



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Aku Autio

## **Kuntien kaksoisjohtamisen rajapinnassa**

Kuntien epäviralliset vuoropuhelun alustat osana kuntien valmistelua ja  
vallankäyttöä

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisjohtamisen Pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2024

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Aku Autio		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Kuntien kaksoisjohtamisen rajapinnassa : Kuntien epäviralliset vuoropuhelun alustat osana kuntien valmistelua ja vallankäyttöä		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisjohtaminen		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Sanna Tuurnas		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2024	<b>Sivumäärä:</b>	100

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkimuksessa käsitellään kuntien epävirallisen vuoropuhelun alustoja ja niiden merkitystä kunnan päätöksenteon valmisteluun ja kunnan toimijoiden vallankäyttöön. Epävirallista vuoropuhelua käydään kunnissa eri toimijoiden välillä laajasti ja jatkuvasti. Riippuen vuoropuheluun osallistuvista toimijoista ja vuoropuhelun aiheesta, voi sillä olla merkitystä kunnan valmistelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Tutkimuksen tavoitteena on syventyä tähän tematiikkaan ja perehtyä julkista päätöksentekoa osin verhoaviin prosesseihin.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys perustuu kuntien johtamisjärjestelmän ja kuntien keskeisten toimijoiden roolien tarkasteluun sekä niiden taustalla vaikuttavaan teoriaan ja lainsäädäntöön. Lisäksi tutkimuksessa syvennytään tuoreimpaan kunnissa tapahtuvaa vuorovaikutusta käsittelevään tutkimukseen ja vallankäytön teoriaan. Teoreettisessa viitekehyksessä pyritään luomaan tarttumapintoja kunnissa tapahtuvan vuorovaikutuksen ja vallankäytön välille: mikä kunnissa tapahtuvan vuorovaikutuksen merkitys on vallankäytölle.

Empiirisen viitekehysten keskeisin havainto oli epävirallisen vuoropuhelun iso merkitys kuntajohtajien käytännön työhön ja se, miten luonteva osa kunnan vallankäyttöä epävirallinen vuoropuhelu ja siellä tehtävät johtopäätökset ja linjavedot ovat. Epävirallinen vuoropuhelu ja vallankäyttö vuoropuhelussa ei kuitenkaan tarkoita kunnan edun vastaista toimintaa, vaan se perustuu pääasiassa pyrkimykseen tavoitella keskeisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä avointa, mutkatonta ja tehokasta toimintatapaa edistää kunnan asioita.

Tutkimus korostaa tarvetta pohtia sitä, missä määrin epävirallinen vuoropuhelu ja vallankäyttö virallisten päätöksentekuelinten ulkopuolella on legitimoitua ja miten toimintatapa voitaisiin legitimoida vahvemmin. Ja toisaalta, miten ison riskin toimintatapa muodostaa päätöksenteon verhoutumiselle suhteessa kunnan julkiseen luonteeseen, vaikka toiminta sinällään olisi kunnan ja kuntalaisten yleisen edun mukaista tai siihen pyrkivää.

---

**AVAINSANAT:** Vuoropuhelu, epävirallinen vuoropuhelu, vallankäyttö verkostoissa, epävirallinen vallankäyttö, päätöksenteon verhoutuminen, epävirallinen päätöksenteko, valmisteluun vaikuttaminen, kunnan päätöksenteko

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tausta	6
1.2	Tutkimuskysymys, tutkimuksen tavoite ja aiempi tutkimus	8
1.3	Tutkimuksen rakenne ja keskeiset käsitteet	10
2	Kuntien johtamisjärjestelmä	12
2.1	Kuntien toimielimet sekä apu- ja valmisteluelimet	15
2.1.1	Kunnanvaltuusto	16
2.1.2	Kunnanhallitus ja lautakunnat	18
2.1.3	Keskeisiä apu- ja valmisteluelimiä	19
2.1.4	Kunnan organisaation erilaisia toimintamalleja	20
2.2	Kunnanjohtajat ovat ammattijohtajia	21
2.2.1	Kunnanjohtajan esihenkilönä toimii hallitus ja hallituksen puheenjohtaja	23
2.2.2	Kunnanjohtajasopimus	24
2.3	Kuntapäätäjät ovat luottamushenkilöitä	25
3	Kuntajohtaja käyttää valtaa monien odotusten ja riippuvuuksien ympäristössä	28
3.1	Toimintaympäristön ja sen kompleksisuuden tunnistaminen muodostaa perustan kunnan johtamiselle	29
3.1.1	Kunnan hallinta muuttuvassa tietomaisemassa ja hallintasuhteissa	31
3.1.2	Kunnan johtaminen perustuu perinteisesti politiikan ja hallinnan kahtiajaolle	33
3.1.3	Vuorovaikutuksen kytkeytyminen hallintasuhteisiin ja duaalijohtamiseen	36
3.2	Kuntajohtaja on vallankäyttäjä	39
3.2.1	Valta organisaatioissa	40
3.2.2	Kuntatoimija vallankäyttäjänä	42
3.2.3	Vuorovaikutuksen merkitys kunnissa tapahtuvassa vallankäytössä	44
4	Tutkimuksen toteutus	50

4.1	Laadullinen tutkimus	50
4.2	Tutkimusaineisto ja analyysi	51
4.3	Tutkimuksen eettisyydestä ja luotettavuudesta	53
5	Tutkimuksen tulokset	55
5.1	Epävirallinen vuoropuhelu on osa kuntajohtajien arkea	56
5.2	Epävirallista vuoropuhelua esiintyy monilla erilaisilla alustoilla	60
5.3	Vuoropuhelussa vaikutetaan ja käytetään valtaa tietyin rajoituksin	67
5.4	Valtasuhteet ja niiden suhde epävirallisen vuoropuhelun alustoihin	72
5.5	Epävirallinen vuoropuhelu ja vallankäyttö valiokuntamallissa	77
6	Johtopäätökset ja pohdinta	80
6.1	Jatkotutkimusaiheita	88
	Lähteet	90
	Liitteet	100
	Liite 1. Haastattelurunko	100

**Kuviot**

- Kuvio 1. Esimerkkinä Jämijärven kunnan toimielimet ja apu- ja valmisteluelimet 16
- Kuvio 2. Kuntatoimijan tietomaisemaan vaikuttavat voimat. (Jalonen, 2010, s. 43) 32
- Kuvio 3. Kunnan johtamisjärjestelmä lainsäädännön näkökulmasta (mukaillen Virikkoa, 2016) 34
- Kuvio 4. Kuntajohtajan erilaiset johtamisroolit (Siegel, 2010, s. 158) 37
- Kuvio 5. Vallan ulottuvuuksista mukaillen Harisaloa (2021) 41
- Kuvio 6. Epävirallisen vuoropuhelun alustojen asemoituminen kunnanjohtajan ja viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden sekä kuntalaisten ja sidosryhmien välillä. 62
- Kuvio 7. Erilaisten toimijoiden keskeisyys vallankäyttäjänä epävirallisessa vuoropuhelussa. Merkittävimpinä kunnanjohtaja, puheenjohtajisto ja kunnanhallitus.

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Suomessa on 309 itsehallinnollista kuntaa, joista jokainen muodostaa oman väestöön, elinkeinoihin, maantieteeseen, historiaan ja kulttuuriin perustuvan hallinnollisen yksikön ja yhteisön. Kuntia on pyritty vuosikymmenten saatossa ryhmittelemään erilaisten muuttujien avulla, joista keskeinen on väestömäärään perustuva kuntakoko. Kansalaisille on muodostunut erilaisia mielikuvia eri tyyppisistä kunnista, niiden päätöksenteosta ja toiminnasta. Yleisesti kunnat hahmotetaan kuntien tarjoamien palveluiden kautta, kunnissa ymmärretään olevan tietyt päättäjät ja päätöksentekuelimet ja niin edelleen. Kuntien ja niissä tapahtuvan toiminnan hahmottaminen vaikeutuu huomattavasti, kun tarkastellaan kunnissa toimivien keskeisten henkilöiden välisiä suhteita ja vallankäyttöä. Usein tämä tematiikka nousee esiin, kun vuorovaikutuksessa on hankausta tai kun kunnan avainhenkilöissä tapahtuu muutoksia.

Uutisoinnille herkkiä asioita ovat kunnissa tapahtuvat ristiriitaisuudet, epäluottamustilanteet ja muut tavanomaisesta arjesta poikkeavat anomaliat (esimerkiksi Hiltunen, 2023; Lahola, 2023; Ylönen, 2023a). Anomaliaita ne ovat siksi, että laajasta uutisoinnista huolimatta päätöksenteko ja johtaminen kunnissa tapahtuu pääasiassa ilman sen suurempaa epäluottamusta (ks. Katainen, 2023, s. 3). Yksi isolle yleisölle näkyvä ”mittari” kuntajohtamisen tilasta on kuntajohtajia kohtaan osoitettu epäluottamus ja tilanteisiin liittyvä uutisointi. Aloitteita kunnanjohtajan irtisanomiseksi ja kunnanjohtajan irtisanomisia on tilastoitu vuosien saatossa vaihtelevasti.

Kuntaliiton (Piipponen, 2014) selvityksessä on arvioitu, että vuosina 2005-2013 tehtiin yhteensä 24 aloitetta kunnanjohtajan irtisanomiseksi, Matvejeff (2009) vuorostaan arvioi pro gradussaan vuosina 1993-2006 noin 50 kunnanjohtajan saaneen potkut tai eronneen itse. Verkkouutisten (Luukkonen, 2014) jutussa on viitattu Risto Niemelän arvioineen väitöskirjassaan vuosina 1990-2010 tapahtuneen noin 80 erottamistapausta. Niin ikään Kuntaliiton (Piipponen, 2019) selvityksen mukaan vuosien 2005-2018 aikana

jätettiin 39 aloitetta epäluottamuksesta kunnanjohtajaa kohtaan. Julkisuuteen ja selvityksiin päätyneiden tapausten lisäksi on todennäköisesti paljon sellaisia kiperiä tilanteita, joissa on ainakin käyty lähellä varsinaisen epäluottamustilanteen syntymistä. Edellä lueteltuja tilastointeja vuositason tarkasteltaessa eivät määrät lopulta ole kovin suuria suhteutettuna kuntien määrään ja tilastointijaksoihin.

Ristiriitoja kuitenkin tapahtuu ja luottamuspuolan syitä ja tarinoita on yhtä paljon kuin on tapauksiakin. Tilastollisesti tarkasteltuna kyse ei välttämättä kuitenkaan ole kovin merkittävästä yhteiskunnallisesti ilmiöstä ottaen huomioon työn julkisuus ja se, miten isoja ja moninaisia odotuksia kunnanjohtajalle viranhaltijana asetetaan. Kuntajohtajille asetetut epärealistisen suuret odotukset, huono keskusteluyhteys tai ongelmat henkilökemioissa, päättäjien eriävät toiveet, joiden välillä kunnanjohtajan on taiteiltava, poliitikkojen ja viranhaltijoiden roolien sekoittuminen, pelko tietovuodoista, annetun informaation kyseenalaistaminen ja valtasuhteisiin liittyvät epäselvyydet ovat asioita, jotka vaikuttavat mahdollisten epäluottamustilanteiden syntyyn osapuolten välillä (Rämö, 2018; Katainen, 2023, s. 3).

