajat korostavat mahdollisimman monipuolisen verkoston kerryttämisen merkitystä kuntajohtajan työssä menestymiselle ja uuden oppimiselle. Henkilökohtaisten suhteiden kartuttaminen liittyy vahvasti kuntajohtajan kykyyn ajaa kunnan etua ja etsiä kuntaa laajemmin koskettaviin kysymyksiin vastauksia yhteistyössä kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa.

Verkostoissa kuntajohtaja toimii tukeakseen muiden välistä vuorovaikutusta mutta osin myös jakaakseen vastuuta kuntaa koskevista asioista. Asioista vastuutetaan laajasti kuntayhteisöä tai kuntaorganisaatiota ja muita viranhaltijoita esimerkiksi kuntatalouden tilanteesta. Kuntajohtajat pyrkivät tuomaan esiin epäkohtia tai huolenaiheita, joita olisi syytä käsitellä useampien tahojen voimin. Erityisesti kuntajohtajat pyrkivät tuomaan esiin vastavuoroisuutta ja tunnetta samalla asial-

la olemisesta esimerkiksi johtavien poliitikkojen kanssa. Kuntajohtajan työllä verkostojen solmukohdassa nähdään olevan vaikutusta myös muiden toimijoiden roolien tarkasteluun ja optimointiin.

Hallinnon ja politiikan logiikat eivät aina kohtaa ilman tulkkaamista. Kuntajohtajat kantavatkin vastuuta siitä, että kunnan viranhaltijaorganisaatiossa työskentelevät ja poliittiseen päätöksentekoon osallistuvat ihmiset ymmärtäisivät toisiaan. Kuntajohtajat kuvaavat asemaansa **hallinnon ja politiikan välissä tulkkaamiseksi** ja kielenkääntämiseksi. Siinä missä kuntajohtajat välittävät poliittista tahtotilaa valmistelutyöhön ja kuntaorganisaation toimintaan, nähdään usein tarpeita tuoda päätöksentekoon näkyväksi niitä toiminnan reunaehtoja ja mahdollisuuksia, joita organisaation toimintaan liittyy. Kuntajohtajat toimivat myös poliitikkojen palautekanavana ja välittävät viestiä viranhaltijaorganisaatiolle sen onnistumisista ja kehityskohteista, mutta ajoittain kuntajohtajat näkevät velvollisuudekseen puolustaa viranhaltijaorganisaation työskentelyrauhaa poliitikkojen suuntaan. Onnistuessaan politiikan ja kuntaorganisaation toiminnan yhteensovittamisessa kuvaavat kuntajohtajat parhaimmillaan saavansa aikaan luottamusta ja synergiaetuja sekä luovansa rikasta yhteistyökulttuuria.

Kuntajohtajan on mahdollista edistää myös poliitikkojen ja poliittisten ryhmien keskenäistä vuoropuhelua omalla toiminnallaan. Toisinaan vuoropuhelun edistäminen vaatii onnistuakseen kuntajohtajan aktiivista roolia kyselijänä, alustajana ja sparraajana, minkä tarkoituksena on saada aikaan aitoa poliittista, arvopohjaista keskustelua yksituumaisten hyväksymisen ja myöntymisen sijaan. Poliitikkojen välisen dialogin tukemisella yritetään myös ehkäistä sitä, ettei joistakin kannoista tai mielipiteistä muodostuisi muuttumattomia totuuksia tai kunniakysymyksiä poliitikoille. Osa kuntajohtajista myöntääkin erityisesti nauttivansa värikkäästä poliittisesta debatista ja ”railakkaastakin keskustelusta”. Tähän syynä voi toki olla myös sen myöntäminen, ettei kaikkea kiistelyä ja ”politiointia” ole edes mahdollista eikä tarpeenkaan ennaltaehkäistä kuntajohtajan tiiviilläkään vuorovaikutustyöskentelyllä.

Kuntajohtaja voi toimia tulkkina myös eri sukupolvien välillä, mikä liittyy erityisesti uu-

den sukupolven kuntajohtajien kokemuksiin, mutta näyttäytyy osana myös suurten ikäluokkien kuntajohtajien kasvukertomuksia ja heidän kuntajohtajauransa alkuvaiheita. Kuntajohtajat nostavat esiin esimerkkejä tilanteista, joissa hyvin kokeneet valtuutetut ovat toimineet kunnassa luottamustehtävässään jopa neljän-viiden kuntajohtajan aikana. Tämä edellyttää kuntajohtajalta kykyä tunnistaa heitä kohtaan asetettuja odotuksia, jotka kumpuavat heidän edeltäjiensä esimerkeistä ja käytännöistä ja mitkä odotuksista taas ovat enemmän politiikasta sekä nykyhetken ja tulevaisuuden tarpeista lähtöisin. Myös kuntaorganisaation sisällä tarvitaan toisinaan välittäjää eri sukupolvia edustavien työntekijöiden välillä, kun samoissa työyhteisöissä työskentelee liki eläkeiässä olevia kokeneita työntekijöitä ja nuorimmillaan 1990-luvulla syntyneitä, ja heidän valmiutensa esimerkiksi tietotekniikan ja muutosten suhteen eroavat.

Jännitteiden liennyttäminen on olennainen osa kuntajohtajien työtä eri toimijoiden välisen vuoropuhelun mahdollistamiseksi. Jännitteiden purkamista tarvitaan monin paikoin niin paikallispoliittisissa kysymyksissä, viranhaltijaorganisaatiossa kuin alueellisesti ja kunnan sisällä. Myös yllättävät kriisitilanteet haastavat kuntajohtajia vakauttamaan ja tasapainottamaan tilanteita. Kuntajohtajat toimivat ikään kuin puskureina, jotta ristiriidat ja ympäristön turbulenttisuus vaikeuttaisivat kunnassa tehtävää perustyötä mahdollisimman vähän, ja että kunta voisi vastata muutosten tuottamiin paineisiin omista lähtökohdistaan käsin eikä vain pakon sanelemana.

Poliittisten tilanteiden jännittyneisyys ja siitä johtuva vuoropuhelun katkeaminen erityisesti vaikeuttavat kuntajohtajan viranhaltijatyötä. Tämä koskee sekä päätöksentekijöiden keskinäisiä mutta varsinkin kuntajohtajan ja poliitikoiden välisiä suhteita. Kuntajohtajat tunnistavat tilanteita, joissa heidän ja poliitikoiden välisissä suhteissa hiertävät esimerkiksi epäilykset kuntajohtajan puolueettomuutta kohtaan tai hänen omien näkemyksiensä ajamisesta. Näissä tilanteissa kuntajohtajat pyrkivät viestimään nöyrästi ja poliitikoiden kantoja arvostavasti, vaikka näkemykset eroaisivatkin. Kuntajohtajat hakevat päätöksilleen ja toiminnalleen perusteluvoimaa paikallisyh-

teisöstä ja palvelujenkäyttäjien näkökulmista. Kuntajohtajat kuvaavat olevansa kiinnostuneita ymmärtämään erityisesti poliittisten päätöksentekijöiden mielipiteiden ja ajattelutapojen taustoja, jotta valmistelutyötä on mahdollista viedä oikeaan suuntaan. Ymmärryksen saavuttaminen ja avoin keskustelu edellyttää luottamuksellisia välejä.

Paikalliset erityispiirteet ja tilanteet näyttävät toisinaan kuntajohtajan työssä kilpailuna ja ristiriitoina sekä saman kunnan eri alueiden ja osien kesken että seudullisesti kuntien välillä. Kunnan haasteena voi olla yhteisöllisyyden ja kuntaa sitovan yhteisen identiteetin luominen kuntaliitosten tai palveluverkkoon tehtyjen muutosten vuoksi. Kuntajohtajat pyrkivät vuorovaikutuksellaan lisäämään eri alueiden ymmärrystä toistensa tilanteista ja ylläpitämään ja synnyttämään luottamusta kunnassa toimivien puolueetomuudesta, vaikka politiikassa alueita koskeva päätöksenteko olisi rankankin kiistelyn kohteena.

Seudullisesti jännitteitä syntyy erityisesti kehyskunta-keskuskaupunkiasetelmissa, joissa kummankin osapuolen kuntajohtajalta vaaditaan herkkyyttä toimia helposti leimahtavassa tilanteessa. Keskuskaupungin tai alueen suurimman kunnan johtajalta vaaditaan erityistä nöyryyttä seudullisessa vuoropuhelussa. Nöyryydellä kuvataan saavutettavan etuja neuvottelu- ja ideointitilanteissa, jolloin voidaan välttää odotettavissa oleva konflikti tai tyrmäys keskuskunnan edustajan idealle. Ympäryskunnan tai pienen kunnan edustamisessa kuntajohtajalta vaaditaan enemmänkin rohkeutta ylläpitää keskustelua myös pienten osapuolten näkökulmasta, vaikka asukasluvun perusteella päätäntävalta esimerkiksi terveydenhuollon kuntayhtymässä olisi muutoin pieni.

Kunnat ovat useimmiten ensimmäinen taho, joka vastaa asukkaiden epä tietoisuuteen ja hätään kriisitilanteissa. Näissä tilanteissa kuntajohtajat koordinoivat toimintaa ja vastaavat usein viestinnästä tai toimivat tiiviissä yhteistyössä viestintä-asiiantuntijan kanssa. Paikallisyhteisön kohtaamat kriisit voivat olla niin yksittäistä kuntalaista tai yritystä koskettavia tapaturmia ja onnettomuuksia tai vaikkapa homehtunut koulurakennus, minkä vaikutukset koskettavat ja huolestuttavat laajasti. Kuntajohtajat kuvaavat kriisitilanteissa viesti-

vänsä ja toimivansa vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa siten, että viesti on mahdollisimman yksiselitteinen ja kaikkien ymmärrettävissä. Olennaisena pidetään myös sitä, että kuntalaisille ja kuntayhteisölle annetaan mahdollisuus tuoda hätänsä ilmi eikä ailahtelevia tunnetiloja kavahdeta kohdattaessa. Jalkautuminen kuntayhteisön keskuuteen ja jakamaan kokemusta voi aikaan saada suuren voimavaran.

Kuntajohtajan vuorovaikutuksella koetaan olevan olennainen merkitys kuntaorganisaation työntekijöiden työhyvinvoinnille. Mikäli työyhteisössä on mahdollisuus keskustella myös kiperistä asioista luottamuksella, säilyy tasapaino muutosten ja haasteiden keskellä. Kuntajohtajat kohtaavat kuitenkin myös organisaation sisältä kumpuavia jännitteitä. Tyypillisimpiä ovat henkilösuhteista ja epävirallisista valta-asetelmista kumpuavat erimielisyydet, mutta myös ulkoa tulevat paineet haastavat organisaation sisäistä toimintaa. Kuntien toimintaa voimakkaasti muovaavat, mutta toteutuksessaan pitkittyneet hallinnonuudistukset voivat purkautua korkeimpien viranhaltijoiden turhautumisena epä johdonmukaista uudistustyötä tai toimimattomia seudullisia yhteistoimintajärjestelyjä kohtaan. Näissä tilanteissa kuntajohtajat pyrkivät vastaanottamaan turhautumisen ja sanoittamaan tilanteiden taustoja ja vaikuttimia. Toisinaan kuntajohtajat kuitenkin tuntevat voimattomuutta, sillä uusien asioiden näkeminen aina lähtökohtaisesti positiivisessa valossa on vaikeaa myös heille itsellensä. Kuntajohtajat kuvaavat työntekijöitä kohdattaessaan pyrkivänsä viestimään niin yksiselitteisesti ja perustellen, ettei epä tietoisuus pääse lisäämään jännitteitä. Tyypillistä on, että kuntaorganisaation jännitteiden vastapainoksi pyritään rakentamaan mataliin hierarkioihin ja jaettuihin kokemuksiin perustuvaa organisaatiokulttuuria, jossa keskinäinen vuoropuhelu toimii tärkeimpänä työkaluna, ja missä kuntaorganisaatiolle pyritään antamaan tietoa muutoksista ensimmäisenä.

Vuorovaikutus on kuntajohtajuuden ja erityisesti esimiestyön edellytys. Viranhaltijaorganisaatiossa kaikki olennainen tieto ei välity virallisia palaute- ja viestintäkanavia pitkin kuntajohtajalle, vaan niiden tueksi kuntajohtajat hyödyntävät epävirallisia viestintäkanavia ja ar-

kipäiväisiä kohtaamisia työyhteisössä esimiestyönsä tueksi. Kuntajohtajat hakevat kohtaamisissa tuntumaa organisaation jäsenten suhtautumisesta muutoksiin, tunnustelevat työyhteisön voimavaroja kohdata ja vastaanottaa haasteita. Organisaatiosta kuulostellaan myös hienovaraisia palautteita ja vihjeitä kuntajohtajan johtamisen ja tyylin yhteensopivuudesta työyhteisön tarpeisiin, mitkä eivät välttämättä tulisi esiin virallisemmissa kehitys- ja yhteistyökeskusteluissa. Erityisesti uuden sukupolven kuntajohtajat kuvaavat johtavansa tarpeen mukaan, millä tarkoitetaan sitä että varsinaisia johtajuustekoja toteutetaan siinä määrin, kuin miten tarpeita kumpuaa organisaatiosta. Tämä kaikki tapahtuu arkipäiväisissä kohtaamisissa esimerkiksi kahvipöydissä, toimiston käytävillä ja lounasruokalassa. Vainun ja epävirallisen tiedon keräämiseksi kuntajohtaja kerää tietoa esimerkiksi ”ohimennen” sopivia kysymyksiä esittäen ja työtä kuvataan ”tiedon onkimiseksi sieltä ja täältä”.

Toimiessaan kuntaorganisaation johtajina kuntajohtajat ovat koko organisaation yleisjohtamisen lisäksi esimiesasemassa. Nämä kaksi roolia vaativat kuntajohtajalta erilaisia vuorovaikutuksen tapoja. Siinä missä organisaationjohtamisessa viestitään usein joukolle työntekijöitä, on esimiestyössä kyse yksittäisen ihmisen kohtaamisesta. Organisaation johtajina kuntajohtajan on kuitenkin tarpeen löytää työntekijöiden ja ammattilaisten joukosta ne henkilöt, joiden kanssa luottamusta voidaan rakentaa vuorovaikutuksessa niin pitkälle, että tehtävien ja vastuiden delegointi on vaivatonta ja vuorovaikutus toimivaa myös ongelmatilanteissa. Kuntajohtajat kokevat tehtäväkseen muovata organisaatiokulttuuria matalta hierarkioita ja sanoittaen kunkin työntekijän työpanoksen tärkeyttä, jotta työntekijöiden sitoutuminen olisi mahdollista.

Yhteistä edellä esitellyille toimijuuksille on kuntajohtajan aktiivinen toiminta, jolla hän pyrkii tukemaan vuoropuhelua. Tietoresurssina ja tiedonvälittäjänä toimiessaan kuntajohtaja tukee vuoropuhelua varmistamalla osapuolten riittävän tiedonsaannin, mutta siten myös yhdistää kunnan sisäisiä ja ulkopuolisia toimijoita. Verkostoissa toimiessaan kuntajohtajan toimijuus vuoropuhelun tukijana on yksiselitteinen, kuntajohtajan on

mahdollista tuoda yhteen mitä moninaisimpia toimijoita ja myös viestiä kunnasta ja kuntaa koskevia asioita kuntayhteisön keskuuteen sekä muille sidosryhmille. Vuoropuhelun mahdollistaminen ja tukeminen konkretisoituu edellisten ohella myös erityisesti tulkattaessa eri ryhmien välillä ja tehtäessä aktiivista työtä vallitsevien, haitallisten, jännitteiden liennyttämiseksi. Jännitteiden lientyminen kun usein alkaa yhteisen kielen löytymisellä sekä puolueettomalla sovittelulla.

Kuntajohtaminen on liikettä toimijuuksien välillä

Artikkeli on etsinyt vastausta kysymykseen siitä, minkälaisia toimijuuksia kuntajohtajat tuottavat vuorovaikutustilanteissa. Edellä on esitetty, että kuntajohtajien vuorovaikutteisessa työnkuvassa yhdistyy monia erilaisia toimijuuksia. Tämän artikkelin, kuntajohtajien omiin tulkintoihin pohjautuvien, tulosten perusteella voidaan todeta, että kuntajohtajuudessa toimitaan vuorovaikutustilanteissa muiden toimijoiden tietoresurssina jakaen ja käsitellen tietoa hyödynnettävään muotoon ja vaihdellen vuorovaikutuksensa tapoja riippuen vastapuolesta, tukevat muiden toimijoiden välillä vuoropuhelua tulkaten esimerkiksi hallinnon ja politiikan logiikoiden välillä tai paikallisen ja kansallisen tason näkemyksiä yhteen sovittaen, lieventäen jännitteitä niin paikallisten ryhmittymien, paikallisyhteisön ja poliittisten päätöksentekijöiden tai ryhmien sisällä ja välillä.

Lukuisat erilaiset toimijuudet johdattavat kohti havaintoa siitä, että kuntajohtaminen on mitä suurimmassa määrin **liikettä näiden lukuisten toimijuuksien välillä**. Erilaiset tilanteet ohjaavat kuntajohtajia toimimaan erilaisia toimijuuksia soveltaen. Ja edelleen jokainen toimijuus pitää sisällään erilaisia odotuksia, vaatimuksia, vastuita ja mahdollisuuksia toiminnalle. Tyypillistä on, että kuntajohtajan työssä on samanaikaisesti läsnä useampia odotuksia toimijuudelle, ja kuntajohtajan ammattitaitoon kuuluu kyky tunnistaa tilanteita ja toimia niiden vaatimalla tavalla.