Julkisista lähteistä saa harvemmin tarkkaa käsitystä siitä, mitkä tapahtumat ja elementit ovat johtaneet ristiriitoihin kuntajohtajien keskuudessa. Tutkimuksessa nostan esiin Kyöstin ja muiden (2022) ylimmän kuntajohdon kompleksisia kriisejä käsittelevän artikkelin, jossa esitellään johtamisen kriisitilanteiden tyyppitarinoita. Useammassa näistä tarinoista on kyse luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisistä roolituksista, kommunikaatiosta ja vuorovaikutuksesta. Tyyppitarinat sinällään ovat yhtäältä nimensä mukaisesti karkeita tyypittelyjä, mutta toisaalta kuvaavia havaintoja epäluottamustilanteiden taustalla. Kyse ei ole salamasta, joka iskee kirkkaalta taivaalta, vaan tietyn tapahtumaketjun tuloksesta.

Edellä mainittuun viitaten Paananen (2022b, s. 245) on arvioinut hyvissä ajoin rakennettujen vuorovaikutusrakenteiden ja ihmisten välisten tiiviiden suhteiden tukevan pirstoutuneen johtamisympäristön ja kriisitilanteiden hallintaa. Viimeaikainen

hallintotieteellinen tutkimus osoittaa (esimerkiksi Kuusela, 2010; Sørensen, 2020; Paananen, 2022a), että onnistunut vuorovaikutus eri osapuolten välillä ylipäättään parantaa organisaation toimintaa ja vallankäyttöä. Vallankäytön näkökulmasta vuorovaikutus on mielenkiintoista erityisesti siksi, että kaikkeen vuorovaikutukseen liittyy valtaa ja vuorovaikutuksen verkostot vaihtelevat avoimista suljettuihin; ne rajaavat agendoja, osallistumista ja preferoivat tiettyjä intressejä (Holttinen ja Ruostetsaari, 2001, s. 100-101). Holttisen ja Ruostetsaaren (2001, s. 101) mukaan tarvitaan verkostoihin liittyvää ”case study” -tyyppistä valtatutkimusta.

Tämä tutkimus ei lukeudu varsinaiseksi valtaan liittyväksi tapaustutkimukseksi. Tutkimus pyrkii valottamaan käsitystä siitä, miten epävirallinen vuoropuhelu ilmenee ja jäsentyy kunnissa ja onko kyseessä harmiton tapa viestiä ja vahvistaa luottamusta. Vai onko epävirallinen vuoropuhelu sellaista toimintaa, johon liittyy syvempiä valtaan ja kuntademokratian toimivuuteen kytkeytyviä merkityksiä. Vuoropuhelun alustat ja määrä vaihtelevat kunnittain. Joissain kunnissa vuoropuhelua ei harjoiteta minkään varsinaisen monijäsenen erillisen epävirallisen alustan välityksellä. Toisaalla taas kokoontui jonkin sortin päättäjistä ja kunnanjohtajasta koostuva ryhmittymä tarpeen mukaan. Usein epävirallinen vuoropuhelu kytkeytyy jollain tavalla viralliseen päätöksentekoon muun muassa iltakoulujen muodossa. Suhtautuminen kulloiseenkin järjestelyyn vaihtelee ja kehittämiskohteita ilmenee aina tarpeen mukaan.

## **1.2 Tutkimuskysymys, tutkimuksen tavoite ja aiempi tutkimus**

Johtamista ja vallankäyttöä kunnissa on tutkittu monesta eri näkökulmasta. Viime vuosikymmeninä tutkimuksen painotus on siirtynyt hiljalleen luottamushenkilöihin kytkeytyvien valtarakenteiden tutkimisesta (esimerkiksi Holttinen ja Ruostetsaari 2001; Harisalo ja Stenvall 2002) vuorovaikutuksen ja kansalaisvaikuttamisen tutkimiseen (esimerkiksi Leinonen 2010; Kuusela 2010; Leponiemi 2019; Paananen 2022a, 2022b), jotka niin ikään joissain määrin kytkeytyvät myös valtarakenteisiin. 2000-luvulla on tarkasteltu paljon myös kuntajohtamisen kompleksisuutta, hallittavien tietomäärien

kasvua ja hallintasuhteita (esimerkiksi Anttiroiko ym., 2007; Jalonen, 2007; Niiranen ym., 2013; Puustinen ja Jalonen, 2020; Kyösti ym., 2022).

Luottamusta ja epäluottamusta käsittelevä tutkimus on myös ollut oleellisessa osassa suomalaista hallinnon tutkimusta. Tuoreimpia julkaisuja aihepiirin osalta ovat Sipilän (2023) kuntien johtavien viranhaltijoiden tunteita ja kokemuksia poliittisessa päätöksentekoprosessissa tarkasteleva raportti sekä Kataisen (2023) väitöskirja liittyen suomalaisten poliitikkojen ja viranhaltijoiden väliseen epäluottamukseen, sen esiintymiseen, syihin ja vaikutuksiin.

Viittaan edellä lueteltuihin tutkimuksiin omassa tutkimuksessani, jonka lisäksi hyödynnän muuta aihepiiriin liittyvää tutkimusta. Pyrin taustoittamaan oman tutkimukseni mahdollisimman tuoreella tutkitulla tiedolla, jolla on kaikupohjaa kuntiin, niiden hallintoon, johtamiseen ja arkeen.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on pureutua kaksoisjohtamisen rajapintaan tarkastelemalla luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välisiä epävirallisen vuoropuhelun alustoja ja niiden merkitystä valmistelussa ja vallankäytössä. Valmistelun näkökulmasta kiinnostavaa on erityisesti se, miten paljon epävirallisella vuoropuhelulla on vaikutusta kunnanjohtajan valmisteluun: saako hän tukea ja tietoa työnsä luottamushenkilöiltä ja toisaalta tulevatko luottamushenkilöt informoiduksi asioista niin, että luottamus eri osapuolten välillä säilyy hyvänä ja ristiriitatilanteita pystytään välttämään. Vallankäytön näkökulmasta kiinnostaa puolestaan se, käytetäänkö vuoropuhelun yhteydessä sellaista valtaa, joka kuuluisi laissa säädetylle toimielimelle: toisin sanoen ajaututaanko epävirallisessa vuoropuhelussa tekemään päätöksiä tai ohjaamaan päätöksentekoa niin vahvasti, ettei asioita altisteta julkiselle keskustelulle.

Tutkimukseni tavoitetta aiempaan tutkimukseen peilattaessa voidaan sanoa vuorovaikutuksen merkityksen korostuvan ja linkittyvän moniin johtamisen ja vallankäytön eri näkökulmiin ja nyansseihin. Esimerkiksi kuntajohtamisessa tapahtuvaa

vuorovaikutusta tutkinut Paananen (2022b) on poliittista johtamista ja kuntien vuorovaikutteista hallintaa käsittelevässä artikkelissaan kuvaillut laajasti vuorovaikutuksen merkitystä kuntajohtamisessa luottamushenkilötehtäviin palkattujen henkilöiden näkökulmasta. Paananen (2022b, s. 246) toteaa yhteenvedossaan, että kuntien poliittinen johtaminen vaatisi lisää tutkimusta. Paananen nostaa esiin kysymykset esimerkiksi siitä, miten poliittinen johtaminen ulottuu yli päätöksenteon, miten päätöksenteon ja kuntien johtamisen legitimitetti turvataan tilanteessa, jossa vaikuttaminen tapahtuu enenevässä määrin virallisten toimielinten ulkopuolella ja miten suhtaudutaan siihen, jos kuntien poliittisen johtamisen tehtäväksi ymmärretään eri toimijoiden osallisuuden edistäminen, vuorovaikutuksen kehittäminen ja näkökulmien yhteen sovittaminen.

Tutkimukseni tavoitteisiin ja aiempaan tutkimukseen peilaten olen päätenyt seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Minkälaisia erilaisia epävirallisen vuoropuhelun alustoja kunnissa on?
- 2) Miten epävirallisilla vuoropuhelun alustoilla käytetään valtaa?

### **1.3 Tutkimuksen rakenne ja keskeiset käsitteet**

Tutkimus jakautuu kuuteen eri lukuun. Tutkimuksen toisessa luvussa perehdytään kuntien johtamisjärjestelmään tarkastelemalla kunnissa olevia toimielimiä, keskeisiä henkilöitä ja niiden roolia kunnan johtamisessa. Toisen luvun keskeiset käsitteet liittyvät kunnan rooliin hallinto-organisaationa ja paikallisyhdyskuntana ja alueyhteisönä. Kuntaorganisaatiota pyritään kuvaamaan konkreettisesti ja eri henkilöiden roolien merkitystä syventämään suhteessa toisiinsa ja kunnan hallintaan.

Kolmannessa luvussa syvennytään tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen tarkastelemalla kuntajohtajan roolia vuorovaikutuksen ja vallankäytön näkökulmasta. Keskeisiä käsitteitä ovat vuorovaikutuksen näkökulmasta kuntajohtajien toiminta eri hallintasuhteissa ja muuttuvassa tietomaisemassa. Niin ikään luvussa perehdytään

duaalijohtamisen käsitteeseen ja sen merkitykseen suhteessa kunnan toimijoiden vuorovaikutukseen. Vallankäytön käsitettä tarkastellaan niin organisaatiotasolla kuin kuntatoimijan vallankäyttönä. Luvun lopussa tarkastellaan vuorovaikutuksen merkitystä suhteessa kunnissa tapahtuvaan vallankäyttöön.

Neljännessä luvussa esitellään tutkimuksen toteutustapa, aineisto ja sen keruumenetelmät ja tulosten analysointi prosessina. Viidennessä luvussa syvennyttään tutkimuksen empiiriseen aineistoon ja kuudennessa luvussa esitellään tutkimuksen keskeiset tulokset, tehdään johtopäätöksiä tutkimukseen liittyen ja pohditaan mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

## 2 Kuntien johtamisjärjestelmä

Perustuslain (731/1999, 121 §) mukaan Suomi jakautuu asukkaidensa itsehallintoon perustuviin kuntiin, joilla on verotusoikeus ja joille annetuista tehtävistä ja hallinnon perusteista säädetään laissa. Laissa määrättyjen tehtävien lisäksi kunnat voivat hoitaa myös muita julkisia tehtäviä toimivaltansa puitteissa. Kuntajaolla pyritään eheään, elinvoimaiseen ja toimivaan kuntarakenteeseen, jossa asukkailla on edellytykset vahvaan itsehallintoon (Valtiovarainministeriö, n.d.). Anttiroiko ja muut (2007, s. 15-16) ovat jakaneet kunnan perusominaisuudet paikallisesti toimivan hallinto-organisaation ominaisuuksiin ja paikallisyhdyskunnan ja alueyhteisön ominaisuuksiin:

### **Kunta hallinto-organisaationa**

1. hallinto ja palveluorganisaatio
2. lakisääteiset ja vapaaehtoiset tehtävät
3. toimivalta
4. taloudelliset voimavarat
5. henkilöstö ja työyhteisöt
6. kunnallinen demokratia
7. päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmät
8. kuntakonserni, yhteistyö- ja verkostosuhteet
9. palvelustrategiat

### **Kunta paikallisyhdyskuntana ja alueyhteisönä**

1. maantieteellinen alue sekä sen sijainti, etäisyydet ja liikenneyhteydet
2. fyysinen ympäristö ja luonnonolot
3. alue- ja yhdyskuntarakenne
4. alueellinen työnjako, tuotanto, elinkeinot, työllisyys ja kilpailukyky
5. väestön määrä ja väestön sosiaalinen rakenne
6. sosiaaliset ryhmät, alueyhteisöt, intressiryhmät ja yhteistyöverkostot
7. poliittiset toimijat sekä niiden muodostamat koalitiot ja valtasuhteet
8. sosiaalinen pääoma, luovuus ja ammatillinen osaaminen
9. historia, arvot, kulttuuri ja identiteetti

Kuntien johtamisjärjestelmää voidaan tarkastella kuntaorganisaation ja yhteisön näkökulmasta. Kuntaorganisaatio koostuu vaaleilla valituista luottamushenkilöistä ja työtai virkasuhteisista työntekijöistä, jotka muodostavat organisaation rakenteet, prosessit ja kulttuurin. Byrokratian ideaalin mukaan hallinto ja politiikka erotellaan toisistaan niin, että poliitikoilla ja viranhaltijoilla on omat selkeät tehtävänsä organisaatiossa. Suomalaiset kuntaorganisaatiot duaaliorganisaatioina pyrkivät harjoittamaan

byrokratian ideaalin mukaista kaksoisjohtamista siten, että vaaleilla valitut luottamushenkilöt (poliitikot) panevat asioita vireille, tekevät päätöksiä ja valvovat niiden toteuttamista, asettavat tavoitteita ja kantavat poliittista vastuuta. Viranhaltijat ja henkilöstö vuorostaan vastaavat asioiden valmistelusta, päätösten toteuttamisesta ja niiden täytäntöönpanon johtamisesta. Yhteisön näkökulmasta kunta nähdään osana paikallista yhteisöä, johon kuuluvat kuntalaiset, järjestöt ja muut yhteistyötahot. Kuntaorganisaatio ja -yhteisö ovat sidoksissa toisiinsa monilta osin. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 67-68; Kuntaliitto, 2023a; Weber, 1922; Myllymäki, 2020, s. 14).

Kuntia johdetaan erilaisista rooleista käsin. Niirasen ja muiden (2013, s. 18-19) tutkimus korostaa weberiläiseen dualismiin viitaten poliitikkojen merkitystä visionääreinä ja päätöksentekijöinä ja vastaavasti viranhaltijoiden merkitystä poliittisesti sitoutumattomina päivittäisen hallinnon toteuttajina. Vaikka erilaiset roolit korostuvat ja duaalimalli vaikuttaa sinänsä yksinkertaiselta, määritellään Virikon (2016, s. 25) mukaan tosiasiallinen toimivalta poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä kuntakohtaisesti. Niin ikään Paananen (2022a, s. 11) on todennut tehtävärajojen määrittelyn ja yksiselitteisten linjavetojen vetämisen viranhaltijoiden ja poliitikkojen välillä hankalaksi. Poliittinen sitoutumattomuus ei myöskään välttämättä aina täysin toteudu viranhaltijoiden osalta (esimerkiksi Niilola, 2020). Henkilöiden erilaisten roolien lisäksi kunnan roolit jakautuvat hallintoon, palveluihin, talouteen ja päätöksentekoon: hallinnon osalta valmistelun, johtamisen ynnä muun järjestämistä, talouden osalta resurssien turvaamista, palveluiden osalta kuntalaisille näkyviä palveluita kuten opetusta ja infraa, päätöksenteon osalta kuntademokratian toimintaa suunnitelmista toteutukseen (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 67-69).

Kuntastrategia on keskeinen kunnan toimintaa pitkällä aikavälillä ohjaava asiakirja. Kuntalain (410/2015, 37 §) mukaan valtuusto päättää kuntastrategiasta ja siinä tulee ottaa pitkän aikavälin toiminnan ja talouden tavoitteita sekä asioita, kuten

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;*
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;*
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;*

- 4) omistajapolitiikka;*
- 5) henkilöstöpolitiikka;*
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;*
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.*

Kuntastrategia perustuu kunnan arvioon sen nykytilanteesta. Lisäksi strategiassa arvioidaan toimintaympäristön muutoksia ja siitä koituvia vaikutuksia kunnan tehtävien hoitamiseen. Kuntastrategia edellyttää säännönmukaista arviointia ja mukaan ottamista kunnan suunnittelutyössä. (Kuntalaki 410/2015, 37 §, 110 §).

Viime vuosikymmeninä kuntien johtamiseen on vaikuttanut erityisesti uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM), jonka myötä on pyritty parantamaan organisaation asemoitumista erityisesti tuloksellisuuden, yksilön tarpeiden ja taloudellisen itsenäisyyden näkökulmasta. Muutoksen positiivisia puolia ovat olleet erityisesti taloudellisen vastuullisuuden ja asiakaslähtöisyyden korostuminen. Toisaalta on myös havaittu, että jotkin liikkeenjohdon opit eivät ole sovellettavissa kunnissa kuntien yhteiskunnalliseen toimintaan liittyvien vastuiden vuoksi. Keskeistä on pyrkiä optimaaliseen tasapainoon ja toimivuuteen uuden julkisen johtamisen ja kunnallisen hallinnon perinteisten toimintatapojen välillä. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 74-75).

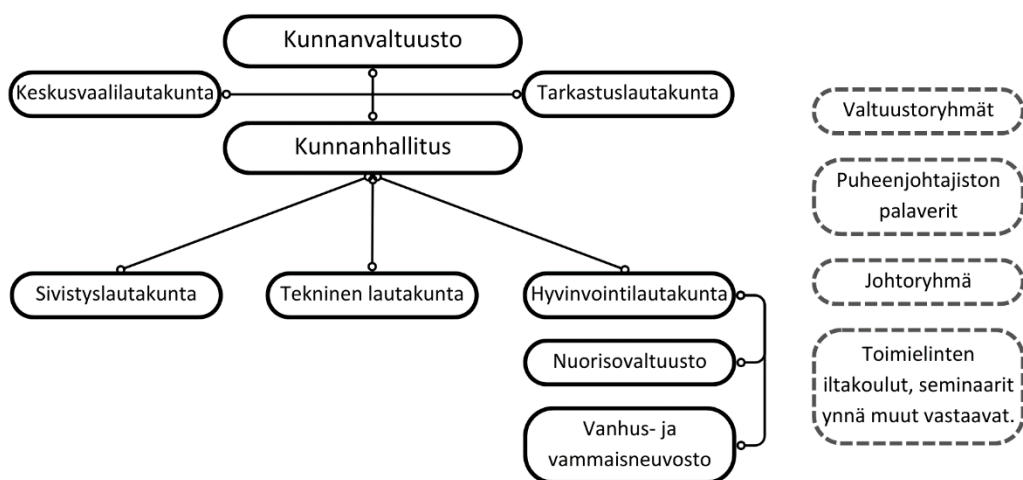
Perusominaisuuksiltaan kunnat ovat vuosikymmenten saatossa pysyneet jokseenkin samankaltaisina. Palveluntuotannon näkökulmasta viimeisin suuri muutos on vuoden 2023 alusta voimaan tullut sosiaali- ja terveystalouden uudistus, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut siirtyivät kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille Helsingin kaupunkia lukuun ottamatta (Valtioneuvosto, 2022a). Kunnilla säilyy kuitenkin tärkeitä yhdyspintoja sosiaali- ja terveystalouteen, kuten oppilashuolto sekä hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman laatiminen. Kunnat vastaavat edelleen myös elinvoiman edistämisestä, maankäytöstä, sivistyspalveluista ja ylipäätään paikallisen identiteetin vaalimisesta sekä asukkaiden itsehallinnon toteutumisesta (Valtioneuvosto, 2022b).

Sosiaali- ja terveystalveluiden uudistus on joissain määrin heikentänyt paikallishallinnon toteutumista erityisesti vähäväkisissä kunnissa. Ajatuspaja Toivon selvitys (2021) arvioi aluevaaleja edeltävänä vuonna, että peräti 60 pientä kuntaa jäisi ilman edustajaa hyvinvointialueensa valtuustoon ja 69 kuntaa saisi korkeintaan yhden paikan valtuustoon. Vaalien lopputuloksena peräti 51 kuntaa jäi ilman omaa edustajaa (Harju ja Hyttinen, 2022). Hyvinvointialueet hakevat vielä suuntaa paikallisen väestön kanssa toimimiseen (esimerkiksi Kankaanpään seutu, 2023) ja aika näyttää, minkälainen edunvalvontasuhte kuntien ja hyvinvointialueiden välille muotoutuu. Kunnat säilyttävät joka tapauksessa asemansa oman alueensa merkittävänä palvelunjärjestäjänä, vallankäyttäjänä ja edunvalvojana ja suomalaisen julkishallinnon käytännön toimeenpanevana organisaationa (vrt. Harisalo ja muut, 2007, s. 90).

## **2.1 Kuntien toimielimet sekä apu- ja valmisteluelimet**

Kuntalain (410/2015, 30 §) mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuusto, kunnanhallitus mahdollisine jaostoineen, lautakunnat tai valiokunnat mahdollisine jaostoineen, johtokunnat mahdollisine jaostoineen sekä toimikunnat. Toimielinten jäsenet valitaan valtuutetuista tai kuntalaisista pääsääntöisesti valtuustokaudeksi kerrallaan, ellei toisin ole päätetty tai ellei asianomaisen toimielimen jäsen tule toimielimestä erotetuksi (KL 410/2015, 30-34 §). Kuntaliiton (2023b) mukaan kunnissa voi olla lisäksi vapaamuotoisia apu- tai valmisteluelimiä ilman muodollista toimielimen asemaa. Tällaisia apu- tai valmisteluelimiä ovat kunnan johtoryhmä, erilaiset työryhmät ja valtuustoryhmät.

Seuraavassa kuviossa (kuvio 1) on esitelty esimerkkinä Jämijärven kunnan toimielinorganisaatio, jossa on huomioitu myös epäviralliset apu- tai valmisteluelimet.



**Kuvio 1. Esimerkkinä Jämijärven kunnan toimielimet ja apu- ja valmisteluelimet**

Kuntalain (410/2015) 30 §:n mukaisten toimielinten lisäksi kuvioon on hyvinvointilautakunnan (hyvinvointitoimen) alaisiksi lisätty myös kuntalain 26–27 § edellyttämät nuorisovaltuusto ja vanhus- ja vammaisneuvosto. Valtuustoryhmät, puheenjohtajiston palaveri, johtoryhmä ja toimielinten iltakoulut vuorostaan ovat Kuntaliiton (2023b) mainitsema *apu- tai valmisteluelimiä*, joille ei Jämijärvellä ole säädetty erillistä asemaa kunnan hallintosäännössä. Kuviossa erikseen erotettu kunnanjohtaja osallistuu sekä puheenjohtajiston palavereihin, johtoryhmän kokouksiin, että toimielinten iltakouluihin.