Tässä artikkelissa aiemmin esitellyt kuusi erilaista toimijuutta asettavat siis jokainen erilaisia mahdollisuuksia ja odotuksia. Lähemmin

toimijuuksia tarkastelemalla on mahdollista tehdä kaksi keskeistä havaintoa luottamuksen ja sosiaalisen pääoman merkityksestä kuntajohtajien toiminnalle vuoropuhelun tukijoina. Käsiteparina luottamus ja sosiaalisen pääoman rakentuminen tarjoavat työkaluja tulkita edellä esitettyjä toimijuuksia kiinteästi kuntajohtajuuteen liittyvinä, mutta yksilöstä tai rajatusta kontekstista riippumattomina, havaintoina.

Luottamus rakentuu vuoropuhelussa

Ensimmäinen huomio on, että luottamuksen rakentamisella on keskeinen rooli erityisesti kuntajohtajien toimiessa tietoresurssina, tiedonvälittäjänä sekä tulkkina eri ryhmien ja logiikoiden välillä. **Kuntajohtajat rakentavat luottamusta** ehdottomalla läpinäkyvyydellä ja rehellisyydellä sekä oman viestintätavan sopeuttamisella vastaanottajaa kunnioittavalle tasolle. Luottamuksen rakentaminen voi tapahtua myös tunnistamalla kuntajohtajaa kohtaan asetettuja odotuksia, ja esimerkiksi edeltäjän toimintatavan perinnöksi jättämää painolastia tulee tarkastella kriittisesti ja luoda nykyhetken sekä itselle parhaiten sopivat tavat toimia.

Luottamus ja siitä saatava hyöty määrittävät vahvasti laajan yhteistyön ja osallistumisen kautta. Ilman näitä ei synny luottamusta ja luottamukseen johtavaa vuorovaikutusta (Viinamäki 2015, 221). Kuntajohtajuudessa onkin mahdollista tunnistaa muiden tarpeita esimerkiksi tiedonvälitystä kohtaan vain, jos kuntajohtaja nauttii muiden luottamusta ja hänelle on turvallista osoittaa omia puutteita tiedoissa tai taidoissa. Samaan tapaan kuntajohtajat kokevat tarpeelliseksi osoittaa omaa inhimillistä rajallisuuttaan ja pyytää apua kohtaamiinsa vaikeuksiin. Tämän kaltainen vastavuoroisuus ruokkiikin vuorovaikutukseen osallistuvien yksilöiden kokemusta yhteisön ja ryhmän yhtenäisyydestä. Kokemus auttaa hahmottamaan saavutettavissa olevia kollektiivisia etuja puhtaan oman edun tavoittelun sijaan. (Vrt. Putnam 1995, 66.)

Luottamusta voi oppia ja opetella vain toimimalla muiden ihmisten kanssa (Viinamäki 2015, 214). Luottamus mahdollistaa eri osapuolien tekemien, toisiaan hyödyttävien palvelusten toteutumisen eri aikoina, sillä vastavuoroisuuden odo-

tetaan toteutuvan joka tapauksessa myöhemmin. Vastavuoroisuus ei myöskään vaadi annettavien ja takaisin saatavien palvelusten yhtäsuuruutta, vaan jo ajatus vastavuoroisuudesta riittää. (Coleman 1988, 102–103; Ruuskanen 2001, 16.) Vastavuoroisuuden kokemuksen ja luottamuksen merkitykset korostuvat kuntajohtajuudessa silloin, kun kuntajohtajat pyrkivät esimerkiksi vakuuttamaan viranhaltijaorganisaation ja päättäjät tulevien muutosten ja herkkienkin päätösten tarpeellisuudesta sekä tilanteissa, joissa vaaditaan osallisten uskoa muutosprosessin voimaan ja tuleviin etuihin. Samaan tapaan vastavuoroisuuden kokemus on olennainen osa toimintaa esimerkiksi verkostoissa, joissa osallisten tavoitteet eroavat usein toisistaan ja eri tahojen mukanaan tuomat resurssit ja osaaminen eivät välttämättä ole verrattavissa toisiinsa.

Kuntajohtajan luottamukseen ja vastavuoroisuuteen tähtäävä ja siitä ammentava vuorovaikutus toimii hyvänä lähtökohtana myös kompleksisten tilanteiden ja olosuhteiden hallinnalle. Luottamus vähentää transaktiokustannuksia eli vapauttaa toimijoiden resursseja itse asialliseen toimintaan ja kehittämiseen, eikä verkoston osallisten energia kulu suurimmaksi osaksi esimerkiksi petoksen ja vilpin epäilyyn ja paljastamisyriytyksiin. (Vrt. Harisalo & Miettinen 2004, 22; Saarivirta 2008, 225.) Tästä käytännön esimerkkinä toimivat toimijuudet, joissa kuntajohtaja kannustaa ja ohjaa eri osapuolia arvopohjaiseen ja avoimeen keskusteluun. Ymmärrettävää onkin, että tilanteet, joissa toimijoiden itseohjautuvuutta sekä itseuudistumista tuetaan ja näihin luotetaan välittömän kontrollin sijaan, tukevat ennakkoluottomien ratkaisujen syntymistä, mikä on omiaan lisäämään valmiuksia vastata muutospaineesiin, mutta myös johtaa muutosta. (Vrt. Juppo & Ollila 2015, 29; Jalonen 2010, 118)

Vuorovaikutteisia toimijuuksia tarkastelella voidaan huomata, että luottamusta tarvitaan eri toimijoita yhdistävän jaetun kielen luomiseksi, mutta samanaikaisesti yhteinen kieli vahvistaa luottamusta. Luottamuksella on siis kaksisuuntainen suhde ihmisten väliseen vuorovaikutukseen. Yhtäältä luottamus todentuu ihmisten välisessä kanssakäymisessä. Toisaalta juuri luottamus vaikuttaa vahvasti siihen, kuinka syvää ja aitoa

vuorovaikutus toimijoiden välillä on. (Viinamäki 2015, 214.) Luottamus ei synny vahingossa, vaan vaatii vastavuoroisuutta ja kuulluksi tulemista verkoston jäsenenä, vaikka lopputulos olisikin yhdistelmä useiden toimijoiden näkemyksistä eivätkä yksittäiset mielipiteet saisikaan kovin suurta painoarvoa. Viinamäen (2015, 213) sanoin ”*Luottamuksessa on kyse vuorovaikutuksesta ja toimijoiden keskinäisistä riippuvuuksista, mutta alati muuttuvasta, dynaamisesta ja yksilöllisesti koettavasta asiasta*”, mikä tiivistää hyvin myös analyysin myötä syntyynyttä ymmärrystä kuntajohtajuudesta.

Sosiaalinen pääoma luo mahdollisuuksia vuoropuhelulle

Toinen huomio, jonka kuntajohtajan vuorovaikutteisia toimijuuksia tarkastelemalla voi tehdä, on joidenkin **toimijuuksien mahdollistuminen ensisijaisesti vahvan sosiaalisen pääoman avulla**. Sosiaalinen pääoma toimii työkaluna, jota kuntajohtajat soveltavat toimiessaan kuntaan edustavana käyntikorttina, verkostojen solmukohtana sekä liennyttäessään jännitteitä. Sosiaalista pääomaa voidaan hyödyntää kuntajohtajan muovatessa sidosryhmien mielikuvia kunnasta ja osoittaen kunnan sitoutuneisuutta, kootessaan verkostoissa ympärilleen erilaisia taitoisuuksia ja suhteita omaavia ihmisiä sekä auttaessaan erilaisia ryhmiä keskustelemaan kokemistaan epäkohdista ja ristiriidoista, toimiessaan itse puskureina sekä sovitellen henkilöstiriitoja.

Sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan useimmiten yksilöiden tai ryhmien vuorovaikutuksellaan luomaa ja ihmisten välisiin suhteisiin juurtunutta voimavaraa. Sosiaalinen pääoma toimii resurssina, joka mahdollistaa edelleen usein vuorovaikutuksessa tapahtuvia toimintoja, jotka voivat perustua niin luottamukseen kuin vastavuoroisuuden odotukseen. Sosiaalisen pääoman hyödyntämisessä ja esimerkiksi kuntajohtajien työhön verkostoissa monimutkaisten haasteiden parissa liittyy heidän kykynsä tunnistaa eri toimijoiden välisiä riippuvuuksia tai ristiriitoja, olivat ne sitten sosiaaliseen pääomaan verrattavia eittämättä positiivisia tai kenties jollain tapaa haitallisia riippuvuussuhteita. (vrt. Juppo & Ollila 2015, 29). Esimerkiksi toimijuus kunnan

käyntikorttina, jossa hyödynnetään kuntajohtajan diplomaattisuhteita, perustuu kuntajohtajan kykyyn tuoda yhteen erilaisia osapuolia, jotka eivät kohtaisi ilman kuntajohtajan arvovaltaa, jonka turvin riitaisistakin asioista päästään keskustelemaan tasavertaisista lähtökohdista. Tämän kaltaisista lähtökohdista ponnistavat toiminnot mahdollistavat hyvinkin erilaisten sekä odottamattomien lopputulosten syntyminen ja edelleen lisäresurssien hankkimisen. (Vrt. Ruuskanen 2001, 16; Woodhouse 2006, 84; Bullen & Onyx 1998; Coleman 1988; 98.)

Sosiaalinen pääoma sallii kuntajohtajan hyödyntää muutoin haastaviakin toimijuuksia, joissa onnistuminen riippuu pitkälti kuntajohtajan kyvystä toimia yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa sekä tuoda yhteen luontaisesti etäällä toisistaan olevia osapuolia. Perusidea on, että sosiaalinen pääoma syntyy ihmisten ja yhteisöjen välisissä suhteissa eikä niinkään yksittäisten henkilöiden tai organisaatioiden vaikutuksesta (Ruuskanen 2001, 16; Woodhouse 2006, 84; Bullen & Onyx 1998). Toisaalta sosiaalinen pääoma jakautuu epätasaisesti yhteisön, organisaation tai verkoston osallisten kesken. Sosiaalisen pääoman mukanaan tuomaa voimavaraa voi hyödyntää vain, mikäli yksilöllä on kyky hyödyntää sosiaalista pääomaa eli toisin sanoen tunnistaa ja hyödyntää verkostoissaan piilevä tai vallitseva sosiaalinen voimavara. (Poutiainen 2014, 32.) Esimerkiksi media nähdään vielä jokseenkin vajavaisesti hyödynnettynä pääomana kuntajohtajuudessa, jonka potentiaalin hyödyntäminen mahdollistuu vain kuntajohtajan aktiivisella toimijuudella luotettavana ja tasaveroisena kumppanina.

Sosiaalinen pääoma voidaan ymmärtää myös tuotoksena tai tuloksena, joka kasautuu vuorovaikutuksellisissa ja neuvottelevassa ilmapiirissä (Ruuskanen 2001, 16; Woodhouse 2006, 84; Bullen & Onyx 1998). Vuorovaikutuksessa ollessaan ihmiset luovat verkostoissa ja ryhmittymistä juuri rajatulle ryhmälle ominaista, yhtenäistä kulttuuria ja puhetapaa. Tämä yhteinen kieli on avainasemassa yhteisymmärryksen muodostamiselle. Sosiaalisen pääoman rakentumista tukeva yhteinen kieli on luonteeltaan niin vastavuoroista kuin yhteisöllistä. Yhteisen kielen luomista voi perustellusti verrata myös uuden paikallisen

identiteetin luomiseen, joka on monen kunta-liitoskunnan johtajan tavoitteena. Tätä yhteistä uutta paikallisidentiteettiä on mahdollista ruokkia ja kasvattaa vain, jos paikallisyhteisössä vaalitaan vastavuoroista ymmärrystä eri osapuolten ja alueiden tarpeista ja erityispiirteistä.

Tilanteiden vakauttaminen ja jännitteiden lieventäminen kuuluvat olennaisena osana kuntajohtajuuden rakentamista ja ylläpitämistä. Tämä tasapainottava rooli korostuu niin jännitteiden lieventäjän mutta myös verkostojen solmukohdan toimijuuksissa. Yhtenäisyyttä rakentavan vuorovaikutuksen avulla onkin mahdollista muovata yhteisöllisiä näkemyksiä ja tahtoa, mikä ylittää ryhmän yksilöiden henkilökohtaiset kokemukset ja näkemykset ja niistä kumpuavat ristiriidat. (Ks. Harisalo & Aarrevaara 2006, 261). Yksilöiden henkilökohtaisten näkemysten ylittävän yhteisöllisen tahdon muovautuminen vuorovaikutuksen ja sosiaalisen pääoman tavoittelussa ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö yksilöiden näkemyksillä ja kokemuksilla olisi painoarvoa. Päinvastoin vuoropuhelu yhteisen kielen ja kulttuurin avulla auttaa yksilöitä välittämään näkökulmiaan, oivaluksiaan ja mahdollistaa kyseenalaistamisen. Kun ihmiset kokevat tulleet kuulluiksi ja voineensa vaikuttaa lopputulokseen, vältetään pettymyksen ja manipuloiduksi tulemisen kokemuksia, mikä edesauttaa sosiaalisen pääoman rakentumista. Kuntajohtajalla on keskeinen tehtävä tukea sosiaalisen pääoman avulla keskustelemaan ilmapiiriin syntymistä.

Vuoropuhelun tukeminen vastauksena toimintaympäristön haasteisiin
Kuntajohtaminen näyttää siis olevan suurelta osin muiden toimijoiden **yhteistyön katalysointia lisäarvon tuottamiseksi**. Usein kuntajohtaja tuo yhteen ihmisiä ja keskittyy mahdollistamaan vuorovaikutusta ja suhteiden rakentamista kehittääkseen ja tutkiakseen sisältöjä ja pyrkii saavuttamaan yhteisymmärrystä resurssien ja asiasisältöjen jakamisesta (vrt. Edelenbos, Van Buuren & Klijn 2013, 133.) Kuntaorganisaation jäsenten, erilaisten verkostojen ja omien yhteistyötahojen välisen toiminnan tukeminen toimii kuntajohtajan oman työkalun kunnossapitämisinä ja johtamisen mahdollistavan verkoston toimintakyvyn ylläpitä-

misenä. Tämä näyttäytyy esimerkiksi aktiivisena toimintana hallinnollis-poliittisen vuoropuhelun vaalimisena ja ruokkimisena, mikä vaatii toimimista tulkkina. Tässä tehtävässä johtajuudelta vaaditaan ymmärrystä erilaisista diskursiivisista todellisuuksista ja toiminnan tavoista, esimerkiksi eri sukupolvien kohdalla, jotta vuoropuhelu voi syntyä.

Menestymistä verkostajohtajana tutkineet Edelenbos et al. (2013, 132–133, 134) nostavat esiin connective capacity -käsitteen, jolla pyritään kuvaamaan verkostajohtajan kykyä yhdistää erilaisia toimijoita, toimintatapoja sekä toiminnanlogiikoita. Menestyksekkäästi toimivia johtajia yhdistää heidän osallisuutensa useisiin verkostoihin ja yhteistyösuhteisiin, joiden välille he luovat aktiivisesti uusia linkkejä ja sidoksia, mikä näkyy heidän voimakkaina sidoksina niin edustamansa organisaation kuin ulkoisten verkostojen toimijoihin ja toimintaan. Artikkelin myötä tarkastellut toimijuudet näyttävät tukevat edellistä kuvausta osallisuuden ja voimakkaiden yhtenäisyyttä rakentavien sidosten merkityksellisyydestä. Juuri näiden sidosten yhteishyödyntämisellä, rajapinnassa työskentelyllä ja rajoja venyttämällä saavutetaan etuja, jotka jäisivät saavuttamatta hallinnollisiin raja-aitoihin rajoituvalla toiminnalla.

Kuntajohtajat toimivat katalyyttisessä roolissa erilaisten raja-aitojen ylittämiseksi, joista hyvinä esimerkkeinä ovat hallinnollis-poliittiset kielimuurit tai eriävien intressien aiheuttamat ristiriidat. He toimivat tässä roolissaan hälventäen epätietoisuutta esimerkiksi sanoittamalla yleistä hyötyä, jota yhteistyöllä voidaan saavuttaa. Kuntajohtajat toimivat usein yrittäjämäisellä otteella luodakseen ihmisten välisiä suhteita ja niiden mukanaan tuomaa sosiaalista pääomaa. Tämä pääoma mahdollistaa työskentelyn konflikteista tai takaiskuista huolimatta. Tämän kaltaisten toimijoiden arvoa on erittäin vaikea mitata. (Ks. Morse 2010, 244.)

Avoin ja ennakkoluuloton ilmapiiri ruokkii itse itseään, jolloin se tukee myös yhteisön sisällä tapahtuvaa ideointia ja kannustaa jakamaan myös keskeneräisiä ideoita sekä luo pohjaa uusia avauksia etsivälle ajattelulle. (Narayan & Pritchett 1999, 4; Woodhouse 2006, 85.) Eri yhteisöjä ja

verkostoja yhteen kurovat ja tiedon välittymisen mahdollistavat siteet ovat usein hauraita. Nämä huraat siteet erilaisten ryhmittymien, heikkojen ja menestyvien sekä tiiviiden ja hajanaisten, välillä tasapainottavat myös yhteisöjen ja verkostojen välistä epäsuhtaa. (vrt. Woodhouse 2008, 86.) Kuntajohtajalla on keskeinen rooli vaalia ja ylläpitää hauraitakin yhteistyön mahdollisuuksia ja siteitä, joita kuntayhteisö ja kuntien sidosryhmät tulvivat. Kuntajohtajan hallinnolliset kompetenssit ovat nykypäivänä pitkälti juuri ihmisten johtamista, mikä tapahtuu yhteistyön ja vuorovaikutuksen keinoin (Bergström, Magnusson & Ramberg 2008, 214).