### 2.1.1 Kunnanvaltuusto

Joka neljäs vuosi kuntavaaleissa valittava kunnanvaltuusto käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa. Valtuusto valitsee kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenet ja kunnan hallintosäännöstä riippuen keskeisiä viranhaltijoita, hyväksyy kunnan strategian (ks. kpl. 2), päättää kunnan hallinnon järjestämisestä, hyväksyy keskeiset talouteen vaikuttavat asiat, kuten kunnan veroprosentit, tilinpäätöksen ja talousarvion. Talousarvio on kunnan

toiminnan kannalta keskeinen kunnanvaltuuston vaikuttamisväylä, sillä siinä hyväksytään taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita seuraavalle talousarviovuodelle ja tuleville suunnitelmavuosille. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 7, 69-73, 81, 233). Kuntalain (410/2015, 14 §) mukaan valtuusto päättää seuraavista asioista:

- 1) kuntastrategiasta;*
- 2) hallintosäännöstä;*
- 3) talousarviosta ja taloussuunnitelmasta;*
- 4) omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta;*
- 5) liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista;*
- 6) varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteista;*  
*(21.5.2021/419)*
- 7) sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista;*
- 8) palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;*
- 9) takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;*
- 10) jäsenten valitsemisesta toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;*
- 11) luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;*
- 12) tilintarkastajien valitsemisesta;*
- 13) tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta;*
- 14) muista valtuuston päätettäviksi säädettyistä ja määrättyistä asioista.*

Valtuusto tekee päätökset kunnanhallituksen esityksestä ja se voi tarpeen mukaan hajauttaa päätösvaltaansa muun muassa lautakunnille, yhteistyökumppaneille ja viranhaltijoille. Tarvittaessa valtuusto voi tukeutua kuntalaisiin merkittävien kysymysten osalta muun muassa järjestämällä kansanäänestyksiä ja mahdollistamalla suora vaikuttamista. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 72). Oikeusministeriön (Oikeusministeriö, 2019) luettelon mukaan kunnalliset kansanäänestykset ovat pääasiassa liittyneet kuntaliitoksiin ja valtaosassa tapauksia valtuusto on päättänyt äänestystuloksen mukaisesti. Anttiroikon ja muiden (2007, s. 72) mukaan valtuuston toiminnan kannalta on oleellista, että valtuusto asettaa sitovia ja selkeitä tavoitteita, jotka ohjaavat toimintaa ja joita voidaan valvoa. Tästä näkökulmasta valtuuston rooli strategisen johtamisen ja arvioinnin näkökulmasta korostuu. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 72).

### 2.1.2 Kunnanhallitus ja lautakunnat

Kunnanhallituksella on keskeinen rooli kunnan päivittäisessä johtamisessa ja taloudenhoidossa, sillä kunnanhallitus ottaa kantaa käytännön asioihin, joiden avulla pyritään saavuttamaan valtuuston asettamia tavoitteita. Kunnanhallitus on lisäksi kunnan edunvalvoja ja riippuen hallintosäännöstä, myös kunnan edustaja, puhevallan käyttäjä. Kunnanhallitus on kokonsa puolesta ketterä toimija ja kunnanhallitus jäsenineen on monissa kunnissa tärkeä vallankäyttäjä. Kunnanhallituksen esittelijänä toimii kunnanjohtaja. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 70, 72). Kunnanhallituksen puheenjohtaja on yhdessä kunnanjohtajan kanssa keskeisessä roolissa kunnanhallituksen toiminnan ja päätöksenteon järjestämisessä ja kunnan johtamisessa ylipäätään. Näitä rooleja on avattu tarkemmin edempänä tutkimuksessa. Kunnanhallituksen tehtävistä on säädetty kuntalaissa. Kuntalain mukaan (410/2015, 39 §) kunnanhallituksen tulee

- 1) vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta;
- 2) vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;
- 3) valvoa kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa;
- 4) edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta;
- 5) vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta;
- 6) vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta;
- 7) huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Kuntaliitto on laatinut suosituksen hyvästä hallitustyöskentelystä (Kurikka ja Majoinen, 2009), jossa korostetaan hallituksen merkitystä kunnan monien eri elementtien yhteen nivojana. Suosituksessa korostetaan kunnanhallituksen merkitystä strategiaprosessissa ja strategian jalkauttamisessa, yhteistä sopimista poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, aktiivista konserniohjausta, viestinnän ja yhteistyön edistämistä eri tahojen kanssa sekä hallituspöydän ääressä olevien henkilöiden osaamisen kehittämistä. Hallituksen toiminnan kannalta keskeistä on vuorovaikutustaitojen ja luottamuksen vaaliminen hallituksen jäsenten kesken ja sidosryhmien välillä. (Kurikka ja Majoinen, 2009).

Lautakunnat ovat omien tehtäväalueiden toimielimiä pois lukien tarkastuslautakunta ja keskusvaalilautakunta. Lautakunnat valmistelevat oman toimintansa piirissä olevan esityksen talousarvioksi, toimivat talousarviossa annettujen määrärahojen mukaisesti ja noudattavat toiminnassaan lainsäädäntöä pyrkien talousarviossa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseen. Esimerkiksi Jämijärvellä sivistyslautakunta vastaa edellä luetelluista asioista sivistyspalveluiden osalta. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 70; ks. kpl. 2.1). Tiettyä toimintaa varten perustetuista lautakunnista poiketen tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista sekä talouden ja hallinnon valvontaa koskevien asioiden valmistelu valtuustolle (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 70). Keskusvaalilautakunta puolestaan huolehtii kunnan vaalijärjestelyistä (Oikeusministeriö, n.d.).

### **2.1.3 Keskeisiä apu- ja valmisteluelimiä**

Kuntien organisaatioihin lähes säännönmukaisesti sisällytetty johtoryhmä lienee kunnan keskeisin päivittäistä toimintaa johtava valmisteluelin. Anttiroikon ja muiden (2007, s. 72-73) mukaan johtoryhmää voi hyödyntää kunnanhallituksen asioiden valmistelussa ja se on kunnanhallitusta joustavampi ryhmä kiireellisiin asioihin reagoitaessa. Johtoryhmässä ei pääsääntöisesti ole luottamushenkilöitä ja useimmiten johtoryhmä koostuu kunnan toimialojen ja/tai tulosalueiden johtajista (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 72). Johtoryhmien koko ja kokoonpano vaihtelevat kunnittain. Esimerkiksi Luumäellä (Luumäen kunta, 2023) johtoryhmä koostuu kunnanjohtajasta, hallintojohtajasta, teknisestä johtajasta ja sivistystoimenjohtajasta. Juvassa (Juvan kunta, 2024) on kokoonpanoa täydennetty kehittämispäälliköllä ja Hämeenkyrössä (Hämeenkyrön kunta, n.d.) vuorostaan johtoryhmään kuuluu myös kunnanhallituksen puheenjohtaja.

Lisäksi kunnissa voi olla esimerkiksi puheenjohtajiston kokouksia tai työryhmiä, jotka eivät niin ikään ole varsinaisia päätöksentekuelimiä. Joissakin kunnissa puheenjohtajiston palaveri tai kokous mainitaan kunnan hallintosäännössä. Ainakin Paltamon (2022) ja Pelkosenniemen (2018) hallintosäännöissä puheenjohtajiston

palaveri on mainittu siten, että sen koolle kutsuminen on lueteltu yhdeksi kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtäväksi. Toisinaan kyseinen ryhmä voidaan kutsua koolle myös kunnanjohtajan kutsusta. Esimerkiksi Reisjärven (2021) hallintosäännössä on mainittu ”kunnan puheenjohtajiston kokous” ja sen koolle kutsuminen on kuvattu omana asianaan seuraavasti:

*Kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajisto sekä kunnan valtuustoryhmien puheenjohtajat ja kunnanjohtaja voivat kokoontua keskustelemaan ajankohtaisista ja valmistelunalaisista asioista kunnanhallituksen puheenjohtajan tai kunnanjohtajan kutsusta.*

Joskus ryhmän toimintaa saatetaan kuvata tarkemmin, mutta koolle kutsuja saatetaan jättää avoimeksi. Esimerkiksi Lapuan kaupungin hallintosäännössä (2020) mainitaan puheenjohtajiston työryhmän tehtävistä ja kokoon kutsumisesta seuraavasti:

*Valtuuston ja kaupunginhallituksen puheenjohtajat sekä varapuheenjohtajat kokoontuvat kutsusta säännöllisesti puheenjohtajiston työryhmäksi tai muuten käsittelemään valmistelussa olevia asioita ja edistämään poliittisten ryhmien näkemysten yhteensovittamista edellä mainituissa asioissa. Puheenjohtajiston työryhmään osallistuvat kaupunginjohtaja ja puheenjohtajiston nimeämät viranhaltijat.*

Tutkimuksen keskiössä olevat vuoropuhelun epäviralliset alustat saattavat myös toteuttaa eräänlaisen apu- tai valmisteluelimen roolia ilman muodollista asemaa.

#### **2.1.4 Kunnan organisaation erilaisia toimintamalleja**

Kunnilla on laaja liikkumavara organisaation rakentamisessa. Kunnilla on mahdollisuus järjestää toimielinorganisaatio esimerkiksi puheenjohtajamalliin ja/tai valiokuntamalliin perustuen. Puheenjohtajamallissa lautakuntien tai valiokuntien puheenjohtajat valitaan kunnanhallituksen jäsenten keskuudesta. Valiokuntamallissa lautakuntien tilalla on valiokunnat, joihin valitaan pelkästään valtuutettuja ja varavaltuutettuja. (Kuntaliitto, 2023b). Valiokunnat ovat käytössä esimerkiksi Kempeleessä, Teuvalla ja Utajärvellä

(Kempeleen kunta, n.d.; Teuvan kunta, n.d.; Utajärven kunta, 2021). Valiokuntamalli on ollut hallinnollisen tutkimuksen mielenkiinnon kohde, esimerkiksi Jurmu on tutkinut väitöskirjassaan (2021) Kempeleen valiokuntamallin uudistusprosessia.

Valiokuntamallin on arvioitu selkiyttävän politiikan ja hallinnon rajanvetoa, mutta myös lisänneen viranhaltijoiden ja poliitikkojen epävirallisia yhteyksiä virallisten yhteyksien kustannuksella. Niin ikään päättäjät ovat olleet vähemmän riippuvaisia valmistelijoiden antamasta tiedosta, josta kielteisenä seurauksena on ollut päätöksenteon tietopohjan heikkeneminen. Valtuutettujen kytkeytymisen edistäminen käytännön päätöksentekoon ei välttämättä edellytä valiokuntamalliin siirtymistä, sillä valtuutettujen määrä lautakuntien jäseninä on kasvanut. Hallituksissa valtuutettujen määrä ja asema on niin merkittävä, että niitä voidaan pitää valtuustojen ”valiokuntina”. (Hämäläinen ja muut, 2009, s. 51, 64). Esimerkiksi Jämijärvellä (Jämijärven kunta, n.d.a; n.d.b) 17 valtuutetusta seitsemän kuuluu seitsenjäseniseen kunnanhallitukseen, jolloin suhteellisesti vertailtaessa valtuuston jäsenmäärästä iso osa osallistuu myös kunnan keskeiseen päätöksentekokoelimeen.

## **2.2 Kunnanjohtajat ovat ammattijohtajia**

Kunnanjohtajan rooli ja asema ovat vuosikymmenten saatossa muuttuneet ammatillisempaan suuntaan. Kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja olivat 1970-luvun puoliväliin asti yksi ja sama henkilö, mutta vuoden 1976 kunnallislaissa (953/1976, 56 §) kunnanjohtajuus määriteltiin päätoimiseksi viraksi, jossa kunnan hallintoa tuli hoitaa kunnanhallituksen alaisena. Vuoden 1995 kuntalaki (365/1995, 24 §) mahdollisti valtuuston toimikauden ajaksi valitun kunnanjohtajan valitsemisen kunnanhallituksen puheenjohtajaksi, mutta tiettävästi edellä mainittua lainkohtaa ei sovellettu sen voimassaoloaikana ja se poistettiin vuoden 2006 lainmuutoksessa johtamisjärjestelmän selkeyttämiseksi pormestarimallin tultua vaihtoehdoksi kunnanjohtajan viran ohelle (Harjula & Prättälä, 2015, luku 4.1). Käytännöllisesti katsoen kunnanjohtajat ovat vuoden 1976 kunnallislain jälkeen olleet politiikan ulkopuolisia

ammattijohtajia, jonka lisäksi 2000-luvun puolivälissä on mahdollistunut poliittisin perustein valitun pormestarin asettaminen kuntaa johtavaksi henkilöksi kunnanjohtajan sijaan. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee kunnanvaltuusto. Pormestarit ovat ensisijaisesti poliittisia johtajia, sillä kunnanjohtajan tehtävien ohella pormestari toimii myös kaupunginhallituksen puheenjohtajana (Myllymäki, 2020, s. 14).

Sen lisäksi että kunnanjohtaja johtaa kuntaa ja toimii kunnanhallituksen esittelijänä (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 70, 73), on keskeinen osa kunnanjohtajan työnkuvaa yhteistyö ja vuorovaikutus erilaisissa verkostoissa ja kumppanuuksissa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 164-179; Paananen, 2016, s. 8-9). Kunnanjohtajilta edellytetään erilaisia kompetensseja, kuten kyvykkyyttä strategisessa johtamisessa, kokonaiskuvan hahmottamisessa, monipuolisessa tietopohjassa, innovatiivisuudessa ja ammatillisessa osaamisessa ylipäätään (Kurkinen Supperi, 2006 s. 87-88).

Vaikka kunnanjohtaja määritelläänkin kunnan hallinnon hoitajaksi kunnanhallituksen ja ylipäätään päättäjien alaisena, on kunnanjohtajilla havaittu olevan vaikutusvaltaa valmistelun ohjaamiseen ja asioiden kulkuun ennen päätöksentekoa. Esimerkiksi Rynnänen (2001, s. 54) on todennut asioiden valmistelun sisältävän oikeudellisten aspektien selvittämisen lisäksi eri tahojen kanssa käytäviä neuvotteluja, tosiasioiden tarkastelua, kompromissien tekoa ja sopimista, jolloin valmistelun myötä laadittu päätösehdotus sitoo valtuustoa monilta osin ja poliittinen ohjaus tulee osaksi valmistelua liian myöhään. Rynnänen kommentoi asiaa vain valtuuston osalta. Toisaalta ennen valtuuston kokousta valmistelussa olevat asiat ovat voineet käydä useammassakin toimielimessä, esimerkiksi työryhmissä, lautakunnissa, kunnanhallituksessa tai niistä on saatettu keskustella päättäjien kanssa epävirallisissa yhteyksissä. Rynnänen (2001, s. 54) toteaaakin, että toimivat henkilöt leimaavat kunnallispoliittista todellisuutta kunnallisoikeudellisen teorian sijaan.

Rynnäsen havaintoihin viitaten lainsäädäntö antaa tietyt puitteet organisaation rakentumiselle, mutta kunnan luottamustehtäviin ja virkoihin valituilla henkilöillä ja

heidän vuorovaikutuksellaan on myös merkitystä valtasuhteiden rakentumisessa ja päätöksenteon muodostumisessa. Sipilän (2023, s. 7) mukaan valmistelutyötä toteutetaan monin eri tavoin. Osa viranhaltijoista valmistelee asiat hyvin itsenäisesti ja osa tiiviissä yhteistyössä kunnanjohtajan tai muiden viranhaltijoiden kanssa. Tässä suhteessa kunnanjohtajat kokevat olevansa usein valmistelutyön koordinoijia.

Valmistelijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen lisäksi korostuu myös vuorovaikutus päättäjien suuntaan. Sipilä (2023, s. 9) arvioi, että valmistelun aikana ja ennen toimielinten kokouksia viranhaltijan ja luottamushenkilön välillä käytävän taustakeskustelun merkitys on suuri: viranhaltija saa lisätietoa siitä, tulisiko jotain asiaa ryhtyä selvittämään ja että onko asiaa ylipäättään järkevää tuoda päätöksentekoon. Valmistelijalla itselläänkin on jonkin verran valtaa, sillä Sipilän (2023, s. 10) havaintojen mukaan esittelijät tai valmistelijat pyrkivät toisinaan tietyllä tapaa myymään ehdotuksiaan päätöksentekijöille ja he pystyvät vaikuttamaan valmistelun aikatauluihin. Toisaalta työn laatu ja käytettävissä oleva resurssit ratkaisevat: mitä paremmin valmisteltu ja perusteltu asia on, sitä todennäköisemmin esittelijän ehdotus tulee hyväksytyksi. (Sipilä, 2023, s. 10).

### **2.2.1 Kunnanjohtajan esihenkilönä toimii hallitus ja hallituksen puheenjohtaja**

Kunnanjohtajan esihenkilönä toimii kunnanhallitus toimielimenä ja kunnanhallituksen puheenjohtajana operatiivisena esihenkilönä. Hallituksen puheenjohtajan operatiivisia tehtäviä ovat muun muassa kunnanjohtajan kanssa käytävän kehityskeskustelun koordinointi, sen toteuttaminen ja muistion laatiminen. Sen lisäksi että kehityskeskustelussa arvioidaan tulosten saavuttamista ja asetetaan uusia tavoitteita, voi keskustelun aikana ottaa esiin myös arkaluontoisempia aiheita, kuten huolia luottamushenkilöihin ja muuhun organisaatioon liittyen. Keskustelun aikana on hyvä arvioida kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välistä yhteistyötä ja molempien osapuolten tulisi tämän tiimoilta kertoa ajatuksiaan odotuksista ja kehittämistarpeista. (Kuntaliitto, 2019)

Hallituksen puheenjohtajan toiminta esihenkilönä ei rajaudu pelkästään kehityskeskusteluihin, vaan hänen vastuullaan on myös kunnan tukea ja seurata kunnanjohtajan toimintaan kunnan toiminnassa kehityskeskustelujen välillä. Hallituksen puheenjohtaja pyrkii osaltaan edistämään poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyötä, kertomaan kunnanjohtajan johtamistyöstä päättäjille ja tarpeen vaatiessa käymään täydentäviä arviointikeskusteluja kunnanjohtajan kanssa. (Kuntaliitto, 2019).

Vaikka kunnanhallitus siis toimielimenä on muodollisesti kunnanjohtajan esihenkilö, on kunnanhallituksen puheenjohtajalla keskeinen rooli toimia välikappaleena ja viestinviejänä poliitikkojen ja kunnanjohtajan välillä. Keskeisistä luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan väliseen yhteistyöhön liittyvistä asioista voidaan sopia kunnanjohtajasopimuksessa.

### **2.2.2 Kunnanjohtajasopimus**

Kuntalaissa (410/2015 42 §) on säädetty johtajasopimuksen tekemisestä kunnan ja kunnanjohtajan välille. Lain mukaan sopimuksessa on sovittava kunnan johtamisen edellytyksistä. Sopimus voi lisäksi sisältää määräyksiä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välisestä työnjaosta kunnan hallintosäännön puitteissa sekä määräyksiä sellaisista menettelytavoista, joiden avulla voidaan ratkaista kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet poiketen siitä mitä kuntalain 43 §:ssä säädetystä kunnanjohtajan irtisanomiseen tai muihin tehtäviin siirtämiseen liittyen. Niin ikään johtajasopimuksessa voidaan sopia myös erokorvauksesta. Useimmiten johtajasopimuksista päätettäessä erokorvaus on ollut yleisöä yksi eniten kiinnostavimmista johtajasopimuksen osista (esimerkiksi Ylönen, 2023b; Ojansivu, 2023).

Johtajasopimuksella on ristiriitatilanteiden ratkaisun lisäksi myös muita tärkeitä tarkoituksia. Sen lisäksi, että johtajasopimukseen kirjataan useimmiten kunnanjohtajan työn painopistealueita ja tavoitteita, saatetaan siinä ottaa kantaa myös sellaisiin asioihin,

joilla on merkitystä kunnanjohtajan rooliin ja asemaan suhteessa luottamushenkilöihin. (Kurkinen-Supperi, 2016, s. 325-326, 328). Sopimukset ja käytäntö voivat kuitenkin erota jonkin verran toisistaan. Samaan tapaan kuten Ryyänen painotti päätöksenteon osalta henkilöiden luomaa todellisuutta kunnallisoikeuden teorian sijaan, myös Kyösti ym. (2022, s. 210) ovat todenneet, että hankalissa tilanteissa kuntajohtajasopimukseen kirjatun lisäksi tilannetta värittävä erilliset henkilökohtaiset tulkinnat, kokemukset ristiriidoista, yhtenäisyydestä, autonomiasta ja arvovallasta ylipäättään. Inhimillisistä tekijöistä huolimatta Kurkinen-Supperi (2016, s. 334-335) arvioi avoimeen vuorovaikutukseen perustuvan johtajasopimuksen laadintaprosessin kehittävän luottamusta kuntajohdon keskuudessa. Avoimuuden näkökulmasta johtajasopimukset voivat olla kaksiteräinen miekka: sinällään hyvin laadittu ja julkisilta riidoilta suojaava sopimus saattaa vaikeuttaa julkista keskustelua (esimerkiksi Aamulehti, 2023; Moliis, 2023).

### **2.3 Kuntapäätäjät ovat luottamushenkilöitä**

Kuntapäätäjät ovat vaaleilla luottamustoimeen valittuja luottamushenkilöitä. Kuntaliitto (2018a) on luetellut luottamustoimen tunnusmerkkeinä suostumuksen, erottamattomuuden, määräaikaisuuden, vaalikelpoisuuden, virkavastuun, poliittisen vastuun ja eettisen vastuun. Kuntalain (410/2015, 69 §) mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässä arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Käytännön työssä poliittiset päättäjät muodostavat yhteenliittymiä, neuvottelevat keskenään, tekevät yhteistyötä viranhaltijoiden kanssa ja ylläpitävät keskustelua eri osapuolten välillä (Sørensen, 2020, s. 141).

Kunnanvaltuutetut ja varavaltuutetut valitaan valtuustoihin neljän vuoden toimikaudeksi (KL 410/2015, 15 §). Valtuustot puolestaan asettavat kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan ja tarpeelliseksi katsomiaan muita toimielimiä. Kuntalaissa (410/2015, 71 §) säädetyn vaalikelpoisuuden mukaan henkilön tulee asua kunnassa ja

hän ei saa olla julistettu vajaavaltaiseksi. Keskeisiä luottamustehtäviä kunnassa ovat erilaisten toimielinten puheenjohtajuudet, joista kunnanhallituksen puheenjohtajuus on kunnan käytännön päätöksenteon kannalta keskeisin. Hallituksen puheenjohtajan tehtäviin lukeutuvat poliittisen yhteistyön johtaminen sekä muut hallintosäännössä määrätyt tehtävät. Riippuen keskeisille luottamushenkilöille muodostuneesta roolista ja työmäärästä, valtuusto voi päättää hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan luottamustehtävien olevan päätoimisia tai osa-aikaisia. (Kuntaliitto, 2018b). Pekola-Sjöblomin ja Piipposen (2021) selvityksen mukaan vuonna 2021 alkaneella valtuustokaudella Suomessa toimii 43 päätoimista tai osa-aikaista puheenjohtajaa 22 kunnassa. 13 kunnassa on päätoiminen hallituksen puheenjohtaja tai pormestari.