Käytännössä tätä yhdistämiskykyä voidaan soveltaa sovitettaessa yhteen erilaisia toimijoita, kuten paikallishallintoa, talouselämää ja yhteiskunnassa toimivia yhteisöjä. Samaan tapaan yhteensovittamista voidaan toteuttaa tuomalla yhteen paikallisia, alueellisia ja kansainvälisiä toimijoita osaksi kuntajohtajan mahdollistamaa verkostoa. (Edelenbos, Van Buuren & Klijn 2013, 132.) Kun edellistä erittelyä tarkastellaan suhteessa kotimaiseen kuntajohtamiseen, näyttäytyvät erilaiset yhteensovittamisen kohteet hyvin tyyppillisinä kuntajohtajan toimenkuvaan kuuluvina yhteistyötahoina, hallintasuhteina ja johtamiskohteina, ja jossa menestyäkseen kuntajohtajalta vaaditaan kykyä kurottautua ulos kuntaorganisaatiosta kohti ympäröivää yhteiskuntaa ja siinä vaikuttavia yhteisöjä (ks. Haveri, Airaksinen & Paananen 2013; Paananen, Haveri & Airaksinen 2014; Haveri, Airaksinen & Paananen 2015.)

Vuorovaikutus auttaa kuntajohtajia selkiyttämään itsellensä käsiteltäviä, ajankohtaisia asioita siten, että heidän on mahdollista ymmärtää, itsenäisesti opiskeltavissa olevien detajien ja yksityiskohtien rinnalla, asioiden ja ilmiöiden dynaamista kompleksisuutta yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. (Vrt. Harisalo & Arrevaara 2006, 261.) Asioiden yksiselitteinen tietäminen ei siis riitä vaativan päätöksenteon ja johtajuusvaatimusten tarpeisiin. Asioita onkin syytä tulkita ja antaa niille paikallisesti ja ajallisesti relevantteja ja hyödynnettävissä olevia merkityksiä. Samaan tapaan tietämisen lisäksi yksittäisten asioiden sisäiset ja keskinäiset riippuvuussuhteet on syytä pyrkiä tunnistamaan.

Aktiivinen työskentely muiden välisen dialogin ja vuoropuhelun mahdollistaminen näyttää olevan toimiva **tapa pärjätä kompleksisessa toimintaympäristössä** (esim. Bergström, Magnusson & Ramberg 2008). Kompleksisuudesta johtuen tai kompleksisuuteen vastaamisen vuoksi johtamistyö perustuu suorien valtasuhteiden ja komentoketjujen sijaan koordinaatioon luottamuksen avulla. Luottamus on koordinaatiomekanismi ja liima erilaisten rajapintojen parissa työskentelyyn. Johtajat eivät kykene ennustamaan tai lupaamaan tulevaa, vaan yhteistyökumppaneiden tulee voida luottaa johtajan sanaan. Samaan tapaan kuntajohtajan tulee pystyä luottamaan yhteistyökumppaneihinsa ja sovittuihin askelmerkkeihin, jotta toiminta ei vaikeudu. Luottamus on myös yhteenkuuluvuutta ylläpitävää liimaa, joka pitää kompleksisuuden ja sirpaleisuuden hallittavana ja yhteisön ulkopuolella, jolloin se ei häiritse kunnan tai kuntaorganisaation välisiä suhteita. (Haveri et al. 2015, 132).

Edellä esitetty jäsenitys vuorovaikutuksen merkityksestä kuntajohtajan toimijuuden rakentumiselle toimii perusteluna sille, miksi kuntajohtajuutta tulisikin yksilöllisten kompetenssien etsimisen ja luokittelun tai siitä erillisten järjestelmä- ja organisaatiotutkimusten sijaan ensisijaisesti tarkastella yksilön ottamina ja eläminä toimijuuksina, jotka syntyvät ympäröivän rakenteen, vuorovaikutuksen ja inhimillisen toiminnan vuoropuhelussa. Oleellista ei siis ole ainoastaan eri toimijoiden itsenäinen toiminta vaan erityisesti erilaisen toiminnan ja rakenteiden välinen suhde. (Giddens 1984, 98–99.) Kuntajohtajat siis hyödyntävät sääntöjä ja resursseja toiminnassaan, mutta samaan tapaan toiminta järjestää sääntöjä ja resursseja uudelleen. Kuntajohtajuus muovautuu uudelleen kuntajohtajien ja kuntayhteisöjen välisissä suhteissa. Ymmärrys uudelleen muovautuvasta ja alati muuttuvasta kuntajohtajuudesta korostaa samanaikaisesti kuntajohtajuuden väliaikaisuutta ja kontekstisidonnaisuutta.

Kuntajohtajan tuottamat toimijuudet rakentuvat yksilöllisille kyvyille ja taidoille. Ennen kaikkea on kuitenkin kyse siitä, miten johtajuudessa onnistutaan toimimaan vuorovaikutuksen avulla sekä luotaamaan omia että toimintaympäristön ominaisuuksia ja vaatimuksia sekä toimimaan

näiden edellyttämällä tavalla. Kyse on syvästi instituutioiden, rakenteiden ja ihmisyiden väliin sijoittuvan maailman tulkinnasta ja siinä toimimisesta. Kuntajohtajuus muodostuu sekoituksesta olosuhteiden luomia edellytyksiä, kuntajohtajan henkilökohtaista ihmiskäsitystä ja tavasta olla vuoropuhelussa muiden ihmisen kanssa, kokemuksista sekä jatkuvasta uuden oppimisesta (Leinonen 2010, 330).

Lopuksi

Kuntajohtajuus ei siis tule annettuna tai ei ole staattista, vaan se uusintuu ja sitä rakennetaan yhä uudelleen. Edellä esitetyt toimijuudet voivat muovata henkilö- ja rakennetarkastelujen välimaastoon kuvaa kuntajohtajuudesta, jonka keskeisinä elementteinä on ymmärrys ympäristön ja oman persoonan tuomista eduista ja haasteista sekä kyky reflektoida sekä itse koettua että paikallisesti elettyä historiaa, jotta muuttuvat tilanteet eivät aiheuta uhkaa toimijuudelle kuntajohtajana, eli kavenna toiminnan tilaa olemattomiin tai vie toimijan kykyä toimia tiedostavasti, harkiten ja päämäärätietoisesti.

Kuntajohtajuuteen vuorovaikutteisena toimijutena voidaan todeta liittyvän keskeisimpänä kyky liikkua sujuvasti erilaisten toimijuuksien välillä riippuen siitä, minkälaisien valtarakenteiden puitteissa toimitaan. Liikettä toimijuuksien välillä voivat aiheuttaa jännitteiset suhteet ihmisten välillä, haastava yhteiskunnallinen tilanne tai paikallisyhteisön erityispiirteet. Olennaista on tunnistaa niitä tekijöitä, jotka vaativat tätä liikettä. Kuntajohtajan toiminnan tila, kuntaorganisaation ja kuntayhteisön rakenteet sekä kuntajohtaja itse toimijana muodostavat toisiinsa tiiviissä yhteydessä olevan, liikkuvan ja muuttuvan suhteen toisiinsa. Kuntajohtajan toimijuus rakentuu ja sitä rakennetaan arkipäivän johtamistyössä ja vuorovaikutustilanteissa.

Lähteet

- Airaksinen, J., Laine, T. K., Kyösti, A., Markkola, A., Härkönen, H., Afflekt, A., Lehtola, J. & Paananen, H. (2012). Kuntaudistus *prosessina*. *Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa*. Kunnat 23 / 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja.
- Barley, S.R. & Tolbert, P. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies* 18(1): 93–117.
- Bergström, T., Magnusson, H. & Ramberg, U. (2008). Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government. *Local Government Studies* 34(2): 203–220.
- Bjørnå, H. & Aarsæther, N. (2010). Networking for development in North: power, trust and local democracy. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 28(2). 304–317.
- Bogason, P. (2000). *Public policy and local governance. Institutions in postmodern society*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, Iso-Britannia.
- Broger, D. (2011). *Structuration Theory and Organization Research*. Akateeminen väitöskirja. School of Management, Economics, Law, Social Sciences and International Affairs. University of St. Gallen.
- Bullen, P. & Onyx, J. (1998). Measuring social capital in five communities in NSW; A practitioner's guide.
- Coleman, J.S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*. Vol. 94. No.1. 95–120.
- De Jaegher, H. & Froese, T. (2009). On the role of social interaction in individual agency. *Adaptive Behavior* 17(5). 444–460.
- De Jaegher, H. & Di Paolo, E. (2007). Participatory sense-making. An enactive approach to social cognition. *Phenomenology and the Cognitive Sciences* 6(4). 485–507.
- Edelenbos, J., Van Buuren, A. & Klijn, H-E. (2013). Connective capacities of network managers. A comparative study of management styles in eight regional governance networks. *Public Management Review* 15(1): 131–159.
- Giddens, A. (1984a). *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social analysis* (käänt. Andersson, P. & Heiskanen, I). Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki. Alkuperäisjulkaisu 1979.
- Giddens, A. (1984b). *The Constitution of Society*. University of California Press. Berkeley.
- Harisalo, R. & Aarveaara, T. (2006) Keskustelu, väittely ja dialogi poliittisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 34(3). 259–273.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2013). *Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta*. Acta 250. Suomen Kuntaliitto.

- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat*. Acta 261. Suomen kuntaliitto.
- Havermans, L.A., Keegan, A. & Den Hartog, D.N. (2015). Choosing your words carefully: Leaders' narratives of complex emergent problem resolution. *International Journal of Project Management* 33(1): 973–984.
- Heracleous, L. (2013). The employment of structuration theory in organizational discourse: exploring methodological challenges. *Management Communication Quarterly* 27(4). 599–606.
- Jalonen, H. (2010). Hyvinvointipalvelujen johtaminen kompleksisuusteoreettisessa tulkintakehyksessä. *Hallinnon tutkimus* 29(2). 111–133.
- Jankkila, H. (2008). *Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä – toimijanäkökulma*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Lapponiensis 154. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi.
- Juppo, V. & Ollila, S. (2015). Johtajien näkemyksiä kompleksisesta muutostilanteesta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 43(1). 23–36.
- Leinonen, J. (2010). Tehojohtajia, kuntalaisten palvelijoita ja innovatiivisia visionäärejä – kuntajohtajuuden rakentuminen kunta-alan julkaisussa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 38(4). 322–340.
- Leinonen, J. (2012). ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä” Johtamisen liikku-mavara kunnanjohtajan silmin. Acta 232. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen kuntaliitto.
- Morse, R. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly* 21(1). 231–245.
- Narayan, D. & Pritchett, L. (1997). *Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania*. The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1997/06/438506/cents-sociability-household-income-social-capital-rural-tanzania>. Viitattu 11.1.16.
- Ojala, H., Palmu, T. & Saarinen, J. (2009). Paikalla py-syvää ja liikkeessä olevaa – Feministisiä avauksia toimijuuteen ja sukupuoleen. Teoksessa Ojala, H., Palmu, T. & Saarinen, J. (Toim.) *Sukupuoli ja toimijuus koulutuksessa*. Vastapaino. Tampere. 13–38.
- Poutiainen, T. (2014). ”Kokonaisuutena ei ollut paha harjoitus”. *eTampere-kehittämishjelma verkostojen rakentajana*. Acta Universitatis Tamperensis 1919. Tampere University Press. Tampere.
- Putnam, R.D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* 6(1). 65–78.
- Ruuskanen, P. (2001). *Sosiaalinen pääoma – käsitteet, suuntauksset ja mekanismit*. VATT-tutkimuksia 81. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Saarinen, J. (2009). Tutkijanaisten toimijuus yliopistossa. Teoksessa Ojala, H., Palmu, T. & Saarinen, J. (Toim.) *Sukupuoli ja toimijuus koulutuksessa*. Vastapaino. Tampere. 210–230.
- Viinamäki, O-P. (2015). Luottamuksen hyödyt kuntien elinkeinopolitiikassa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 43(3). 211–224.
- Woodhouse, A. (2006). Social capital and economic development in regional Australia: A case study. *Journal of Rural Studies*. 22(1). 83–94.

JULKAISU

III

Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntien hallintosäännöissä

Henna Paananen, Anni Jäntti, Santeri Lajunen, Anni Kyösti & Arto Haveri

Hallinnon tutkimus 41(4), 1–18.

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntien hallintosäännöissä



Henna Paananen, Anni Jäntti, Santeri Lajunen, Anni Kyösti & Arto Haveri

ABSTRACT

Dimensions of Leadership of Professionalized Local Politicians in Finnish Municipalities' Administrative Regulation Documents

In recent years, Finnish municipalities have had a new political leader institution, professionalized local politicians. There is part- and full-time working municipal council and municipal board chairpersons, paid chairpersons in municipal committees, mayors, and vice-mayors. In this article we study abductively municipal administrative regulation documents, by asking what kind of political leadership is being constructed within tasks and duties addressed for professionalized politicians. Research data consist of administrative regulation documents of all municipalities that have introduced part- and fulltime working elected politicians (N23). Results of abductive qualitative content analysis indicate that exclusivity seem to be highlighted to the detriment of extensiveness; collective leadership appear minor and scattered. Executive leadership is being greatly emphasized in exercising executive political leadership and leading political processes, and due to the adapting administrative tasks. Collaborative leadership is supported mainly with mayoral models. As a conclusion, executive leadership seem to be underlined, and thereby a position of some individual local politicians is highlighted and shaped into more administrative and managerial direction. There is differentiation between and within different professionalized local politician positions. The contextuality of new political leadership institution and meaning of locally negotiated and generated administrative regulation documents are emphasized.

Keywords: political leadership, professionalized local politicians, local politicians, administrative regulation documents

JOHDANTO

Suomalaisten kuntia kehystävien hallinnon-uudistusten aallon voidaan nähdä alkaneen jo 1990-luvulla (Leinonen 2010, 141). Julkista hallintoa haastavat suuret kehityskulut kuten globalisaation ja keskinäisriippuvuuden kiihtyvä kasvu, julkisen talouden kriisi, väestön ikääntyminen, alueellinen eriytyminen ja hyvinvointierojen kasvu ovat toimineet hallinnon uudistamisen lähtökohtina (Nyholm, Airaksinen & Haveri 2016). Lisäksi läsnä ovat olleet peräkkäiset ja osin päällekkäiset, kuntien keskeisimpiin toimintoihin ja palveluihin vaikuttaneet uudistukset, jotka osaltaan monimutkaistavat päätöksentekoympäristöä. Puoluepoliittisen osallistumisen laskuna, matalana äänestysaktiivisuutena ja kansalaisten etäännyneenä politiikkasuhteena ilmenevä kuntademokratian murros haastaa kuntien edustuksellista päätöksentekoa (Borg 2017, 167). Edellisten ohella johtamiseen ja vallanjakoon mielletty epäselvyys haastaa johtamisjärjestelmiä ja ohjaavat niiden kehittämiseen (Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021a). Ulkoisten paineiden ohella kuntien poliittisessa johtamisessa on tunnistettavissa myös sisäisiä muospaineita. Tutkimukset poliittisesta johtajuudesta kiteytyvät keskusteluun luottamushenkilötyön edellytyksistä ja näiden edellytysten puutteesta kunnissa. (Jäntti ym. 2021a; Kyösti & Paananen 2020; 2021.) Kuntien johtamisjärjestelmien kokonaisuuksien ohella muovataan myös poliittisen johtamisen instituutioita ja tarkasteltavana on, mihin suuntaan poliittinen johtajuus kehittyy.

Institutionaalisen kehittämisen tuloksena suomalaisiin kuntiin on syntynyt uusi johtaja-

instituutio, ammattimaiset luottamushenkilöt. Kattokäsittäänä se kokoaa yhteen osa- ja kokoaikaiset kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajat, palkattuina työskentelevät lautakuntien puheenjohtajat ja kenties näkyvimpinä pormestarit ja apulaispormestarit. Tarkemmat määrittelyt ammattimaisten luottamushenkilöiden tehtävistä sisältyvät kuntalain 33§ ja 80§ pykäliin, joissa määritellään valtuuston voivan päättää päätoimisen tai osaaikaisen luottamushenkilön valinnasta (2015/410). Tällaiseen tehtävään on mahdollista valita henkilö, joka on suostunut ottamaan toimen vastaan (Kuntalaki 2015/410, 80§), mutta käytännössä tehtävässä toimivat valtuuston puheenjohtajat, kunnanhallituksen puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat. Valtuusto päättää myös luottamushenkilölle maksettavasta palkasta tai korvauksista. Kuntalaisissa määritellään siis lähinnä osa-aikaisten ja päätoimisten luottamushenkilöiden työsuhteeseen liittyviä asioita, ei tehtävän sisällöllisiä kysymyksiä. Tämä tutkimus tarkastelee ammattimaisia luottamushenkilöitä heidän tehtävänkuviansa ja vastuidensa kautta.

Väljän sääntelyn vuoksi kuntakohtaiset erot ovat suuria eikä kattavaa kuvaa ammattimaisten luottamushenkilöiden asemasta osana kuntien johtamisen kokonaisuutta ole vielä muodostunut. Uuden johtajainstituution ymmärtämiseksi olennaista on tarkastella mekanismeja, joiden kautta instituutiot syntyvät, muuntuvat ja väistyvät ja kuinka uudet instituutiot korvaavat tai täydentävät vanhoja (Olsen 2009, s. 4). Kuntien palkkalistoille ja entistä tiiviimmäksi osaksi kuntaorganisaatiota asettuva poliittinen johtajainstituutio muovaa vallanjakoa, poliittisen johtamisen painotuksia ja tuo politiikan osaksi aiemmin viranhaltijavoimin toimineiden kuntaorganisaatioiden sisäistä toimintaa. Kiinnostavaa on, minkälaiset olosuhteet ympäröivät uuden johtajainstituution muotoutumista (ks. lisää Olsen 2009, s. 4), minkälaisia ovat johtajainstituution kehityskulut, miten ympäristö vaikuttaa uudistusten muotoutumiseen (Bentzen, Lo & Winsvold 2020, 501), ja miten uutta johtajainstituutiota legitimoidaan dokumentein ja sopimuksin. Siinä missä paikallispoliittisia instituutioita koskeva muutos on julkisesti arvioitavissa yhteiskunnallisessa keskustelussa, jäävät muutosta jäsentävät ja legitimoivat hallintosäännöt kuntien

sisäisesti ja paikallisesti neuvoteltaviksi. Minkälaista poliittisen johtajuuden kehitystä suomalaisten kuntien hallintosäännöt legitimoivat?