Innostus vaaleihin ja päätöksentekoon mukaan lähtemiseksi on vaihdellut viime vuosina ja joskus vaaleja varten kerätyt ehdokaslistat ovat jääneet vajaiksi. Esimerkiksi vuosien 2017 ja 2021 kuntavaalien aikana on uutisoitu erittäin heikosta osallistumisesta joissain kunnissa (esimerkiksi Ylitalo, 2017; Moliis, 2021). Kuntaliiton tutkimuksen (Sandberg, 2022, s. 24) mukaan kuntapäättäjät ovat arvioineet erityisesti yksityiselämään liittyvät syyt, kunnan taloudellisen tilanteen ja kunnan päätöksentekokulttuurin vaikuttavan ihmisten halukkuuteen asettua ehdolle kuntavaaleissa. Samassa tutkimuksessa ilmeni myös, että kuntapäättäjien halukkuus asettua uudelleen ehdolle korreloi kuntakoon kanssa: pienissä kunnissa halukkuus oli matalampaa kuin suurissa. Sandberg on todennut tutkimusta koskevassa Kuntalehden haastattelussa (Ylönen, 2022), että päätöksenteon ilmapiiri vaihtelee isosti ja pieni kunta voi olla joko taivas tai helveti ja sillä on vaikutuksensa järjestelmän toimivuuteen ehdokashankinnan näkökulmasta. Tutkimusten mukaan ilmapiiriä voidaan parantaa esimerkiksi osallisuuden keinoin: ARTTU2-tutkimusohjelman havaintojen perusteella (Sandberg, 2019, s. 9) kaikki oman osallisuuden kokemuksia lisäävä toiminta edistää hyvää päätöksentekoilmapiiriä. Osallisuuden kokemuksen merkitys ilmapiiriin korostuu myös muussa tässä tutkimuksessa tuonnempana esitetyssä teoriassa.

Siinä missä poliitikot saattavat esittää epäluottamusta kunnanjohtajaa kohtaan, ovat epäasiallinen käytös, salaisten tietojen vuotaminen ja rikokset johtaneet myös poliitikkojen eroamisiin ja erottamisiin tai ne ovat vähintäänkin herättäneet laajaa julkista keskustelua (esimerkiksi Hankaniemi, 2022; Ruissalo, 2023; Kattilakoski, 2022). Epäasiallista käytöstä pyritään hillitsemään erilaisilla päättäjien pelisäännöillä ja yhteisillä sopimuksilla. Esimerkiksi Heinolan kaupunginvaltuuston pelisäännöt (2021) sisältävät kirjauksia käyttäytymiseen, työskentelyyn ja yhteistyöhön liittyen. Vastaavasti kuntaliitto on julkaissut kuntapäättäjän kokouskäsikirjan (2021), jolla pyritään antamaan perustietoa päättäjille sekaannuksien välttämiseksi.

Kuntapäättäjien kokemukset päätöksenteosta ovat eläneet vuosien saatossa. Kuntaliitolle kuntapäättäjien asenteista tutkimuksen toteuttanut Sandberg toteaa Kuntalehden (Ylönen, 2022) haastattelussa, että vaikka päättäjien asema on viime vuosina vahvistunut, on kunnanjohtajan asema säilynyt samanlaisena eikä kunnanjohtajalla ammattijohtajana välttämättä ole takanaan tietyn puolueen varmaa tukea. Niin ikään Sandberg pohtii, hämärtyvätkö kuntajohtajien ja luottamushenkilöiden roolit tulevaisuudessa nykyistä enemmän. Toisaalta Sandberg toteaa myös kuntapäättäjän olevan melko yksin ajautuessaan poliittisen myrskyn silmään: paikallisilla päättäjillä ei ole välttämättä vahvaa organisaatiota tukena, vaan asioista tulee selvitä hyvin itsenäisesti.

### **3 Kuntajohtaja käyttää valtaa monien odotusten ja riippuvuuksien ympäristössä**

Kunnan organisaation ja kuntajohtamisen näkyvät, päätöksiin, ohjesääntöihin ja lainsäädäntöön perustuvat rakenteet ovat melko loogisia ja helposti hahmotettavissa. Käytännön johtaminen, ympäristön huomioiminen ja inhimilliset muuttujat tuovat kuntajohtamiseen kuitenkin uusia, pikapuoleisesti heikosti hahmotettavia kerroksia. Koska tutkielman keskeisenä tavoitteena on hahmottaa kunnissa tapahtuvaa epävirallista vuorovaikutusta, tarkastelen seuraavaksi kuntajohtamisen erilaisia ulottuvuuksia kompleksisuuden, erilaisten hallintasuhteiden, dualijohtamisen ja vuorovaikutuksen kautta.

Termit kuten ”pirullinen ongelma” ja ”kompleksisuus” esiintyvät usein hallintotieteellisessä tutkimuksessa. Puustinen ja Jalonen (2020, s. 14) ovat kuvailleet kompleksisuuden kokonaisuuden olevan itsessään monimutkainen, vaikka kaikki monimutkaisuus ei olisikaan kompleksista. Puustinen ja Jalonen havainnollistavat asiaa tunnetun kompleksisuustutkijan Paul Cilliersin vertauskuvalla lentokoneen moottorista ja majoneesista: ensimmäinen on monimutkainen, erilaisista purettavista osista koostuva rakennelma, kun taas jälkimmäinen sisältää yhteen sulautuneita ainesosia. Koppenjan ja & Klijn (2004, XII, 7) korostavat pirullisten ongelmien lisäävän institutionaalista epävarmuutta ongelmien läpileikatessa koko organisaation, siihen liittyvät verkostot ja eri hallinnolliset tasot.

Julkiset ja yksityiset toimijat kohtaavat verkostoituneessa nyky-yhteiskunnassa yhä kompleksisempia haasteita ja tehtäviä, joihin toimijoilta myös odotetaan ratkaisuja. Julkisilta organisaatioilta toivotaan aktiivisuutta yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa ja yksityisiltä toimijoilta edellytetään vastuullisuutta riippumatta siitä, että toimintaympäristö on monimutkaistunut vuosikymmenten saatossa. Vaikka ratkaisuja esitettäisiin, voidaan ratkaistuista ja itse ongelmasta olla montaa mieltä. Samaan tapaan myös tutkittu ja perusteltu tieto voi olla omiaan hämmentämään tilannetta ja johtaa

mittelöön erilaisten tutkimustulosten välillä. Yhteiskunnan verkostoituneisuus näkyy siinä, miten riippuvaisia toimijat ovat toisistaan pyrkiessään ratkomaan pirullisen luonteen omaavia ongelmia: yritykset saattavat olla jotain isompaa kansainvälistä konsernia, jolloin niiden tulee tasapainoilla yhteistyön ja kilpailun välillä suhteessa muihin toimijoihin. Julkiset toimijat vuorostaan pyrkivät sääntelemään ja ohjaamaan yhteiskunnan toimintaa, mutta samaan aikaan ne joutuvat ottamaan huomioon muiden toimijoiden tarpeet ja tarjolla olevat resurssit. (Koppenjan & Klijn, 2004, XII, 1, 19).

Vaikka julkiset ja yksityiset toimijat kokevat asioiden käsittelemisen vaativan asiantuntemusta, haluavat erilaiset sidosryhmät osallistua ongelmien ratkaisuun. Esimerkiksi kansalaiset ja asiakkaat ovat tulleet yhä tietoisemmiksi oikeuksistaan, esittävät vaatimuksia eivätkä suostu hyväksymään kieltävää vastausta. Lisäksi media muodostaa oman riskinsä tarttuessaan näyttävästi tapahtuneisiin virheisiin vaatien julkisesti eri toimijoita tilille. Tästä seuraa haasteita toimijoiden väliselle vuorovaikutukselle, sillä toimijoiden lähipiirin tavoitteet, mielipiteet, säännöt ja toimintatavat voivat johtaa ristiriitoihin. Institutionaalinen epävarmuus lisääntyy, kun toimijat eivät ole varmoja, miten tilanteesta selvitään ja miten vuorovaikutus osapuolten välillä hoituu. (Koppenjan & Klijn, 2004, XII, 7). Suomalaiset kunnat eivät instituutiona muodosta asiassa poikkeusta, sillä Paanasen (2022a, s. 22) mukaan kuntia voidaan pitää kompleksisina systeemeinä ja kompleksisuuden näyttämöinä, joissa kompleksisuus ilmenee lukuisina keskenään ristiriitaisina tavoitteina, joiden saavuttaminen luo uusia dynamiikoita.

### **3.1 Toimintaympäristön ja sen kompleksisuuden tunnistaminen muodostaa perustan kunnan johtamiselle**

Kompleksisuutta ja pirullisia ongelmia leimaavat erilaiset käsitykset ja se, että ongelmat eivät tosiasiallisesti ole objektiivisia olosuhteita tai asioita, jotka odottavat päättäjien ratkaisua. Ongelma muodostuu havainnon ja kokemuksen perusteella, jolloin halutun ja odotetun tilanteen tai lopputuleman ja ongelman välille syntyy kuilu. Erilaiset käsitykset

ongelmasta, kuilusta ja lopputuloksesta muodostavat oman sosiaalisen rakennelmansa, jonka vuoksi ongelman muotoutuminen ja siihen suhtautuminen on hyvin subjektiivista. (Koppenjan & Klijn, 2004, 29-30, 38, 65).

Ongelmaan liittyviä perustavanlaatuisia kysymyksiä on mahdollista käsitellä vain, kun eri osapuolet havaitsevat ja pyrkivät ymmärtämään toistensa katsantokantoja, jolloin faktoille ja tutkitulle tiedolle voidaan antaa yhteisiä merkityksiä. Näkemysten jalostuminen edellyttää osapuolten välillä tapahtuvassa vuorovaikutuksessa syntyvää neuvotteluympäristöä, jossa keskinäinen ymmärrys ja sitovat sopimukset vahvistavat luottamusta ja mahdollistavat yhteistoimintaa ja yhteisiä ratkaisuja. Vuorovaikutuksen prosessit ovat kuitenkin haavoittuvaisia ja esimerkiksi nopeat muutokset toimintaympäristössä voivat tehdä pitkäaikaiset ponnistukset tyhjiksi. Ongelmien kompleksisuus, osapuolten keskinäinen vihanpito ja heikko luottamus voivat myös vaikeuttaa vuorovaikutusta, jolloin on perusteltua kysyä, onko toimijoilla riittävät resurssit ja pelisilmää operoida ongelmien äärellä. (Koppenjan & Klijn, 2004, 29-30, 38, 65).

Kuntajohtamisen kriisejä voidaan pitää joissain määrin kuntien kompleksisuuden julkisina ilmentyminä. Esimerkiksi Kyösti ja muut (2022, s. 210) ovat todenneet kriisien toimivan ikkunana kunnan johtamisympäristön kompleksisuuteen: johtamisen kriisitilanteet sisältävät usein vaikeasti hahmotettavia odotuksia ja sidoksia, epäjohtonmukaisuutta ja yhteen kietoutuneisuutta. Tähän viitaten Paananen (2022b, s. 244) on todennut, että poliittinen johtaminen edellyttää erilaisten näkökulmien, tietojen ja syötteiden kokoamista (huom. ks. Koppenjan & Klijn, 2004, 38), joiden turvin haetaan yhteistä hyväksyntää ratkaisuvaihtoehdoille ja tulkitaan vallitsevaa johtajuuden kontekstia ja paikallisen yhteisön tarpeita.

Kyöstin ja muiden (2022, s. 212) mukaan kuntajohtamisessa on oleellista tunnistaa toimintaympäristön kompleksisuus johtamisen kehittämiseksi: kun havaitaan, minkälaisia toimintalogiikoita, ristiriitaisia tavoitteita ja poliittisesti herkkiä kysymyksiä

on pöydällä, voidaan johtamista ja yhteistyötä muokata edellä mainittua kompleksisuutta ymmärtäväksi. Toisin sanoen tulee luoda toimintakykyinen johtamisympäristö, jossa konfliktin ei tarvitse johtaa esimerkiksi jonkun henkilön eroamiseen, vaan kulttuurin tai toiminnan kehittämiskohteiden esiin tuomiseen: miten vuorovaikutusta suunnitellaan ja kehitetään, jotta aito keskustelu mahdollistetaan ja valmius tarttua hankaliin kysymyksiin säilyy (Kyösti ym., 2022, s. 212).

Kompleksisuusteoreettisen viitekehyksien ominaisuuksia tarkastellen on siedettävä epäselvyyttä ja epäjärjestystä, tunnistettava sisäisiä mekanismeja sekä ymmärrettävä ajoitusta ja valintaympäristöä. Toisaalta tulee vaalia ja pyrkiä luottamukseen. Luottamus perustuu avoimuuteen, yhteisiin odotuksiin ja sopimuksista kiinni pitämiseen ja siihen, että epäonnen koittaessa ei aleta epäillä toisen osapuolen tarkoituksia, vaan pyritään anteeksiantoon (Koppenjan & Klin, 2004, s. 83).

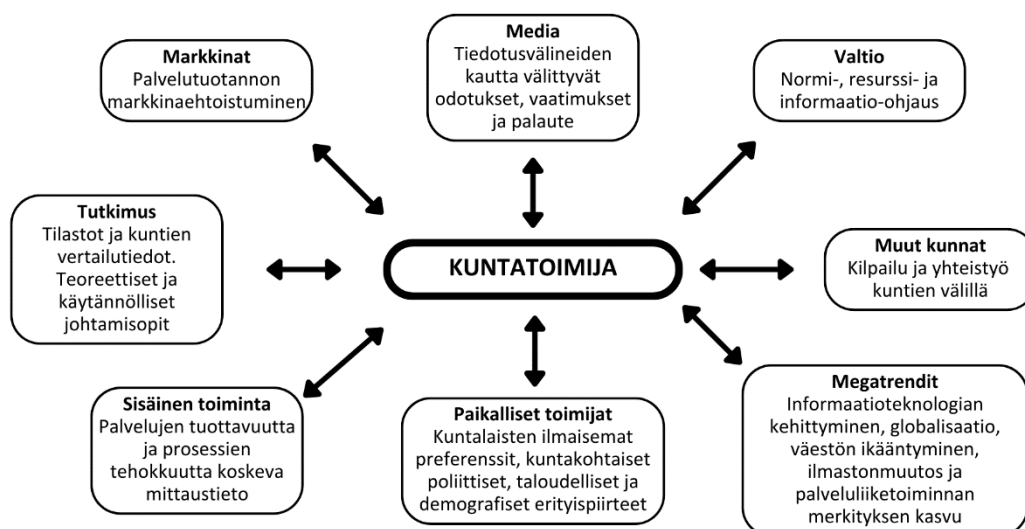
### **3.1.1 Kunnan hallinta muuttuvassa tietomaisemassa ja hallintasuhteissa**

Termi ”governance” [hallinta] on jäljitetty antiikin kreikan ja klassisen latinan kieliin, joissa sillä on viitattu laivojen ohjaamiseen. Käsitettä käytettiin kuvaamaan toiminnan ja asioiden ohjaamista. Käyttö rajoittui pitkään perustuslaillisten ja valtiollisten asioiden ohjaamiseen tai tiettyjen instituutioiden johtamiseen. Viime vuosikymmeninä käsite on saavuttanut muotisanan tarkoittaen kaikkea tai ei mitään. Todennäköisesti sanan yleistymisen taustalla on ollut tarve erottaa termit hallinto [government] ja hallinta [governance] toisistaan. (Jessop, 1998, s. 30). Kunnissa hallintaa toteutetaan sen perinteisessä merkityksessä: ohjataan julkishallinnon toimintaa paikallisesti. Kunta ei kuitenkaan hallinnoi pelkästään itse itseään, vaan toimii erilaisissa hallintasuhteissa.

Kunnan hallintasuhteet voidaan jakaa kolmeen pääulottuvuuteen: 1) kuntaorganisaation sisäiset hallintasuhteet, 2) paikalliset hallintasuhteet ja 3) ylipaikalliset hallintasuhteet. Sisäisiin hallintasuhteisiin lukeutuvat päättäjien, viranhaltijoiden ja työntekijöiden väliset suhteet ja tahojen välinen luottamus, avoimuus ja vastuunjako. Paikalliset

hallintasuhteet tarkoittavat yhteistyötä suhteessa kuntalaisiin ja paikallisiin toimijoihin kuten yrityksiin ja järjestöihin. Paikallisilla hallintasuhteilla pyritään erityisesti vahvaan sosiaaliseen pääomaan esimerkiksi kuntalaisten osallisuuden ja eri tahojen kehittäjäroolin kautta. Ylipaikallisia hallintasuhteita on useita, joista keskeinen on kunta-valtio-suhde ja enenevässä määrin myös kuntien ja Euroopan unionin välinen suhde. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 173-174). Viime vuosina vakiintuneet valtaeliitit ja yhteistyökumppanuudet ovat väistyneet alati muuntuvien yhteistyösuhteiden tieltä, joiden myötä kuntajohtajuudesta on tullut vuorovaikutusta lukuisten eri toimijuuksien välillä ja kunnista erilaisilla kontaktipinnoilla toimivia organisaatioita, jolla on laajat ja monipuoliset tiedontarpeet. (Anttiroiko, 2000, s. 25; Paananen, 2022a).

Kunnassa toimivien viranhaltijoiden ja päättäjien ratkaisuihin vaikuttavat hallintasuhteiden lisäksi ja niiden ohella erilaiset informaatio- ja tietosuhteet. Jalonen (2010, s. 43) on kuvaillut päättäjien ja viranhaltijoiden ympärillä olevaa informaatiota ja tietoa ja niiden havainnointia kuntatoimijan tietomaisemaksi. Jalonen on laatinut kuvion kuntatoimijan tietomaisemaan vaikuttavista muutosvoimista:



**Kuvio 2. Kuntatoimijan tietomaisemaan vaikuttavat voimat. (Jalonen, 2010, s. 43)**

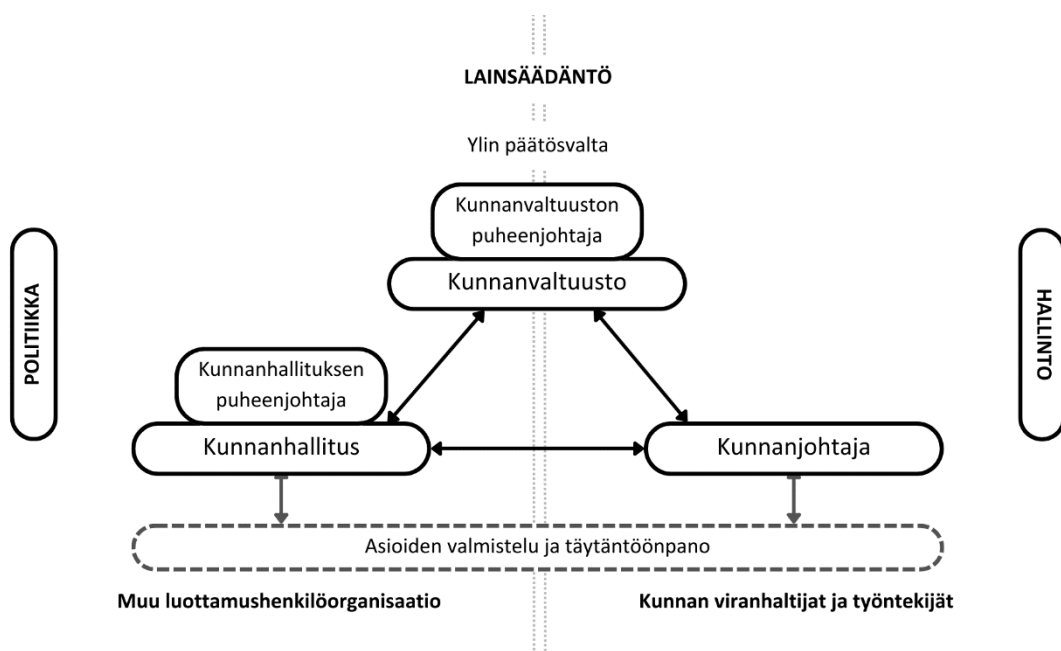
Tiedontarpeen sirpaloituminen ja siinä vaikuttavat muutosvoimat näkyvät myös hallintasuhteiden muutoksessa. Hallinnan yhteistyötahot ovat yhä enemmän muuntuvia toimijoita, joihin vaikuttavat yhteiskunnalliset muutokset ja trendit vaikutusketjuineen ja keskinäisriippuvuuksineen. Hallintasuhteiden ja vuorovaikutustarpeiden määrä huomioiden niiden kompleksisuus, tilannesidonnaisuus ja vaikea ennakoitavuus, haastavat johtajuutta vaatiessa uusia vuorovaikutuksen tapoja, epävarmuuden sietämistä ja odotusten välillä tasapainoilemista. (Paananen, 2022a, s. 20-21, 47-48). Kuntatoimijan tietomaisemassa on havaittavissa useita erilaisia alustoja ja syötteitä, joiden merkitys kuntatoimijalle on jokaisen toimijan osalta erilainen ja vaatii erilaista tulokulmaa. Minkälainen toimintalinja valitaan esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa megatrendit ja tutkimus eriytyvät paikallisten toimijoiden lähtökohdista ja tarpeista? Tilanteesta riippumatta on oleellista ylläpitää hallintasuhteita ja tarkastella tilannetta paikallisuudesta käsin.

Esimerkiksi Anttiroiko ja muut (2007, s. 179) ovat kiteyttäneet onnistuneiden hallintasuhteiden hallitsemisen perustaksi paikallisyhteisöön tukeutumisen ja toimivien kehittämisverkostojen luomisen. Toisaalta Jalosen (2010, s. 44) mukaan myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden subjektiiviset käsitykset vaikuttavat tiedon tarpeeseen ja toimijuuteen: siinä missä viranhaltija hyödyntää tilastoja, mittareita, normeja ja tutkittua tietoa, voi luottamushenkilön tietomaisemassa korostua kuntalaisten kertomat tarpeet, paikallisuudesta kumpuavat poliittiset ja demografiset piirteet ja julkisuuden tuoma paine.