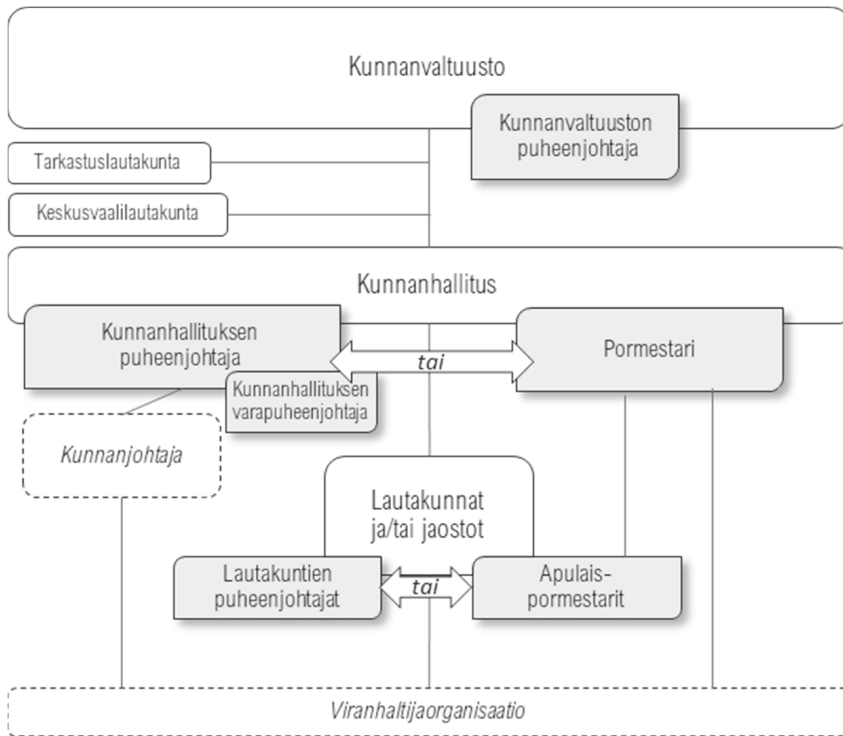
Tämä artikkeli tuottaa tietoa uudesta poliittisesta johtajainstituutiosta ja tarkastelee poliittisen johtajuuden rakentumista ja organisoitumista suomalaisissa kunnissa. Tutkimuskysymyksenä on, *minkälaista poliittista johtajuutta kuntiin rakennetaan hallintosääntöihin kirjatuihin ammattimaisille luottamushenkilöille osoitetuissa tehtävissä ja vastuissa*. Tutkimusaineiston muodostavat osa- ja kokoaikaisia luottamushenkilöitä hyödyntäneiden kuntien hallintosäännöt ja niiden kirjaukset, jotka koskevat ammattimaisille kuntopoliitikoille osoitettuja vastuita ja tehtävänkuvia. Aineisto on analysoitu teoriaohjaavasti tukeutuen Tina Øllgaard Bentzenin, Christian Lon ja Marte Winsvoldin (2020) poliittisen johtajuuden vahvistamisen ulottuvuuksia kuvaavaan typologiaan.

KUNTIEN JOHTAMISJÄRJESTELMIEN KEHITTÄMINEN POLIITTISIA INSTITUUTIOITA MUOVAAMALLA

Ammattimaistuva luottamushenkilö osana kunnan johtamisjärjestelmää

Suomalainen kunnallishallinto on perinteisesti nojannut dualistiseen periaatteeseen, jossa johtamisjärjestelmä on rakennettu toisistaan erottettujen poliittisen ja ammatillisen johtajuuden varaan (Heuru 2001). Duaalimallissa poliittisen johtajuuden kautta asetetaan päämäärät, ja viranhaltija eli kunnanjohtaja johtaa valmistelua ja toteuttaa näitä päämääriä yhdessä kuntaorganisaation kanssa. Tällöin hallinto ja johtaminen perustuvat kunnanjohtajan sekä kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston tiiviiseen yhteistyöhön. Periaatteellisesta yksinkertaisuudestaan huolimatta duaalimallia käytäntöön sovellettaessa tilanne on haastavampi, ja toisinaan tehtävärajojen määrittely viranhaltijajohdon ja poliittisen johdon välillä on hankalaa. Poliittinen päätöksenteko ja virkavalmistelu kytkeytyvät toisiinsa tiiviisti täydentäen toisinaan, eikä niiden tarkastelu erillään ole aina mahdollista tai edes tarkoituksenmukaista. (Kts. Leinonen 2012, 57–58; Majoinen ym. 2008, 63; Svava 2001, 176–177; Ryyänen 2001, 49–50.)

Lainsäädännön näkökulmasta kuntien joh-



Kuvio 1 Ammattimaiset kuntapoliitikot kunnan johtamisjärjestelmässä.

tamisyjärjestelmä muodostuu *kunnanvaltuustosta*, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta käyttäen kunnan päätösvaltaa; kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta johtavasta *kunnanhallituksesta* sekä kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa johtavavasta *kunnanjohtajasta* tai *pormestarista*, jonka valtuusto voi asettaa kunnanjohtajan sijasta (Kuntalaki 410/2015, Kuvio 1). Lainsäädännöllisesti järjestelmä on varsin joustava, ja tosiasiallisesti johtamiseen liittyvä toimivalta tarkentuu vasta kuntatasolla kunnan hallintosäännössä vahvistetun johtamisjärjestelmän mukaan (Heuru 2000, 372; Virikko 2016, 40, 25).

Uudempana johtamisjärjestelmän vaihtoehtona vuodesta 2006 alkaen on ollut pormestari-malli, jota voidaan tulkita jatkumona jo aiemmin alkaneelle kuntien johtajainstituutioiden välisen rajan liudentumiselle ja dualistisen periaatteen merkityksen heikentymiselle (ks. Heuru 2001, 372). Vuodesta 2015 lähtien kunnat ovat voineet maksaa osa- tai kokoaikaisesta työskentelystä

palkkaa pormestarien ja apulaispormestarien lisäksi myös muille luottamushenkilöille; kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajille sekä lautakuntien puheenjohtajille (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2018, 6; Kuntalaki 410/2015, 80 §). Pormestari-mallin yleistyessä uidenkin luottamushenkilöiden palkkaamisen arvellaan kasvattavan suosiotaan. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2018) Luottamushenkilöiden ammattimaistumiskehitys ei rajaudu vain yksittäisiin toimielimiin, vaan vaikuttaa monella tasolla kunnan johtamisjärjestelmässä (Kuvio 1).

Tutkimustietoa kuntien johtamismalleista ja niiden muutoksista on kuitenkin vähän, ja johtamisjärjestelmiä kehitetään muun tiedon ja kehittämiseksi asetettujen odotusten varassa (Haveri ym. 2021, 33). Johtamismallin onnistunut soveltaminen on aina kytköksissä aikaan ja paikkaan, vallitseviin arvoihin ja toimintakulttuuriin, historiaan, poliittisiin voimasuhteisiin, henkilöstöön sekä johtajien osaamiseen ja persoonaan. Johtamismallin olennainen merkitys on siinä, miten se määrittää virallisia rooleja ja

suuntaa vuorovaikutuksen kanavia todennäköisiksi suhteiksi; kuka puhuu ja kenelle, kuka antaa määräyksiä ja ohjeita, ja miten ohjeita saaneet suhtautuvat niihin. (Svara & Watson 2010, 4.)

Johtamisjärjestelmien rakenteelliset ominaisuudet ovat sekä väyliä että lopputuloksia toiminnalle uusien toimintaprosessien muodostuessa ja vanhojen muuntuessa. Rakenne muodostaa kehyksen, jonka sisällä toimijat, ammattimaiset luottamushenkilöt, käyttävät valtaa, vuorovaikuttavat toistensa ja viranhaltijoiden kanssa, ohjaavat virkakoneistoa ja kansalaisten osallistumisen käytäntöjä (ks. Frederickson ym. 2004). Rakenne edustaa sekä sääntöjä että toiminnan resursseja, joita kuntapoliitikot hyödyntävät toiminnassaan. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä rakenne määrittelee toiminnan kontekstia eikä muutu yksittäisen toimijan vaikutuksesta, mutta pidemmällä tähtäimellä rakenne edustaa toimijoiden arvovalintojen ja toiminnan jatkumoa (ks. Moulaert ym. 2016). Kunnan johtamisjärjestelmä ei rakenteena ole riippumaton ja irrallinen selittävä tekijä, vaan se realisoi tuu kontekstin ja toimijoiden kanssa vuorovaikutuksessa.

Tarpeita ja keinoja kuntien poliittisen johtamisen vahvistamiseksi

Poliittisen johtamisen instituutio muodostuu johtamisen rakenteista, kontekstista ja toimijoista, joiden kautta päätöksenteko tapahtuu. Poliittisen johtamisen instituutio ei määrittele toimijoiden toimintaa tai käytöstä, vaan tarjoaa enemmänkin ”pelisääntöjä” ja samaistumiskohteen, vertailukohtia ja toiminnan mahdollisuuksia. (Lowndes & Leach, 2004, s. 560.) Demokraattisina instituutioina kunnat muodostuvat erilaisista komponenteista, joiden kokonaisuudessa eri osien väliset suhteet vaihtelevat usein hitaiden kehityskulkujen seurauksena. Poliittisen johtamisen instituutio muuttuu jatkuvasti, ja pienemmät kehityspotut risteävät tai muuntuvat osaksi suurempaa kehityskaarta. Erilaisen toimijoiden muodostaman hallinnon tarpeena on säilyttää tasapaino muutoksen ja järjestelmän riittävän vakauden turvaavan pysyvyyden välillä. (Ks. Olsen 2009, 3–4.) Eri suuntiin ohjaavat ja eri suunnista osoitetut muospaineet kehystävät kuntien poliittisten instituutioiden kehittämistä.

Suomessa keskeisimmät syyt johtamismallin muutostarpeelle liittyvät toimintaympäristöön ja sen muutokseen liittyvät sekä vallanjaon ja johtamisen toimivuuteen. Keskeinen syy kuntien johtamismallien muuttamiselle on tarve ja halu vahvistaa poliittista johtajuutta kunnissa vastauksena demokratiavajeeseen, luottamushenkilötyön vaatavuuden kasvuun sekä paikallisiin johtamisongelmiin. (Jäntti ym. 2021a.) Vielä vuosituhanen vaihteessa kehittäminen suuntautui uuden julkisjohtamisen (NPM) doktriinin mukaisesti managerialistiseen kunnallishallintoon, hallintoprosessien tehostamiseen sekä hallinnon ja politiikan erottamiseen, mikä ohjasi huomiota demokratian toteuttamisesta kunnan toiminnan tehokkuuteen ja tulokellisuuteen (Heuru 2000). Sitten poliittisen johdon vaikutusvallan ja kontrollin lisääntymisestä toimeenpanovallan eli hallinnon virkakoneiston sisällä (*politicization*) näyttää tulleen eurooppalainen kehitystrendi (Halligan 2019, 39), joka haastaa managerialistisen uudistamisen myös Suomessa. Haluna on vahvistaa nimenomaan poliittista johtajuutta. (Temmes 2014; Halligan 2020; Jäntti, Haveri & Airaksinen 2021b.) Suomessa tämä on näkynyt erityisesti pyrkimyksinä luottamushenkilötyön edellytysten parantamiseksi. Vuonna 2006 kuntalakiin (578/2006) lisättiin kunnallisen demokratian kehittämishankkeen tuloksena 1) pormestari-malli, 2) luottamushenkilölle oikeus saada vapaa työstään luottamustehtävän hoitamista varten ja 3) valtuustoryhmän toiminnan tukeminen ja vuonna 2015 mahdollistettiin palkan maksaminen pormestarin ohella myös muille luottamushenkilöille. Pohjoismaissa erityisesti kollektiivista, kaikkien luottamushenkilöiden, poliittista johtajuutta vahvistavien uudistusten perusteluissa on tukeuduttu argumentteihin vallan palauttamisesta kaikille poliitikoille hallinnon tultua liian vahvaksi (Bentzen ym., 2020, 494).

Keskustelu johtamismallin toimivuudesta kytkeytyy demokratiavajeeseen sekä demokraattisen päätöksenteon ja johtamisen ongelmiin, mikä on korostanut tarvetta poliittisen johtajuuden vahvistamiselle (Wollmann 2014, Jäntti ym. 2021a). Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta tukevissa hallinnonuudistuksissa huomio on keskittynyt demokratian toteutumiseen ja ylipäätään politiikan ja politiikan kohteena olevien kansalaisten väliseen suhteeseen (Bentzen ym.

2020, 495). Lisäksi kireän taloudellisen tilanteen vuoksi yhteistoiminnalla pyritään mobilisoimaan yhä useampia toimijoita, esimerkiksi paikallisyhteisöjä ja järjestöjä osaksi kuntien palvelutuotantoa (Bentzen ym. 2020, 495; Torfing & Ansell 2016).

Kansainvälisesti poliittisen johtajuuden vahvistaminen voidaan nähdä myös vastauksena odotuksiin, jonka mukaan vaalein valitulta päättäjältä ennen kaikkea johtajuutta hallinnon suunnan näyttämiseksi mutta myös pienemmissä, luonteeltaan enemmän hallinnollisissa, erityisesti kansalaisia itseään lähellä olevissa kysymyksissä kaivataan tehokkuutta (Peters & Helms, 2012, 25). Huoli päätöksentekokyvyyttömyydestä ja koettu hajaannus kuntapolitiikassa on toiminut perusteluna toimeenpanevaa poliittista johtajuutta tukeville hallinnonuudistuksille. Toimeenpanevan poliittisen johtajuuden avulla uskotaan saatavan aikaan välttämättömiä päätöksiä. (Bentzen ym. 2020, 493–494, 497.)

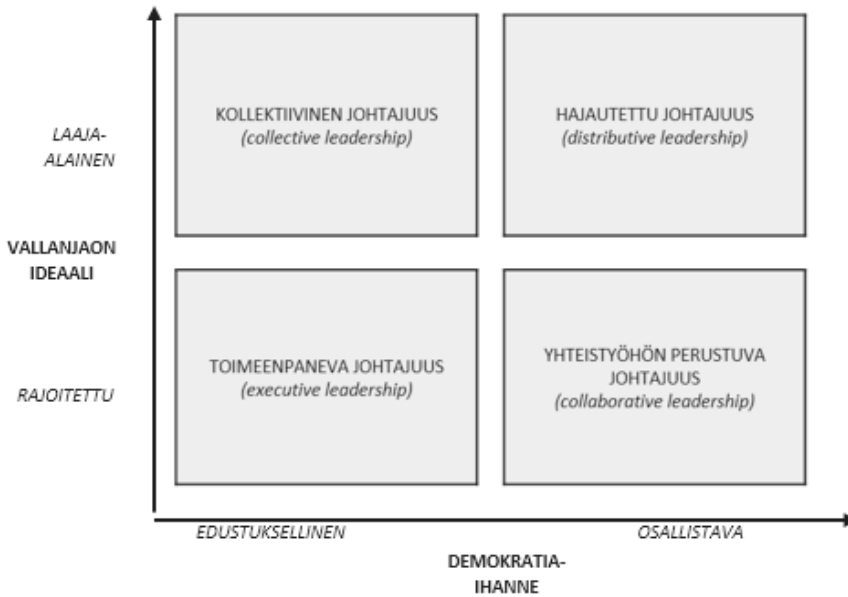
Yhteiskunnalliset muutokset ja muuttuva politiikka ohjaavat joitakin yhteiskunnallisia päätöksiä ulos perinteisiltä edustuksellisen demokraattisen päätöksenteon areenoilta, mikä voi lisätä epäsymmetriaa vaaleilla valittujen päätöksentekijöiden ja virkajohtajien asemien välillä. Käytettävissä oleva tieto, kouluttautumismahdollisuudet, asiantuntijuuden karttuminen sekä käytettävissä olevat resurssit ja kapasiteetti tarjoavat esimerkkejä niistä näkökulmista, joista käsin tasapainoa voidaan tarkastella. (Voort ym. 2011, 129.) Edustuksellisen demokratian roolin muutos ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asema radikaalisti pienentyy tai katoaa. Edustuksellisen demokratian rinnalle on noussut ja tulee nousemaan ”rinnakkaisia maailmoja”, jotka toimivat omalla institutionaalisella logiikallaan ja institutionaalisilla säännöillään (Edelenbos ym. 2009, 495–96). Demokratiatavoitteita voidaan pyrkiä konkretisoimaan paikallisina osallistuvan demokratian toimina (Kurkela 2021, 50). Kuntien nykyinen tehtäväkenttä on laaja ja monia näistä toiminnoista ja tehtävistä on vaikea kehittää ilman perinteisten poliittisten roolien ulkopuolista tukea ja osallisuutta, ja työ paikallisyhteisön osallisuuden ja demokraattisen päätöksenteon välisen yhteyden vahvistamiseksi on merkittävää (Edelenbos ym. 2009, 495–96). Valtaa hajauttavaa poliittista johtajuutta on tavoiteltu

perustelemalla asiaa osallistuvan demokratian ihanteen kautta. Kantavana ajatuksena on, että osallistamalla päätösten vaikutuspiirissä olevia toimijoita päätöksentekoon ja mobilisoimalla paikallisia resursseja voidaan vapauttaa valtuusto toimimaan strategisella tasolla. (Bentzen ym. 2020, 494–496.)

Yhtenä vastauksena poliittisen johtajuuden vahvistamisen ja demokratiavajeen paikkaamisen tarpeisiin on hyödynnetty pormestarimallia. Sen tuoman vahvan johtajuuden on uskottu hyödyttävän asukkaita, lisäävän kuntalaisten osallistumista ja kiinnostusta paikallispolitiikkaan, vahvistavan kansalaisyhteiskuntaa sekä yleisesti parantavan demokratiaa (Fenwick & Elcock 2014; 2016; Lodge 2012.) Demokratian vahvistumista käytetään keskeisenä argumenttina pormestarimallin puolesta myös suomalaisessa pormestarieskustelussa, jossa pormestariin uskotaan lisäävän kuntalaisten kiinnostusta kunnan asioihin, lähentävän kunnan ja kuntalaisten välistä suhdetta, kanavoivan vaalituloksen paremmin kunnan johtamiseen ja nostavan äänestysaktiivisuutta kuntavaaleissa (Jäntti ym. 2021b).

Poliittista johtajuutta harjoitetaan kunnissa vahvojen paineiden alaisina (Bentzen ym. 2020, 484; Torfing ym. 2019). Luottamushenkilötyö on muuttunut aiempaa vaativammaksi, mikä näkyy erityisesti suomalaisessa kuntien johtamista koskevassa keskustelussa. Luottamushenkilötyöhön kasvavat vaatimukset ovatkin keskeinen syy siihen, miksi johtamismallin muutosta kunnassa aletaan pohtia. (Jäntti ym. 2021a; Kyösti ja Paananen 2020 & 2021.) Luottamushenkilötyön vaatavuuden kasvuun ovat vaikuttaneet kuntien tehtävien laajentuminen, asioiden monimutkaistuminen sekä käytettävissä olevan tiedon määrän kasvu, minkä vuoksi päätöksentekoon liittyvään valmistautumiseen ja asioihin perehtymiseen ei välttämättä ole aina riittävästi aikaa eikä mahdollisuuksia (Jäntti ym. 2021a; vrt. Ruostesaari ja Holtinen 2004, 290). Tämä on ajanut kuntia etsimään ratkaisuja luottamushenkilötyön edellytysten parantamiseksi. Käytännössä tähän on ollut kaksi vaihtoehtoa: siirtyminen pormestariin tai luoda mahdollisuus hoitaa johtavia luottamustehtäviä osa-aikaisesti tai kokoaikaisesti palkattuna luottamushenkilönä.

Tarve muuttaa johtamismallia ja vahvistaa poliittista johtajuutta liittyy myös luottamushenki-



Kuvio 2 Poliittisen johtajuuden typologia (Bentzen ym. 2020, s. 493)

lötyön ammattimaistumiseen. Vielä 2000-luvun alussa kuntapolitiikka oli vain harvoilta osin ja suurissa kaupungeissa ammattimaistuneeksi tulkittavissa (ks. Ruostetsaari ja Holttinen 2004). Nykyisin luottamushenkilötyö koetaan aikaa vieväksi, ja erityisesti johtavien luottamushenkilöiden tehtävät koetaan paikoin varsin sitoviksi ja raskaiksi. Lisäksi luottamushenkilötyöhön liittyy paljon vastuuta ja vuorovaikutusta eri toimijoiden kanssa. (Jäntti ym. 2021a; Kyösti ja Paananen 2020 & 2021.) Tehtävän ammattimaisuutta yksilötasolla kuvaavat luottamustehtävien koettu poliittisuus, tehtävän hoitoon ja siinä menestymiseen liitetty ambitiotaso sekä karttunut kokemus (Ruostetsaari & Holttinen 2004, 278).

Paikallisesti johtamismallin muuttaminen nousee keskusteluun usein silloin, kun vallanjoon ja johtamisen toimivuudessa on epäselvyyksiä ja ongelmia. Kyse voi olla poliittisen ilmapiirin epävakaudesta tai koetusta valtaepätasapainosta poliittisen ja viranhaltijajohdon välillä. Kokemus viranhaltijajohdon epäonnistumisesta ja paikalliset johtamisen kriisit voivat myös nostaa esiin tarpeen vahvistaa poliittista johtajuutta. (Ks. esim. Svava & Watson 2010; Fenwick & Elcock 2014; Jäntti ym. 2021a.) Myös valta- ja vastuukysymysten epäselvyydet voivat

toimia ponttimena johtamismallin muuttamiselle (Jäntti ym. 2021a).

Edellä esitetyistä uudistustarpeista huolimatta kotimaista kuntien poliittisen johtamisen kehittämistä ja uudistusten vaikutuksia käsittelevää tutkimustietoa on rajoitetusti. Vertailukohtia voidaan etsiä muista pohjoismaista, ja tässä tutkimuksena analyysikehikkona sovelletaan Tina Øllgaard Bentzenin, Christian Lon ja Marte Winsvoldin (2020) poliittista johtajuutta vahvistavia hallinnonuudistuksia kuvaavaa typologiaa. He ovat tutkineet, mihin suuntaan poliittista johtajuutta on kehitetty poliittisen johtajuuden vahvistamiseksi toteutetuilla paikallislähtöisillä hallinnonuudistuksilla tanskalaisissa ja norjalaissa kunnissa. Institutionaalista kehittämistä jäsennetään neljän erilaista poliittista johtajuutta painottavan uudistustyyppin kautta (Kuvio 2). Hallinnonuudistustyyppinä on tarkasteltu sen mukaan, minkälaisista vallanjoon ideaalia ja demokraatiahannetta ne edustavat. Toimeenpanevaa ja kollektiivista johtajuutta tukevat uudistukset pysyttyvät edustuksellisessa demokraatiahanteessa, joskin jälkimmäiset pyrkivät hajauttamaan valtaa vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden kesken. Vastaavasti hajautettua johtajuutta ja yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta tukevilla uudistustyypeillä demo-

kratiaa tulkitaan vahvemmin osallistavuuden kautta. Näistä yhteistyöhön perustuvan johtajuuden päätöksenteossa korostetaan kuntien roolia kokonaisuutena, kun taas hajautetun johtajuuden tavoitteena on hajauttaa poliittista valtaa kuntayhteisölle. (Bentzen ym. 2020, 493.)

Toimeenpanevaa johtajuutta (executive leadership) vahvistetaan erityisesti ylintä poliittista johtajuutta mahdollistaen kuten täydentämällä viranhaltijaorganisaatiota poliittisilla neuvonantajilla ja tiivistämällä ylimpien poliittisten toimijoiden yhteistyötä sekä nostamalla johtavia poliitikkoja merkittävään rooliin toimeenpanossa, kuten johtoryhmissä ja talouden johtamisessa. **Kollektiivista johtajuutta** (collective leadership) vahvistetaan tukemalla kaikkien valtuutettujen poliittista toimintakykyä ja johtajuutta mm. valtuutettujen kouluttautumismahdollisuuksilla, parantamalla tiedonvälitystä ja vahvistamalla poliittisten toimielinten välistä yhteistyötä. Poliittisen johtajuuden painopiste siirtyy vahvemmin toimintapolitiikan kehittämisen mahdollisuuksiin. Sisäänrakennettuna ideana on vahvistaa politiikan roolia suhteessa vahvaan hallintoon. **Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta** (collaborative leadership) tuetaan nostamalla kuntalaiset ja muut paikalliset toimijat osaksi poliittista johtajuutta. Kuntalaiset nähdään innovatiivisina, uusia ideoita ja tietoa tuottavina toimijoina, joita on tarpeen kutsua osaksi toimintapolitiikan muovaamista mm. hyödyntämällä tilapäisiä yhteistyöfoorumeita. Demokratiaa toteutetaan paikallisyhteisön laajan osallisuuden ja hajautetun vallan kautta. **Hajautettuun johtajuuteen** (distributive leadership) pyrittäessä painopiste on yhteistyöhön kutsumisen sijaan poliittisen vallan delegoinnista edustuksellisen poliittisen järjestelmän ulkopuolisille ryhmille ja toimijoille. Esimerkkeinä ovat fasilitoiva ote kansalaistoimijoihin, erilaisiin kansalaisyhteiskunnan hankkeisiin ja vaihtokäyttöön osallistuvan budjetoinnin hyödyntäminen. Vaikka poliittista valtaa ei suoraan vahvistettaisi, voidaan tukea poliittisen johtamisen fokusoitumista tiukemmin strategisten kysymysten ympärille. (Bentzen ym. 2020, 493–497.) Edellä esitellyn kehikon soveltamisen hallintosääntöaineistoon esittelemme seuraavassa luvussa.

AINEISTON JA ANALYYSITAVAN ESITTELY

Empiirinen aineisto

Tämän tutkimuksen aineiston muodostavat osaja kokoaikaisia luottamushenkilöitä hyödyntävien kuntien hallintosäännöt. Hallintosäännön sisällöstä ja sen muutoksista päättää valtuusto. Hallintosääntöjen reunaehdot on määritelty Kuntalaissa (90 §), ja jokaisella kunnalla ja kuntayhtymällä tulee olla hallintosääntö. Hallintosäännön tulee sisältää vähintään ne määräykset, jotka kuntalaissa on lueteltu. (Kuntaliitto 2021.) Hallintosäännössä tulee antaa määräykset ainakin hallinnon ja toiminnan järjestämiseen, päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn sekä valtuuston toimintaan liittyvistä asioista. Valtuuston kokoontumisen perussäännöt on esitetty kuntalaissa, mutta muiden toimielimien osalta kokousmenettelyt perustuvat pääasiassa hallintosääntöön. (Myllymäki, 2020, ss. 4–6.) Tutkimusaineistona hallintosäännöt ovat merkittäviä sillä, kuntien päätöksenteon perustana ovat Kuntalaki ja kunnan hallintosäännön määräykset, hallintosääntö jäsentää sekä kuvaa kunnan johtamisjärjestelmää ja hallintosääntö toimii myös toimivaltasuhteiden neuvottelun työkaluna.

Tutkimusaineistomme on 23 suomalaisen kunnan hallintosäännöt (ks. Liite 1), jossa edustettuna ovat kaikki aineistonkeruuhetkellä (31.12.2020) osa- tai kokoaikaisia luottamushenkilöitä hyödyntäneet kunnat. Valintakriteerinä oli, että vähintään yhden luottamushenkilön tehtävä oli määritelty joko osa-aikaiseksi, koko-aikaiseksi, päätoimiseksi tehtäväksi, kuukausipalkkioon oikeuttavaksi tai oikeudeksi virka- ja työehtosopimuksen mukaisiin etuuksiin.

Institutionaalisina dokumentteina hallintosäännöt on laadittu ensisijaisesti kuntien toimintaa varten. Ammattimaisille kuntapolitiikoille osoitetut tehtävät ja vastuut ovat muodoltaan toteavia, eivätkä itsessään valota sitä, miten linjauksia sovelletaan ja mitä käytännön vaikutuksia niillä on. Hallintosääntöjen analyysissä kiinnitetään huomiota siihen mitä kirjauksia ja velvoitteita hallintosääntö sisältää, mutta tulkinassa tarkastellaan, minkälaisia normeja dokumenteissa luodaan ja minkälaista poliittista johtajuutta niissä legitimoidaan. (Prior, 2008, 825.) Hallintosääntöjen systemaattisen tarkastelun avulla voidaan muodostaa yleiskuva poliittisen

Taulukko 1 Hallintosääntöaineiston tehtävä- ja vastuukirjausten jakautuminen toimenkuvittain

	Kunnan- valtuuston puheen- johtaja	Kunnan- hallituksen puheen- johtaja	Kunnan- hallituksen varapuheen- johtaja	Pormestari	Apulais- pormestari	Lautakunnan puheenjohtaja, (vain Oulu)	Kaikki tehtävät
Toimeen- paneva							
a) Poliitiikan johtajuus	60	30	42	30	40	50	32
b) Hallinnon johtajuus	0	42	27	41	13	0	39
Kollektiivinen johtajuus	40	11	8	8	20	50	11
Yhteistyöhön perustuva johtajuus	0	17	23	21	27	0	18
Hajautettu johtajuus	0	0	0	0	0	0	0
Yht.	100 % (n 10)	100 % (n 316)	100 % (n 26)	100 % (n 140)	100 % (n 30)	100 % (n 2)	100 % (N 524)

johtajuuden painotuksista. Toimivaltasuhteita ja tehtävänjakoa jäsentävät dokumentit tarjoavat ajankohtaisen ja paikallisesti neuvotellun kuvan kuntien johtamisjärjestelmän vallanjaosta ja reunaehdoista, jotka kehystävät ammattimaiten kuntapoliitikkojen tehtäväkuvaa.

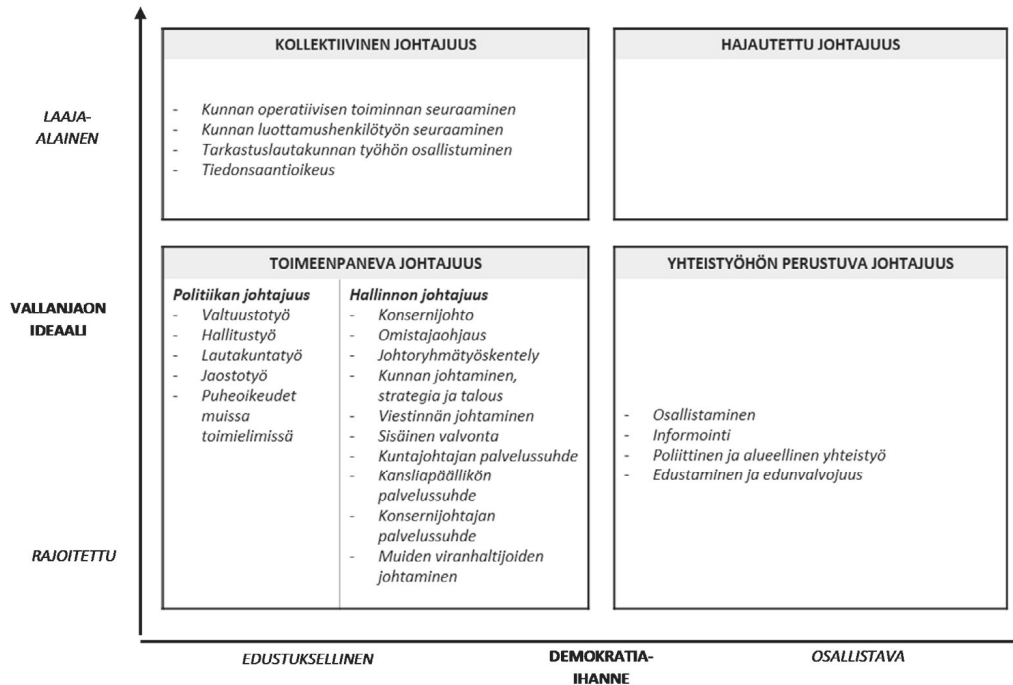
Aineiston analyysi

Hallintosääntöaineisto analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin hyödyntäen Bentzenin ja kumppaneiden (2020) typologiaa rajoittamattomana analyysikehikkona. Analyysissä mielenkiinto kohdistui kysymykseen, minkälaista poliittista johtajuutta hallintosäännöt tukevat. Tavoitteena on ollut kohdennettujen havaintojen tekeminen aineistosta säilyttäen kuitenkin mahdollisuus ottaa mukaan esiin nousevia teemoja myös analyysikehikon ulkopuolelta (Elo & Kyngäs, 2008). Analyysikehikon avulla aineistosta on tunnistettu ammattimaisille luottamushenkilöille osoitettuja tehtäviä ja vastuita. Tehtäväkuvaukset ja osoitetut vastuut on jäsennetty sen mukaan, minkälaista johtajuuden painotusta ne tukevat; *toimeenpaneva johtajuus*, *kollektiivinen johtajuus*, *yhteistyöhön perustuva johtajuus* ja *hajautettu johtajuus* (Bentzen ym. 2020, 494–97).

Hallintosäännöt käytiin systemaattisesti läpi poimimalla kaikki maininnat, joissa osoitettiin jokin osa- tai kokoaikaista luottamushenkilöä koskeva tehtävä tai velvollisuus. Näitä tehtäviä löytyi yhteensä 129, joihin viitattiin yhteensä 524 kirjauksella. Tehtävät ryhmiteltiin aineistolähtöisesti samankaltaisuuksien ja aihepiiriensä mukaan alaluokkiin (23 alaluokkaa). Esimerkkinä toimii alaluokka *Osallisuuden edistäminen*, mikä kokoaa yhteen tehtävät: *edistää kuntalaisten osallistamis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, osallisuuden ja hyvinvoinnin jaoston puheenjohtajuus, vastaa kuntalaisten osallistamisesta*. Tämän jälkeen eri tehtäviä yhteen kokoavat alaluokat on yhdistetty analyysikehikkoon sen mukaan, minkälaista poliittista johtajuutta ne tukevat. Esimerkiksi *Osallisuuden edistäminen* -alaluokka on sijoitettu *Yhteistyöhön perustuvan johtajuuden* yläluokkaan.

Aineistossa painottui lukumäärällisesti toimeenpaneva johtajuus. Valtaosa (71 %) kaikista aineiston tehtävä- ja vastuukirjauksista oli tulokittavissa toimeenpanevaa politiikan tai hallinnon johtajuutta tukeviksi. Toiseksi tyypillisimpiä olivat yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta tukevat kirjat (18 %) ja kolmanneksi kollektiivista johtajuutta tukevat kirjat (11 %). Hajautetusta johtajuudesta ei aineistossa ollut

Kuvio 3 Aineiston analyysin jäsenitys analyysikehikon mukaisesti



mainittavia viitteitä, ja käsittelemme teeman poissaoloa tulkinnassa. Painotukset eivät noudatelleet tarkkarajaisesti ammattimaisten luottamushenkilöiden tehtäväkuvia, joista useimpiin sisältyi monenlaista johtajuutta rakentavia tehtäviä ja vastuuta (Taulukko 1).

Analyysin tulosten kuvaamisessa pyrittiin säilyttämään alkuperäisen typologian idea ja selkeys, mutta aineiston omaleimaisuuden vuoksi olemme soveltaneet kehikkoa aineiston ehdoilla (Kuvio 3).

POLIITTISEN JOHTAJUUDEN PAINOTUKSET

Toimeenpaneva johtajuus: jakautuminen politiikan ja hallinnon johtajuuteen

Toimeenpaneva johtajuus näyttäytyy analyysimme myötä erilaisena kuin alkuperäisessä typologiassa jakautuen kahteen osioon, toimeenpanevaan politiikan johtajuuteen sekä toimeenpanevaan hallinnon johtajuuteen. Jakolinja muodostuu tarkastellessa luottamushenkilölle osoitettua tehtävää siten, onko tehtävän tarkoituksena tehostaa toimeenpanevaa johtajuutta poliittisessa

päätöksenteossa vai parantaa ylimmän poliittisen johdon kykyä johtaa kuntaorganisaation hallintoa. Kummankin muodon tarkoituksena on vahvistaa ylimpien poliittisten johtajien vaikutusvaltaa ja päätöksentekokykyä, mutta erona on, millaisia vaikutuksia kyseisten poliittisen johtajuuden muotojen rakentamisella voi olla kunnan toimintaan sekä laajemmin yhteiskuntaan. Nämä toimeenpanevan johtajuuden kaksi painotusta käsitellään omina kokonaisuuksinaan seuraavassa.

Politiikan johtajuus

Politiikan johtajuus näyttäytyy aineistossa merkittävänä. Ammattimaisten luottamushenkilöiden asema on lähtökohtaisesti vahva, sillä tehtäväkuvat ovat sidoksissa poliittisten elimien, kuten kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen, lautakuntien ja erilaisten jaostojen toimintaan ja johtamiseen. Poliitiikan johtajuutta rakennetaan ylimmän poliittisen johdon, pormestarin, kunnanhallituksen puheenjohtajan, ja jossain määrin myös valtuuston puheenjohtajan, asemaa vahvistamalla. Ylimmän poliittisen johdon

asemaa vahvistamalla on tarkoituksena tehostaa poliittista päätöksentekokykyä.

Politiikan johtajuutta tukevat tehtävät liittyvät esimerkiksi kunnanhallituksen ja -valtuuston käytännön työskentelyyn ja kokousten järjestämiseen. Nähtävissä on erilaisia linjauksia, jotka kuvaavat sitä, miten yksittäisten luottamushenkilön asemaa on vahvistettu suhteessa valtuuston kollektiiviseen rooliin. Ammattimaiset luottamushenkilöt voidaan nostaa hallintosäännön kirjauksilla muun valtuuston yläpuolelle. Tyypillinen politiikan johtajuuden ilmentymä on pormestarien sekä kunnanhallituksen puheenjohtajien ensisijainen puheoikeus valtuuston kokouksissa. Tampereella valtuuston puheenjohtajan on annettava puhevuoro pormestarille ennen muita puhujia (102§, Puheenvuorot.) Lisäksi esimerkiksi Kärkölässä pormestarilla on valta päättää valtuuston jäsenten koulutuksesta. (24§, Pormestarin tehtävät ja toimivalta.)

Merkittävä politiikan johtajuuden areena on kunnanhallitusten puheenjohtajien johtama kunnanhallituksen työskentely. Aineistossa on mainintoja, jotka antavat ammattimaisille luottamushenkilöille erityistä toimivaltaa hallituksen työskentelyssä ja mahdollisesti siten tehostavat poliittista päätöksentekoa. Hallituksen puheenjohtajien rooli kunnanhallituksen johdossa on jo lainsäädännöllä vahva, ja esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtajan otto-oikeudesta säädetään kuntalaissa. Kuitenkin esimerkiksi Kotkassa kaupunginhallituksen puheenjohtajalla on oikeus toimia hallituksen esittelijänä kaupunginjohtajan sijasta (18§ Esittelijät). Turussa puolestaan kunnanhallituksen puheenjohtajan politiikan johtajuutta on tehostettu tiedonsaantia parantamalla ja velvoittamalla kaupunginjohtaja pitämään nimenomaan hallituksen puheenjohtaja ajantasaisesti ja riittävästi tietoisena käsiteltäviksi tulevista asioista (21§, Kaupunginjohtaja).

Politiikan johtajuutta on vahvistettu lautakuntien työskentelyä muovaamalla. Ammattimaisella luottamushenkilöllä, tyypillisesti apulaispormestarilla ja Oulussa lautakunnan puheenjohtajalla, voi olla otto-oikeus, ja siten mahdollisuus nostaa asia yksittäisen luottamushenkilön harkinnan mukaisesti lautakuntakäsittelyyn. Hallintosäännöissä apulaispormestareille säädetty lautakuntien puheenjohtajuus valtuuttaa heidät vastuullaan olevien lautakuntien työskentelyn arviointiin ja kehittämiseen. Poliitiikan joh-

tajuutta on vahvistettu myös erilaisten jaostojen kautta. Erityisesti kunnanhallituksen puheenjohtaja on tyypillisesti määritetty hallintosäännöissä keskeisten jaostojen puheenjohtajaksi tai jäseneksi. Puheenjohtajuuden lisäksi puheenjohtajien asemaa voidaan vahvistaa esimerkiksi myöntämällä kunnanhallituksen puheenjohtajille puhe- ja läsnäolo-oikeus kunnan kaikkien jaostojen kokouksiin.

Politiikan johtajuutta korostavat tehtävät ja vastuut asemoivat ammattimaisen luottamushenkilön edustuksellisen demokratian ideaalia mukailevien toimielinten toiminnan tehostajaksi. Poliitiikan johtajuus säilyttää vallanjaon rajoittumisen vaaleilla valituille luottamushenkilöille ja asemoi keskeisen vallankäytön vakiintuneisiin, edustuksellisiin toimielimiin. Poliitiikan johtajuutta vahvistetaan kuntien johtamisjärjestelmän kaikilla tasoilla.

Hallinnon johtajuus

Hallinnon johtajuudessa poliittinen johtajuus kohdistuu kuntaorganisaation hallinnolliseen ja toimeenpanevaan osaan. Hallinnon johtajuutta rakennetaan kytkemällä ammattimaiset luottamushenkilöt suoraan kuntaorganisaation strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen. Liitтымäpintoja on muodostettu kunnan ja sen talouden johtamiseen, konsernijohtoon, omistajaohjaukseen, johtoryhmätyöskentelyyn, viestintään sekä sisäiseen valvontaan. Kuntalain mukaisesti kunnanhallituksen puheenjohtaja toimii kunnanjohtajan esihenkilönä, mutta hallintosääntöaineistossa asemaa on täsmennetty yksityiskohtaisemmin kirjauksin, mikä myös vahvistaa yksittäisen ammattimaisen luottamushenkilön hallinnon johtajuutta.

Erityisesti pormestarit ja kunnanhallituksen puheenjohtajat ovat tiiviisti kytköksissä kunnan strategiseen ja talouden johtamiseen. Ammattimainen luottamushenkilö määrätään hallintosäännössä selkeästi johtamaan kuntaa ja sen toimintaa, vastaamaan strategian valmistelusta ja paikoin jopa sen toteuttamisesta. Esimerkkinä talouden johtamisesta on luottamushenkilön kytkeminen osaksi talousarvion valmistelua, esittelyä ja talousarviossa esitettyjen tavoitteiden toteuttamista. (Hämeenlinna 4§, Kaupunginhallituksen puheenjohtaja; Tuusula 4.1§, Pormestarin tehtävät.)

Hallinnon johtajuutta vahvistetaan asemomalla ammattimainen luottamushenkilö konsernijohtoon esimerkiksi nimeämällä kunta-konsernin johtajaksi tai asettamalla hänet konsernijohtoon, konsernijaoston tai muun konsernijohtoon kuuluvan toimielimen johtajaksi. Joissakin tapauksissa luottamushenkilölle on taattu ainoastaan jäsenyys konsernijohtossa tai -jaostossa. Esimerkiksi Mikkelissä kunnanhallituksen puheenjohtajalle on myönnetty vain puhe- ja läsnäolo-oikeus kaupungin konserni- ja elinvoimajaoston kokouksiin. Ammattimaiset luottamushenkilöt ovat osallisina muutamien kuntien omistajaohjauksessa. Kotkassa kaupunginhallituksen puheenjohtaja on nimetty kunnan omistajaohjauksijaoston puheenjohtajaksi. Esimerkkinä luottamushenkilön pienemmästä roolista omistajaohjauksesta on Rovaniemi, jonka hallintosäännössä kaupunginjohtaja on veloitettu pitämään kunnanhallituksen puheenjohtaja tietoisena omistajaohjauksen toimenpiteistä (4 §, Konsernijohtoon tehtävät ja toimivallan jako).

Aineistossa on vahvaa hallinnon johtajuutta tukevaa sääntelyä erityisesti johtoryhmyöskentelyyn liittyen, koskettain pääosin pormestareita. Kunnan toiminnan johtamisen koordinoinnista vastaavalla kunnan johtoryhmällä on keskeinen rooli kunnan operatiivisessa johtamisessa. Osassa kunnista todetaan pormestarin päättävän sekä johtoryhmän jäsenistä että sen tehtävistä, jolloin johtoryhmästä muodostuu merkittävä hallinnon johtajuuden väline. Tampereella pormestari yksiselitteisesti päättää kaupungin johtoryhmästä ja sen tehtävistä (3§, Pormestari). Johtoryhmyöskentelyyn voidaan sitouttaa ammattimainen luottamushenkilö kevyemminkin esimerkiksi kirjaamalla kunnanhallituksen puheenjohtajalle oikeus osallistua johtoryhmän kokouksiin, kuten Kajaanissa on tehty (22a§, Johtoryhmät.)

Hallinnon johtajuutta rakennetaan myös pienempien vastuiden kautta, joiden kokonaisuudesta syntyy osiaan vahvempi lopputulos. Kunnan viestinnän johtamisessa ammattimaiset luottamushenkilöt, erityisesti pormestarit ja apulaispormestarit, voivat toteuttaa hallinnollista johtajuutta. Kolmessa kunnassa pormestarille on osoitettu valta päättää neuvottelu-, tiedotus- ja edustustilaisuuksien järjestämisestä. Myös kunnan sisäisessä valvonnassa ammattimaisille

luottamushenkilöille avautuu merkittävä rooli myös muutoin kuin tarkastuslautakuntien tai toimikuntien jäsenyyksien kautta. Esimerkiksi pormestareille on ohjattu valtaa velvoittamalla heidät vastaamaan sisäisen valvonnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta tai suoraviiivaisesti johtamaan, ainakin osittain, sisäistä tarkastusta.

Hallinnon johtajuuden rakentaminen näkyy kuntalaissa kunnanhallituksen puheenjohtajille luodussa roolissa kunnan viranhaltijoiden henkilöstöhallinnollisena esihenkilönä. Tavanomaisen esihenkilövastuiden lisäksi hallintosääntöihin on kuitenkin tehty yksityiskohtaisempia kirjauksia, joissa kunnanhallituksen puheenjohtajan esihenkilövaltaa suhteessa johtajaan viranhaltijaan on laajennettu; Lappeenrannassa kunnanhallituksen puheenjohtajan todetaan olevan oikeutettu harjoittamaan työnjohtovaltaa suhteessa kaupunginjohtajaan (3§, Työnjohtovalan käyttäminen); Kotkassa kunnanhallituksen puheenjohtajalla on valta pidättää kaupunginjohtaja väliaikaisesti virasta (19§, Virantoimituksesta pidättäminen) ja päättää itsenäisesti tämän sivutoimiluvasta (17§ Sivutoimet) kuten myös Lahdessa (50§ Sivutoimilupa); Vantaalla kunnanhallituksen puheenjohtajalle on kirjattu oikeus vaatia kaupunginjohtajalta selontekoa kaupunginhallitukselle (3§, Selonteko) ja useissa kunnissa päättää kuntajohtajan koulutuksista.

Hallinnon johtajuuden vahvuus rakentuu erityisesti pormestarien roolituksessa ja heidän suhteessaan kunnan ylimpiin viranhaltijoihin. Pormestarien todetaan toimivan kansliapäälliköiden, tai Tampereella konsernijohtajan, henkilöstöhallinnollisena esimiehenä. Lisäksi pormestareilla saattaa olla ylimpiin viranhaltijoihin liittyen muitakin valtaoikeuksia. Esimerkiksi Helsingissä pormestarille on annettu oikeus määrätä kansliapäällikön tehtävät ja Pirkkalassa pormestarilla on valta itse valita kansliapäällikkö kunnan viranhaltijoiden joukosta (4§, Toimialajohtajat). Osalle pormestareista on annettu oikeus pidättää erikseen määrittelemätön viranhaltija virasta väliaikaisesti. Kärkölässä pormestarilla on hallintosääntöön kirjattu oikeus selvittää johtoryhmän jäsenten työ- ja toimintakyky. Hallinnon johtajuutta rakennetaan vankasti myös Puolangan hallintosäännössä, jonka mukaan kunnan pormestarilla on oikeus nimetä henkilö avoimen viran hoitajaksi enin-

tään puoleksi vuodeksi (34 §, Palvelussuhteeseen ottaminen).

Hallinnon johtajuutta korostavat tehtävät ja vastuut luovat edellytykset luottamushenkilön työskentelylle virkakoneiston johtajana. Siten tehtävä siirtyy etäämmälle puhtaasta edustuksellisen demokratian päätöksentekijästä ja irrottaa ammattimaisen luottamushenkilön tehtävät rivivaltuutettujen joukosta. Hallinnon johtajuus asemoi vallankäytön mahdollisuudet yhä tiukemmin ammattimaisen luottamushenkilön ympärille.

Kollektiivinen johtajuus

Kollektiivisella johtajuudella tuetaan kaikkien valtuutettujen kykyä johtaa ja kehittää kunnan toimintaa nimenomaan kollektiivina. Etenkin kunnanvaltuuston vaikutusvallan ja aseman vahvistaminen voidaan tulkita osana kollektiivista johtajuutta. Kollektiivisen johtajuuden vahvistaminen näyttäytyy yhtäältä hallintosääntöjen maininnoissa kunnan toiminnan seuraamisesta ja toisaalta yksittäisten kunnanvaltuutettujen tiedonsaantioikeuksiin liittyvissä kirjauksissa.

Vahvimmin kollektiivista johtajuutta näyttävät tukevan ja vahvistavan erilaiset valtuutettujen tiedonsaantioikeuksiin liittyvät tehtävät ja velvoitteet. Tyypillisesti kirjauksissa veloitetaan ammattimainen luottamushenkilö vastaamaan valtuutetun antamaan kysymykseen. Ammattimaisia luottamushenkilöitä veloitetaan myös läsnäoloon kunnanvaltuuston kokouksissa. Ainoastaan Lohjalla kunnanhallituksen puheenjohtaja on veloitettu pitämään päätöspöytäkirjaa tekemistään päätöksistä (3§, Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävät ja ratkaisovalta), mikä lisää merkittävästi yksittäisen valtuutetun mahdollisuuksia pysyä ajan tasalla tehdyistä päätöksistä, ja mikä asemoi ammattimaisen luottamushenkilön tilivelvolliseksi valtuustolle.

Kollektiivista johtajuutta voidaan tulkita tuettavan myös velvoittamalla ammattimaisia luottamushenkilöitä ”seuraamaan” tai ”valvoamaan” kunnan kokonaisuuden tai kuntaorganisaation eri osien ja toimielinten toimintaa. Tämänäyttävät kirjaukset eivät suoranaisesti lisää yksittäisten luottamushenkilöiden päätätävältä, vaan ennemminkin korostavat ammat-

timaisten luottamushenkilöiden roolia valtuuston ”silminä ja korvina” kunnassa. Erilaiset toimielimien valvontaan liittyvät tehtävät tukevat kollektiivista johtajuutta, kun ammattimaiset luottamushenkilöt kykenevät valvomaan kunnan toimintaa ja informoimaan kunnanvaltuustoa mahdollisista epäkohdista.

Vaikka ammattimaisten luottamushenkilöiden tehtäväkuvat näyttävät joillakin tavoin tukevan kollektiivista johtajuutta, jäävät hallintosääntöjen muut kirjaukset ja osoitukset kollektiivisen johtajuuden vahvistamiseksi vähäisiksi ja hajanaisiksi. Kollektiivista johtajuutta painottavat tehtävät voivat kuitenkin muuttaa vallanjakoa laaja-alaisemmaksi ja ainakin tuoda näkyväksi valtuuston aseman vahvaa valtaa käyttävänä kollektiivina. Demokratiaihanteen näkökulmasta kollektiivinen johtajuus sitoo ammattimaisten luottamushenkilöiden tehtävän edustuksellisen demokratian käytäntöihin.

Yhteistyöhön perustuva johtajuus

Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta tukevissa tehtävissä korostuu yhteistoiminnallisuus poliittisessa ja alueellisessa yhteistyössä ja edunvalvontatehtävässä sekä monitoimijaisuus, joka ilmenee osallistamiseen ja informointiin liittyvissä tehtäväkuvissa. Osallistamiseen liittyvissä tehtävissä korostuu kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistaminen. Viestintään liittyvissä tehtävissä kumppaneiksi mainitaan myös erilaisia sidosryhmiä. Ammattimaisilla luottamushenkilöillä on rooli myös kunnan poliittisessa ja alueellisessa yhteistyössä.

Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta vahvistetaan hallintosäännöissä ohjaamalla ammattimaisten luottamushenkilöiden roolia kohti kuntalaisia osallistavaa ja heidän kanssaan vuorovaikuttavaa toimintaa, tehtäviä on suunnattu hallintosääntöjen kirjauksissa erityisesti pormestareille ja apulaispormestareille. Osoitetut vastuut liittyvät mm. kuntalaisten osallistumisen mahdollistamiseen sekä kuntademokratian ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistämiseksi (Tampere 34§, Pormestarin tehtävät ja ratkaisovalta; Puolanka 4§, Kunnan viestintä). Lahdessa myös kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle on osoitettu jäsenyys osallisuuden ja hyvinvoinnin jaostossa (2§, Luottamushenkilöorganisaatio).

Erilaisten sidosryhmien kanssa keskustelu on nostettu osaksi hallintosääntöjen kirjauksia. Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta rakennetaan osoittamalla ammattimaisille luottamushenkilöille, lähinnä pormestareille ja kunnanhallituksen puheenjohtajille, vastuu poliittisen ja alueellisen yhteistyön hoitamisesta sekä korostamalla pormestarin roolia kuntansa edustajana sekä edunvalvojana. Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta rakennetaan myös apulaispormestarien samankaltaisilla tehtävillä. Tiedonjakoon liittyvien tehtävien ja vastuiden kautta rakennetaan myös yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta. Ammattimaisia luottamushenkilöitä vastuutetaan laajasti kuntalaisten ja eri sidosryhmien kanssa käytävästä keskustelusta mutta myös kunnan erilaisten tavoitteiden ja merkittävien asioiden viestimisestä kuntalaisille, kuten Raumalla hallintosääntöön on kirjattu (4§, Kaupunginhallitus).

Poliittiseen yhteistyöhön liittyvät kirjaukset ja tehtävät tukevat yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta. Ammattimaisen luottamushenkilön työn keskiöön määritellään hallintosäännöissä tehtäväksi johtaa kunnan poliittista yhteistyötä. Lahdessa yhteistoimintaan perustuvaa johtajuutta on vahvistettu velvoittamalla kaupunginhallituksen puheenjohtajisto toimimaan kollegiona, vaikkakin puheenjohtajan johdolla (6§, Kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat). Esimerkkinä vielä laajemmasta yhteistoimintavastuusta on Rauman kaupunginhallituksen puheenjohtajalle määrätty tehtävä kuulua kaikkien valtuustoryhmien yhdessä muodostamaan neuvottelukuntaan (111§, Valtuustoryhmien neuvottelukunta).

Yksittäisinä yhteistyöhön perustuvan johtajuuden vahvistajina ovat vastuu myös alueellisesta yhteistyöstä ja seutyhteistyön johtamisesta. Alueellisen kytköksen myötä ammattimaiset luottamushenkilöt, erityisesti pormestarit, ovat veloitettuja edustamaan kuntaa ja toimimaan kansallisen (esim. Tuusula 4.1§ Pormestarin tehtävät) ja kansainvälisen tason edunvalvojina (Helsinki: 1 § Pormestarin toimivalta).

Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta vahvistavat tehtävät ja vastuut, kuten kunnan sisäinen ja alueellinen yhteistyö, muovaavat ammattimaisen luottamushenkilön toimenkuvaa kohti laajempaan osallisuuteen perustuvaa demokratiahannetta.

POHDINTA POLIITTISEN JOHTAJUUDEN VAHVISTAMISEN SEURAUKSISTA

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut vastata kysymykseen, *minkälaista poliittista johtajuutta kuntiin rakennetaan hallintosääntöihin kirjatuissa ammattimaisille luottamushenkilöille osoitetuissa tehtävissä ja vastuissa*. Hallintosääntöaineiston analyysin perusteella voidaan todeta, että kunnissa, joissa on ammattimaisia luottamushenkilöitä, rakennetaan erityisesti toimeenpanevaa johtajuutta, jota vahvistetaan yhtäältä kuntaorganisaation sisäisesti hallinnon johtajuudella ja toisaalta poliittisessa yhteisössä politiikan johtajuudella. Ammattimaiset luottamushenkilötehtävät näyttävät erilaistuvan, mikä heijastelee monia tarpeita ja odotuksia, joita poliittisen johtamisen vahvistamiselle on osoitettu. Nähtävissä on erilaistumista sekä eri ammattimaisten luottamushenkilöroolien sisällä ja eri kuntien välillä. Hallintosäännöllä on ratkaiseva merkitys sille, minkälaiseksi ammattimaisen luottamushenkilön tehtävä paikallisesti muotoutuu.

Toimeenpaneva johtajuus korostuu ammattimaisissa luottamushenkilötehtävissä

Ammattimaisten luottamushenkilöiden toimenkuvissa korostuu toimeenpaneva johtajuus, johon sisältyy sekä politiikan että hallinnon johtajuutta. Etenkin pormestarien ja kunnanhallitusten puheenjohtajien vahva asema mahdollistavat entistä vahvemman hallinnon johtajuuden kunnissa. Toimeenpanevaa hallinnon johtajuutta korostavat tehtävät ja vastuut luovat edellytykset luottamushenkilön viranhaltijamaiselle työskentelylle. Tämä haastaa perinteisen politiikka-hallintodikotomian, eikä esimerkiksi valmistelu- ja päätöksentekoprosessia ole enää mahdollista tarkastella täysin erillisinä toisistaan. Hallinto-politiikka-rajapinnan nähdään olevan jyrkän kahtiajaon sijaan liudentunut hallintosääntöjen vallan- ja tehtävienjakoa kuvaavissa kirjauksissa.

Kuntien johtamisjärjestelmän kehitystä voi tulkita heiluriliikkeenä, jossa uuden julkisjohtamisen (NPM) tulkinnat hallinnon ja poliittisen johtamisen tiukasta erottamisesta tulevat haastetuiksi yhä vahvemalla poliittisella johtajuudella.

della ja poliittisen johdon vaikutusvallan kasvatamisella hallinnon sisältä käsin (Esim. Temmes 2014; Halligan 2020). Esimerkiksi Norjassa toimeenpanevaa ja kollektiivista poliittista johtajuutta vahvistaneiden hallinnonuudistusten perusteluiksi on nostettu tarve luoda vastinpari vahvalle viranhaltijaorganisaatiolle (Bentzen ym. 2020, 500). Kyse voi olla myös siitä, että uuden julkisjohtamisen vahva vaikutus koko julkista hallintoa määrittäneenä ideologiana pitää asemansa, jolloin jopa poliittinen johtajuus sovittautuu sen luomiin reunaehtoihin ja toiminnan ideaaleihin (ks. Funck & Karlsson 2020, 366). Toimeenpaneva hallinnon johtajuus on omiaan tiivistämään poliittista vallanjakoa kohdentuen yhä tiukemmin ammattimaisen luottamushenkilön ympärille. Kehitys vie ammattimaisen luottamushenkilön roolia etäämmälle perinteisestä edustuksellisen demokratian päätöksentekijästä, eikä ammattimainen luottamushenkilö enää rinnastu ns. rivivaltuutettujen asemaan. Heilurin asennosta ja painotuksesta riippumatta, viranhaltija- ja poliittisen johtamisen yhteen kietoutuneisuus suomalaisten kuntien johtamisjärjestelmissä vahvistuu ja vakiintuu ammattimaisten luottamushenkilöiden myötä entisestään (ks. Leinonen 2012, 57–58, Majoinen ym. 2008).

Poliittisen johtajuuden vahvistaminen ei hallintosääntötarkastelun perusteella näytä vahvistavan valtuuston asemaa ja valtaa kollektiivina, vaan on omiaan muuttamaan joidenkin yksittäisten luottamushenkilöiden asemaa vahvemmiksi. Pormestarien ja kunnanhallitusten puheenjohtajien tehtävänkuivissa tunnistettuna kehityssuuntana on politiikan henkilöityminen. Parhaimmillaan vahvalla poliittisella johtajuudella voidaan sitouttaa muutoksentekejiä osaksi kuntaorganisaatiota, minkä avulla voidaan aikaansaada uudenlaista dynamiikkaa, mikä voi toimia poliittisen johtamisen tehostamisena (Jäntti ym. 2021a). Poliitiikan johtajuuden korostuessa ammattimaiset luottamushenkilöt asemoituvat edustuksellisen demokratian ideaalia mukailevien toimielinten toiminnan tehostajiksi. Poliitiikan toimintavapaus kokonaisuudessaan ja kollektiivisena prosessina voi kaventua, kun poliitikalle asetetaan managerialistisia tehokkuus- ja virtaviivaisuusodotuksia (myös Heuru 2000, 354), joiden saavuttamiseksi hyödynnetään hallinnon ja politiikan johtajuutta.

Julkisessa keskustelussa on tunnistettavissa halu ”saada päätöksiä aikaiseksi”. On syytä pohtia, onko esimerkiksi kunnanvaltuustojen aseman ja toimintatapojen perusteella aito tarve ja peruste aktiiviselle muutostyölle (vrt. Jäntti ym. 2021a) vai vaikuttaako uudistamisen taustalla myös ideologinen tai kulttuurinen uskomus siitä, että päätöksentekokykyä ja toimeenpanoa tulisi lähtökohtaisesti kehittää.

Kuntiin voi rakentua yhä vahvempia poliittisia johtajapositioita ja vahvan johtajuuden mahdollisuuksia, joiden rakentamisen uhkana on elitistisempi demokratia. Valtuustojen kollektiivisen vallankäytön mahdollisuudet voivat ohentua, mikäli valta keskittyy vain harvoille (ks. myös Jäntti, Haveri & Rannisto 2021). Vallan keskittyminen noudattelee eurooppalaisia kehitystä (Halligan 2020). Ristiriita on ilmeinen, mikäli kehittämisessä on nojattu demokratiaajamiseen vastaamiseen (vrt. Wollmann 2014, Jäntti ym. 2021a). Kollektiivista johtajuutta painottavat tehtävät ja vastuut kuitenkin voivat hieman laajentaa vallanjakoa, ja niiden kautta valtuuston rooli tulee näkyväksi. Kehittämisen kysymyksinä on, minkälaiseen edustukselliseen demokratiaan halutaan nojata, toteutetaanko vallanjakoa avoimesti ja onko pohjimmaisena ideaalina valtuuston jäsenten yhtäläiset oikeudet ja mahdollisuudet vaikuttaa.

Yhteistyöhön perustuvaa johtajuutta vahvistavat harvat elementit muovaavat ammattimaisen luottamushenkilön toimenkuvaa kohti kuntalaisten osallistumiseen perustuvaa demokratiaihannetta. Siitä huolimatta yhteistyöhön perustuva johtajuus tukee kuitenkin enemmänkin rajoitettua, vakiintuneiden toimijoiden välistä vallanjakoa kuin laaja-alaisuutta. Tarkastelluissa hallintosäännöissä ei ole juuri lainkaan viitteitä hajautetusta johtajuudesta toisin kuin esimerkiksi Tanskan hallinnonuudistamistapauksissa (vrt. Bentzen ym. 2020, 500). Syyinä voivat olla käytetyn dokumenttiaineiston rajoitteet, sillä ne tarjoavat vain yhden näkökulman poliittisen johtajuuden hajauttamiseen. Kiinnostavaa on kysyä, miksei vallan edelleen delegointi näy hallintosäännöissä, vaikka käytännössä vallanjakoa tapahtuu varsin laajasti esimerkiksi johtoryhmien ja toimikuntien mutta myös kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Toisaalta Suomen kunnissa esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan rooli ja osallistuvan demokratian käytänteet ovat vielä

kehittymässä, ja niitä on tarkasteltu osana kunnan kokonaishallinnan avautumista eikä niinkään kuntien poliittisen johtajuuden kysymyksenä (ks. Kurkela 2021, 49–50). Ammattimaisten luottamushenkilöiden hallintosääntöihin kirjatut tehtävänkuvat näyttävät kokonaisuudessaan tukevan poliittisen johtajuuden edustuksellista luonnetta ja perinteisiin edustuksellisiin instituutioihin rajoittuvaa vallanjakoa (Bentzen ym. 2020, 492; ks. kuvio 2).

Erilaistuvat ammattimaiset luottamushenkilötehtävät

Toinen keskeinen tutkimuksen tuottama huomio on ammattimaisten luottamushenkilötehtävien erilaistuminen. Erilaistumista tapahtuu tehtävien sisällä eli paikoin kunnanhallituksen puheenjohtajan rooli voi olla hyvinkin vahva ja muistuttaa pormestarin asemaa, kun taas toisaalla kunnanhallituksen puheenjohtajan rooli on hyvin kevyesti ja vähin tehtävänkuvin määriteltyä. Vaikka yleispäteviä jaotteluja eri luottamushenkilötehtäviin rakentuvasta johtajuudesta ei voida aineiston rajoitteiden ja paikallisten tulkintojen vuoksi antaa, on tehtävien erilaisista painotuksista viitteitä.

Kunnanhallitusten puheenjohtajien ja pormestarien tehtävät ja vastuut painottuvat samansuuntaisesti, kun johtajuutta rakennetaan toimeenpanevaan suuntaan hallinnon ja politiikan johtajuuden kautta. Vaikka pormestarien rooli onkin rakennettu vastineeksi virassa toimivalle kuntajohtajalle, korostuu tehtävässä aito mahdollisuus painottaa tehtävää sekä politiikan johtajuuden että hallinnon johtajuuden suuntaan. Pormestari on luottamushenkilöistä ainoa, jolle automaattisesti kuuluu keskeinen rooli johtoryhmätyöskentelyssä, ja valta ohjata viranhaltijaorganisaation toimintaa. (Vrt. Halligan 2019, 39.) Muilla ammattimaisilla luottamushenkilöillä ei käytännössä ole pääsyä johtoryhmän työskentelyyn, vaikka hallintosääntöön mahdollisuus olisikin kirjattu (ks. Kyösti & Paananen 2020).

Myös kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman voidaan tulkita lähentyvän autonomisempaa toimeenpanevaa hallinnon johtajuutta, jossa luottamushenkilö on tiiviisti johtamassa kunnan toimintaa ja toteuttamassa kunnan strategiaa. Tehtävästä on tunnistettavissa viran-

haltijoiden, mutta myös pormestarien asemaa muistuttavia piirteitä. Kollektiivinen johtajuus näyttyy kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävässä vain vähäisesti, kun puheenjohtaja asemoituu kunnanvaltuuston alaiseksi ja koko valtuuston osallistumista tukevaksi. Asetelma voi tunnustaa valtuuston roolin kollektiivina ja vahvimpana vallankäyttäjänä kunnassa (esim. Bentzen ym., 2020, 494), mutta se ei tule sisäänkirjoitettuna kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävissä ja vastuissa.

Tehtäviltään politiikan johtajuuteen painottuvien apulaispormestarien johtajuus rakentuu erityisesti rajatun toimialan ympärille. Keskityminen toimialan asioihin mahdollistaa syvällisen perehtymisen sekä poliittisen näkemyksen ja suunnannäyttämisen tuomisen osaksi valmistelutyötä (vrt. Peters & Helms, 2012, 25). Riskinä kuitenkin on, että näkymä ja mahdollisuudet johtajuuteen voivat kaventua ja siiloutua viranhaltijaorganisaation tuottaman sektorijattelun mukaiseksi (Torfing ym. 2019, 59).

Kunnanvaltuuston puheenjohtajan tehtävissä painottuu politiikan johtajuus. Tehtävänsisältöjä on määritelty vain vähän, ja näyttää siltä, että tarpeen on ollut ylipäättään ajankäytöllisesti mahdollistaa valtuuston puheenjohtajan tehtävässä toimiminen sen vaatimalla paneutumisella. (Jäntti ym. 2021a; Kyösti & Paananen 2020 & 2021.) Mahdollista myös on, että politiikan toimintavapaus on yleisesti pyritty säilyttämään eikä tehtäviä ole haluttu säädellä hallintosääntötasolla.

Hallintosäännöt paikallisten tulkintojen ilmentäjinä

Kolmanneksi huomioksi nostetaan hallintosääntöjen merkitys paikallisten johtajuustulkintojen ilmentäjänä. Hallintosäännöillä on aivan keskeinen rooli siinä, minkälaiseksi ammattimaisen luottamushenkilön tehtävän on mahdollista paikallisesti muotoutua. Hallintosääntöanalyysin osoittamat erot kuntien välillä ilmentävät keskenään hyvinkin erilaisia tulkintoja siitä, minkälaiseksi ammattimaisten luottamushenkilöiden roolia rakennetaan eri kunnissa. Lisäksi analyysi tuo näkyväksi hallintosäännön keskeistä merkitystä kunnan johtamisjärjestelmän suuntaajana. Hallintosäännössä pohjimmiltaan kysymys on johtamismallin, vuorovaikutuskanavien

sekä vuorovaikutuksen ja ohjauksen suuntien vahvistamisesta ja legitimoinnista (ks. Svava & Watson 2010, 4).

Tämä tutkimus ei voi selittää hallintosääntöjen tosiasiallista merkitystä kuntien poliittisen johtajuuden rakentumisen näkökulmasta toteutettujen tehtävä- ja vastuukirjausten kautta. Hallintosääntöjen kirjausten yleisluontoisuus ja kirjaustarkkuuden suuri hajonta antaa kuitenkin viitteitä, ettei kunnissa ole vielä syntynyt mallia tai perinnettä säädellä politiikan johtajuutta. Lisäksi hallintosääntöjen uudistamisprosessi voi olla työläs ja vaikea, ja vallan- ja tehtävienjakoa tullaan jatkossakin toteuttamaan *ad hoc* muutoutuville suullisilla sopimuksilla.

Julkisena dokumenttina hallintosääntö tekee näkyväksi sekä kuntaorganisaatiolle että kuntalaisille johtamisjärjestelmän valta- ja vastuusuhteineen. Hallintosääntöihin kirjatut tehtävät ja vastuut ovat kuntien valtuustojen hyväksyminä oletettavasti jaettuina tulkintoja siitä, miten ammattimaisten kuntapoliitikkojen olisi suotavaa toimia tehtävässään. Hallintosääntö toimii ammattimaisten kuntapoliitikkojen aseman legitimoivana ja jäsentävänä työkaluna, jota laadittaessa vallanjaosta päästään keskustelemaan.

Hallintosäännöt eivät ole vain hallinnollisen tehtävänjaon välineitä, vaan niiden laatimisen voidaan nähdä olevan keskeinen vallanjaon, toimivaltasuhteiden ja ammatillisen luottamushenkilöiden mahdollisuuksien neuvottelun foorumi. Ammattimaiset luottamushenkilöt voivat vaalikausien myötä tuoda säännöllisen neuvottelun, ja ainakin osittaisen, vallan uudelleenjaon osaksi kuntaorganisaation sisäistä toimintaa. Johtajainstituution ollessa vielä tuore ei ole siis yhdentekevää, minkälaisia käytäntöjä ja neuvottelukulttuureja kuntiin syntyy.

LOPUKSI

Artikkeli tarjoaa uudenlaisen näkemyksen institutionaalisen kehittämisen tuloksena kuntien johtamisjärjestelmään syntyneestä johtajainstituutiosta, jossa toimivilta kuntapoliitikoilta vaaditaan aiempaa syvempää asiantuntemusta ja laajempaa ymmärrystä kuntaorganisaation toiminnasta (ks. Ruostetsaari ja Holttinen 2004). Tämä on omiaan lähentämään poliittista johtajuutta kohti virkajohtajuutta ja ohjaamaan toimimaan viranhaltijaorganisaation ehdoilla.

Kasvaneet osaamistarpeet haastavat kuntademokratiaa ohjanneen vakiintuneen käsityksen, jonka mukaan luottamustehtävää pitäisi pystyä hoitamaan maallikkona ja millä tahansa osaamis- ja koulutustaustalla. Luottamushenkilötyön ammatillistuminen näyttää jo toteutuvan kuntien keskeisten poliittisten johtajapositioiden osalta. Huomionarvoista on, ettei kaikkien luottamushenkilöinä toimivien tavoitteena ja intressinä ole tehdä paikallispolitiikasta ammattia osa- tai kokoaikaisesti.

Keskityttäessä kehittämään muita poliittisen johtamisen muotoja, ei valtuuston rooli ole vahvistunut odotetulla tavalla. Miten valtuuston roolia uhkaavaan heikentymiseen pyritään vastaamaan johtamisjärjestelmän kehittämisellä? Kuntalaisten tavoitteeksi asetettu luottamushenkilöiden toimintaedellytysten vahvistaminen ei näytä toteutuvan täysin, sillä valtatasapaino *politiikan sisällä* ei näytä edistävän. Onko ammattimaistuvan luottamushenkilötyön seurauksena uusi poliittinen instituutio, jonka tehtävänä on johtaa valtuustoa? Tulevan tutkimuksen tehtävänä on selvittää, minkälaiseksi muotoutuu kunnanvaltuuston rooli erilaisten intressien kollektiivina ja paikallisdemokratian korkeimpana vallankäyttäjänä, kun kuntien tehtäväkenttä ja kuntien poliittinen johtaminen on suurten muutosten keskiössä.

LÄHTEET

- Bentzen, Tina Øllgaard, Lo, Christian & Winsvold, Marte. 2020. Strengthening local political leadership through institutional design: how and why. *Local Government Studies* 46:3, 483–504. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1690994>
- Edelenbos, Jurian, Klof, Pieter-Jan & van Tatenhove, Jan. 2009. The Institutional Embedding of Interactive Policy Making: Insights From a Comparative Research Based on Eight Interactive Projects in the Netherlands. *The American Review of Public Administration* 39:2, 125–48. <https://doi.org/10.1177/0275074008317157>
- Elo, Satu, & Kyngäs, Helvi. 2008. The Qualitative Content Analysis Process. *Journal of Advanced Nursing* 62:1, 107–15. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Fenwick, John & Elcock, Howard. 2014. Elected mayors: Leading locally? *Local Government*

- Studies* 40:4, 581–599. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.836492>
- Frederickson, H. George, Johnson, Gary Alan & Wood, Curtis. 2004. The changing structure of American cities: A study of the diffusion of innovation. *Public Administration Review* 64:3, 320–330. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00376.x>
- Funck, Elin K., & Karlsson, Tom S. 2020. Twenty-Five Years of Studying New Public Management in Public Administration: Accomplishments and Limitations. *Financial Accountability & Management* 36:4), 347–75. <https://doi.org/10.1111/faam.12214>
- Halligan, John (toim.) 2019. *Reforming public management and governance: Impact and lessons from Anglophone countries*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839107498>
- Haveri, Arto, Jäntti, Anni, Johanson, Jan-Erik, Parkkinen, Jonne & Paananen, Henna. 2021. Pormestarimallin vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön. Teoksessa: Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Rannisto, Pasi-Heikki. (toim.) 2021. *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*. Tutkimuksia 2021:3. Helsinki: Helsingin kaupunki.
- Heuru, Kauko. 2000. *Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa*. Tampere University Press. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/67034>.
- Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni. 2021a. Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan? *Hallinnon tutkimus* 40:2, 129–144. <https://doi.org/10.37450/ht.95735>
- Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni. 2021b. Pormestarimalli kuntajohtamisen muotona – pormestarimalliin liittyvät tavoitteet, odotukset ja uskomukset. *Politiikka* 63:2, 135–157. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101245>
- Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Rannisto, Pasi-Heikki. (toim.) 2021. *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*. Tutkimuksia 2021:3. Helsinki: Helsingin kaupunki.
- Kurkela, Kaisa. 2021. Kunta ja muuttuva osallistuminen: Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kokonaisuuden kehittämisestä. *Hallinnon Tutkimus*, 40:1, 37–52. <https://doi.org/10.37450/ht.92256>
- Kyösti, Anni & Paananen, Henna. 2020. Ammattina luottamushenkilö: työympäristönä muuttuva johtamisjärjestelmä. *Uutta kunnista* 4/2020. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2087-ammattina-luottamushenkilö-työympäristönä-muuttuva-johtamisjärjestelmä>. Viitattu 21.4.2021.
- Kyösti, Anni & Paananen, Henna. 2021. Ammattina luottamushenkilö: työnä yhteistyön johtaminen. *Uutta kunnista* 3/2021. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2101-ammattina-luottamushenkilö-työnä-yhteistyön-johtaminen>. Viitattu 21.4.2021.
- Leinonen, Jaana. 2010. ”Kunnanjohtaja johtamisjärjestelmän kehittämisen aallokossa: kunnan poliittisen johtajuuden vahvistamistarpeet kunnanjohtajan näkökulmasta”. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. 38:2, 140–156.
- Leinonen, Jaana. 2012. ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä”: johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. *Acta-vöitöskirja*, 232. Suomen Kuntaliitto.
- Lowndes, Vivien & Leach, Steve. (2004). Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities. *Local Government Studies*, 30(4), 557–575. <https://doi.org/10.1080/0300393042000333863>
- Majoinen, Kaija, Korhonen, Sirpa & Merisalo, Maria. 2008. *Toimiva Kunta*. Helsinki: FCG Efeko Oy.
- Moulaert, Frank, Jessop, Bob & Mehmood, Abid. 2016. Agency, structure, institutions, discourse (ASID) in urban and regional development. *International Journal of Urban Sciences*, 20:2, 167–87. <https://doi.org/10.1080/12265934.2016.1182054>
- Nyholm, Inga, Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto. 2016. Julkisen hallinnon uudistamista säätelevät toimintaympäristömuutokset ja kehittämissä impulsit. Teoksessa: Nyholm, Inga, Stenvall, Jari, Airaksinen, Jenni, Pekkola, Elias, Haveri, Arto, af Ursin, Klaus & Tiuhonen, Seppo. *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma, 2016, 197–236.
- Olsen, Johan P. 2009. Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government. *European Political Science Review* 1:1, 3–32. <https://doi.org/10.1017/S1755773909000022>
- Peters, Guy B., & Helms, Ludger. 2012. Executive Leadership in Comparative Perspective: Politicians, Bureaucrats and Public Governance”. Teoksessa Helms, Ludger (toim.), *Comparative Political Leadership*. Palgrave Studies in Political Leadership Series. Lontoo:

- Palgrave Macmillan UK. 25–55. https://doi.org/10.1057/9781137264916_2
- Piipponen, Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom, Marianne. 2018. *Valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat Manner-Suomen kunnissa vuonna 2017*. Uutta kunnista 3/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Prior, Lindsay. 2008. Repositioning Documents in Social Research. *Sociology*, 42:5, 821–836. <https://doi.org/10.1177/0038038508094564>
- Ruostetsaari, Ilkka, & Holttinen, Jari. 2004. Kunnallisten luottamushenkilöiden rooli ja professionalisoituminen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 32:4, 277–291.
- Ryynänen, Aimo. 2001. Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisalan kehittämissäätö.
- Svara, James H. 2001. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61:2, 176–183. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020>
- Svara, James H. & Watson Douglas J. (toim.). 2010. *More than mayor or manager: Campaigns to change form of government in America's large cities*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Temmes, Markku. 2014. Poliitiikan politisoituminen – virkamiestyön kriisi. *Hallinnon tutkimus*, 33:1, 54–62.
- Torfig, Jacob, & Ansell, Christopher. 2017. Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19:1, 37–54. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200662>
- Torfig, Jacob, Eva Sørensen, ja Tina Ollgaard Bentzen. 2019. Institutional design for collective and holistic political leadership. *International Journal of Public Leadership* 15:1, 58–76. <https://doi.org/10.1108/IJPL-12-2018-0059>
- Virikko, Saanareetta. 2016. Kunnan johtamisjärjestelmän oikeudellinen perusta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 44:4, 25–43.
- van der Voort, Haiko G., Koppenjan, Joop ja Kars, Mirjam. 2011. Politicians as Metagovernors – Can Metagovernance Reconcile Representative Democracy and Network Reality? Teoksessa Torfig, Jacob ja Triantafillou, Peter (toim.) *Interactive policy making, metagovernance and democracy*. Colchester: ECPR press. 129–48.
- Wollmann, Hellmut. 2014. The directly-elected mayor in the German Länder – introduction, implementation and impact. *Public Money & Management* 34:5, 331–337. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.945798>

Liite 1. Osa- tai kokoaikaisia luottamushenkilöitä hyödyntäneet kunnat 31.12.2020

	Kunnan- valtuuston puheen- johtaja	Kunnan- hallituksen puheen- johtaja	Kunnan- hallituksen varapuheen- johtaja	Pormestari	Apulais- pormestari	Lautakunnan puheen- johtaja
Espoo		x	x			
Helsinki				x	x	
Hämeenlinna	x	x				
Jyväskylä	x	x	x			
Kajaani		x				
Kotka	x	x				
Kärkölä				x		
Lahti		x	x			
Lappeenranta		x				
Lohja		x				
Mikkeli		x				
Oulu	x	x				x
Pirkkala				x		
Puolanka				x		
Raahe		x				
Rauma		x				
Riihimäki		x				
Rovaniemi		x				
Sipoo		x				
Tampere				x	x	
Turku		x				
Tuusula				x	x	
Vantaa		x	x			
Kuntia yht.	4	17	4	6	3	1

JULKAISU IV

**Poliittinen johtaminen ja
kuntien vuorovaikutteinen hallinta**

Henna Paananen

Hallinnon tutkimus 41(3), 233–248.

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Poliittinen johtaminen ja kuntien vuorovaikutteinen hallinta



Henna Paananen

ABSTRACT

Political leadership and interactive governance in Finnish local government context

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

Keywords: local political leadership, interactive governance, local government

JOHDANTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

POLIITTINEN JOHTAMINEN OSANA KUNTIEN VUOROVAIKUTTEISTA HALLINTAA

Kuntien hallinta vuorovaikutteistuu

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

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

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

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

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

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

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

Poliittisen johtamisen avartuva rooli

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Taulukko 1 Vuorovaikutteisen poliittisen johtajan tehtävät

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

TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

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

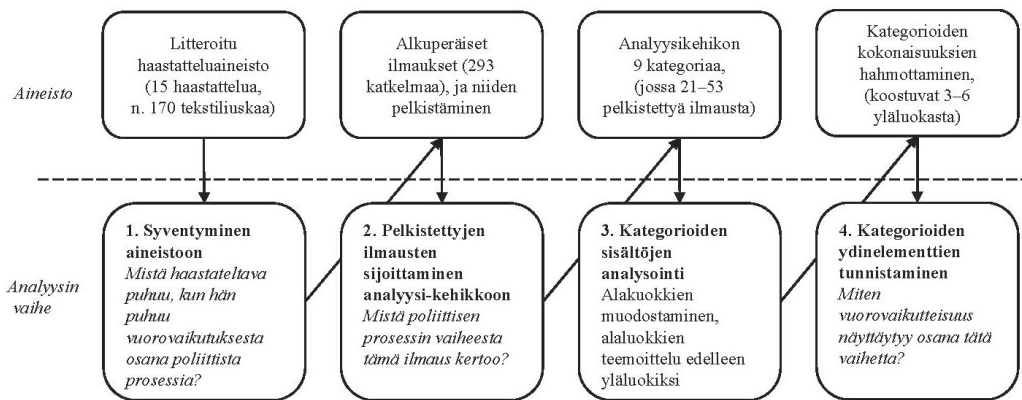
Haastattelut on toteutettu etäyhteydellä kahdessa erässä keväällä touko-kesäkuussa sekä syksyllä elo-lokakuussa 2020 osana laajempaa tutkimushanketta¹. Haastateltavia kannustettiin

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

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

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

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



Kuvio 1 Analyysiprosessin kuvaus

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

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

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

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

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

VUOROVAIKUTTEISUUS KIETOUTUU POLIITTISEEN PROSESSIIN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vuorovaikutusfoorumien hallinta, luominen ja vaaliminen on keskeinen osa poliit-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Poliittiseen johtajuuteen liitetään oman roolin arviointi suhteessa johtamisen kokonaisuuteen ja muihin toimijoihin. Omaa tehtävänkuvaa rakennetaan arvioimalla ja kehittämällä. Keskustelujen kautta tehtävänkuva muovautuu ja omaa tehtävää tukevia vuorovaikutusrakenteita synnytetään.

VUOROVAIKUTUSTA MAHDOLLISTAVA POLIITTINEN JOHTAMINEN

Tässä tutkimuksessa on etsitty vastausta kysymyksiin, *miten vuorovaikutteisuutta hyödynnetään poliittisen johtamisen rakentamisessa ja miten vuorovaikutteinen hallinta näyttäytyy osana poliittista päätöksentekoprosessia*. Tutkimuksen

tulokset vahvistavat aiemman tutkimuksen tuottamia havaintoja vuorovaikutteisen hallinnan toimintatavoista ja niiden vakiintumisesta osaksi suomalaisten kuntien poliittista johtamista mutta myös laajentavat kuvaa avartuvasta kuntien poliittisesta johtamisesta ja siihen erottamattomasti kytkeytyvästä vuorovaikutuksesta. Vuorovaikutusta hyödynnetään pirstoutumisen hallintana ja vaikutusvallan kasvattamisessa tulevaisuuden johtajuuspotentiaalin vahvistamiseksi. Vuorovaikutteinen hallinta kietoutuu tiiviisti osaksi kuntien poliittista johtamista.

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

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

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

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

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

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

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

LOPUKSI

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

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

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

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

LÄHTEET

- Ansell, C., Doberstein, C., Henderson, H., Siddiki, S., & Hart, P. t. (2020). Understanding inclusion in collaborative governance: A mixed methods approach. *Policy and Society*, 39(4), 570–591. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1785726>
- Ayres, S. (2019). How can network leaders promote public value through soft metagovernance? *Public Administration*, 97(2), 279–295. <https://doi.org/10.1111/padm.12555>
- Edelenbos, J. (2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance*, 18(1), 111–134. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2004.00268.x>
- Edelenbos, J., Schie, N., & Gerrits, L. (2009). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Sciences*, 43(1), 73–94. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9086-2>
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Hartley, J. (2010). Political Leadership. Teoksessa S. Brookes & K. Grint (Toim.), *The New Public Leadership Challenge* (ss. 133–149). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230277953_9
- Haus, M., & Sweeting, D. (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies*, 54(2), 267–288. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00605.x>
- Haveri, A., Jäntti, A., Johanson, J.-E., Parkkinen, J., & Paananen, H. (2021). Pormestarimallin vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön. *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa?: Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*, 25–49.
- Haveri, A., Nyholm, I., Røiseland, A., & Vabo, I. (2009). Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments. *Local Government Studies*, 35(5), 539–556. <https://doi.org/10.1080/03003930903227360>
- Haveri, A., Paananen, H., & Airaksinen, J. (2018). Narratives on Complexity: Interpretations on Local Government Leadership Change. *Halduskultuur*, 19(1), 37–53. <https://doi.org/10.32994/ac.v19i1.207>
- Haveri, A., & Pehk, T. (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press.
- Joensuu, M., & Niiranen, V. (2016). Political leaders and public administrators: Interaction patterns and pictures in Finnish local government decision-making processes. *Public Policy and Administration*, 33(1), 22–45. <https://doi.org/10.1177/09520767166673898>
- Joensuu, M., & Niiranen, V. (2019). Political Leaders' Experiences of Local Council, Board and Committee Work and Its Challenges in Finland. *Administrative Sciences*, 9(4), 77. <https://doi.org/10.3390/admsci9040077>
- Jäntti, A., Haveri, A., & Airaksinen, J. (2021a). Pormestarimalli kuntajohtamisen muotona: Pormestarimalliin liittyvät tavoitteet, odotukset ja uskomukset. *Politiikka*, 63(2), Article 2. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101245>

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

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

LIITE 1

Pelkistettyjen ilmausten jakautuminen analyysikehikon kategorioihin, (N 293)

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