### **3.1.2 Kunnan johtaminen perustuu perinteisesti politiikan ja hallinnan kahtiajaolle**

Politiikan ja hallinnon kahtiajaolla on historian saatossa pyritty kuvaamaan kansalaisten vaaleissa valitsemien päättäjien suhdetta heidän palkkaamiinsa, käytännön hallintoa hoitaviin, viranhaltijoihin. Suhtautuminen kahtiajakoon on vaihdellut vuosien saatossa 1900-luvun alun viranhaltijoiden toimeenpanevasta roolista 1960-luvun viranhaltijoiden tasapainoa ja jatkuvuutta vaalivaan vahtikoirarooliin ja edelleen 1980-luvun

hybridirooliin, jossa ajateltiin poliitikoiden ja viranhaltijoiden roolien olevan jonkinasteinen sekoitus toisiaan. Suomessa tavoitteena on ollut pyrkiä jatkuvasti hallinto-politiikka-työnjaon ideaaliin: päättäjät päättävät ja viranhaltijat valmistelevat (ja toimeenpaneuvat). Kaksoisjohtamisen ideaalille, eli päättäjien ja viranhaltijoiden väliselle suhteelle, ei kuitenkaan ole yksiselitteistä määritelmää eikä viimeaikainen tutkimus puolla täysin mustavalkoista suhtautumista asiaan. Yhden määritelmän sijaan onnistunut kunnan johtaminen edellyttää selkeää työnjakoa kuntajohtajien ja luottamushenkilöiden välillä. (Haveri ym., 2021, s. 27-28). Väljyyttä määrittelyyn antaa kuntien lainsäädäntö, joka on Virikon (2016, s. 25) mukaan johtamisjärjestelmien osalta joustavaa siten, että tosiasiallisen toimivallan jako määritellään kuntakohtaisesti kuntien hallintosäännöissä. Virikko on kuvannut (2016, s. 33) kunnan johtamisjärjestelmään yksinkertaisuudessaan seuraavasti (Virikon kuviota mukailen):



**Kuvio 3. Kunnan johtamisjärjestelmä lainsäädännön näkökulmasta (mukaien Virikkoa, 2016)**

Haverin ym. (2021) ja Virikon (2016) mukaan vaikka duaali johtaminen on perusta työnjaolle, elää se ajassa ja paikassa lainsäädännön löyhä viitekehys huomioiden. Rajojen määrittäminen viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien välille voi olla hankalaa, esimerkiksi Jalonen (2007, s. 125-126) on todennut hallinnollisen ja poliittisen prosessin

kytkeytyvän tiiviisti yhteen erityisesti valmistelussa. Niin ikään Kyöstin ja muiden (2022, s. 211) mukaan tarkastelunäkökulmalla on vaikutusta duaalijohtamisen jäsentymiselle: viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä yhteisen päämäärän tavoittelu voi näyttäytyä hyvin erilaisena. Mikäli osapuolet eivät tunnista toistensa tavoitteita, toimintatapoja ja keinoja ja välttelevät keskustelua edellä mainituista aihepiireistä, voidaan ajautua törmäyskurssille perinteisen kysymyksen äärellä: kenellä on paras käsitys kuntalaisen edusta.

Duaalijohtamisen problematiikkaa tarkasteltaessa tulisi luottamushenkilö-viranhaltija -suhteeseen viittaavan juridisen laadun sijaan keskittyä luottamushenkilöiden toiminnan luonteeseen, sisältöön ja tasoon suhteessa viranhaltijoihin. (Rannisto, 2005, s. 21). Eräs osapuolten rajapinnasta käyty keskustelu liittyy luottamushenkilöiden rooliin kuntien johtoryhmässä. Kuntalehden artikkelissa (Ylönen, 2019) haastateltujen kunta-alan toimijoiden näkemykset eriyvät jonkin verran. Kaksoisjohtamisen näkökulmasta haastatellut painottavat kunnanhallituksen puheenjohtajan roolia poliittisen yhteistyön ja verkostojen vaalijana, ei niinkään puheenjohtajan merkitystä käytännön työn operaattorina. Toisaalta juttuun haastateltu ja oman kaupunkinsa johtoryhmässä oleva poliitikko arvioi saavansa ensikäden tietoa asioiden valmistelusta ja että hänellä on johtoryhmässä mahdollisuus kertoa päättäjiä näkemyksiä käsiteltäviin asioihin. Ranniston näkemystä voidaan peilata Kuntalehden artikkelissa esiintyneen johtoryhmäkeskustelun lisäksi myös muuhun kunnan toimintaan, mutta riippumatta siitä miten ja millä tasoilla osapuolet keskenään toimivat, korostuvat luottamuksen ja vuorovaikutuksen merkitys yhteistyön sujumisessa.

Harisalo ja Stenvall (2002, s. 137) ovat kuntaliiton julkaisussa *”luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa”* nivoneet yhteen luottamuksen merkitystä päätöksenteossa. Heidän keskeinen havaintonsa on ollut, että luottamus ja epäluottamus ovat vaikutukseltaan jopa valtaa ja valtasuhteita merkittävämpiä asioita erilaisten toimijoiden riippuvaisuus- ja vuorovaikutussuhteissa. He toteavat luottamuksen olevan ikään kuin *”vallan valtaa”*, joka ehdollistaa ja mahdollistaa vallan

käyttämistä ja jota ilman valta joutuu tukeutumaan vilppiin, pakottamiseen ja väkivaltaan. Duaalijohtamisen näkökulmasta Harisalon ja Stenvallin (2002) havainnot vahvistavat Kyöstin ja muiden (2022) käsityksen siitä, että luottamuksen vaalimisella on merkitystä yhteiselon sujumiselle.

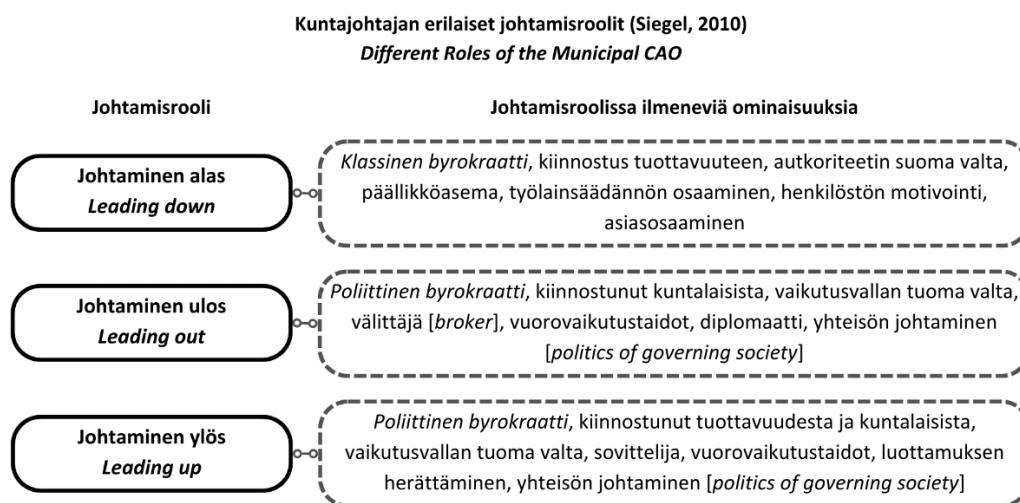
Suhtautuminen duaalijohtamiseen on muuttunut ajan saatossa. Leinosen (2012, s. 192) mukaan institutionaalisen toimintaympäristön ehdot ja niiden muutokset vaikuttavat eri osapuolten toimintaan ja vuorovaikutukseen, eli toiminta kaksoisjohtamisen viitekehyksessä muovautuu ajan myötä ja ei ole ennustettavaa. Menettelytapoja lienee siis varmaankin yhtä paljon kuin kuntia. Kyöstin ja muiden (2022, s. 207-209) johtamisen kriisitilanteiden tyyppitarinoinhin viitaten, on monessa tapauksessa kyse ”eri raiteilla” kulkemisesta: yhdessä tarinassa ei ollut pysähdetty miettimään rooleja tai päätöksenteon rakenteista, toisessa tarinassa kunnanjohtaja on joutunut poliittisten ryhmien keskinäisen riitelyn välikappaleeksi ja kolmannessa tarinassa näkemyserot ovat kasvaneet niin suuriksi, että yhteydenpito keskeisten toimijoiden välillä on muuttunut viralliseksi ja erityisesti vuorovaikutuksen puute on koventanut vastakkainasettelua ja poteroitumista.

Kaksoisjohtamisen törmäyttäminen luottamukseen ja vuoropuheluun näyttää siis aiheuttavan omia haasteitaan. Kyösti ja muut (2022, s. 211) pohtivatkin, tulisiko kaksoisjohtamista lähestyä enemmän kahta institutionaalista maailmaa yhdistävänä johtamisena vai dikotomiana. Toisin sanoen yhdistyvätkö eri roolit dialogisesti vai tulisiko ne pitää erillään toisistaan. Moni edellä luettu asia puhuu dialogin ja yhdistävän johtajuuden puolesta ja esimerkiksi Paananen (2022b, s. 245) näkee vuorovaikutuksen johtamisympäristöä tasapainottavana elementtinä.

### **3.1.3 Vuorovaikutuksen kytkeytyminen hallintasuhteisiin ja duaalijohtamiseen**

Kunnanjohtaja ja kunnan keskeiset päättäjät toimivat erilaisissa hallintasuhteissa, joissa onnistunut vuorovaikutus parantaa ja säilyttää toimijoiden toimintakykyä.

Vuorovaikutusta voidaan tarkastella erilaisten johtamisroolien kautta. Siegel (2010, s. 145-159) kuvailee suhteissa johtamista johtamisena alas, ulos ja ylös, jossa *leading down* tarkoittaa erilaisten resurssien hyödyntämiskykyä sekä lainsäädännön tuntemusta esihenkilön roolin toteuttamisessa, *leading out* kuvaa toimimista kuntalaisten ja muiden tahojen kanssa vuorovaikutusta korostaen ja *leading up* edellyttää niin ikään vuorovaikutustaitoja ja neuvottelukykä toimittaessa ylempien tahojen kanssa. Siegelin (2010, s. 157-159) mukaan haasteita aiheuttavat erityisesti erilaisten hallintasuhteiden samanaikainen ilmeneminen ja erityisesti pienemmissä organisaatioissa kunnanjohtajan vastuun korostuminen hallintasuhteiden hoitamisessa asiantuntijoiden puuttuessa.



**Kuvio 4. Kuntajohtajan erilaiset johtamisroolit (Siegel, 2010, s. 158)**

Siegelin kolmen eri johtamisroolin lisäksi kuntajohtajan hallintasuhteita voidaan kuvailla myös vertikaali-horisontaali-akseleilla. Leinonen (2012, s. 46) on väitöskirjassaan esitellyt Mintzbergin (2009, s. 113-114) käsitteen johtajan liikkumavaran horisontaalisista ja vertikaalisista elementeistä. Horisontaaliset elementit käsittävät johtajan vaikutusmahdollisuudet ja valtuudet koko organisaatioon ja vertikaaliset elementit puolestaan kuvaavat johtajan vaikuttamismahdollisuuksia organisaation ylimmän johdon päätöksentekoon ja alempien yksiköiden toimintaan. Leinosen (2012, s. 46-48) mukaan liikkumavaraan vaikuttavat johtajan kokema luottamus ja arvostus, jotka

antavat resilienssiä myös kriisitilanteisiin. Ylipäättään organisaatiossa vallitseva korkea luottamuksen tila on omiaan edistämään organisaation tavoitteita ja vastaavasti luottamuksen heikentyminen vaikeuttaa organisaatioiden toimijoiden johtamista ja vähentää heidän halukkuuttaan työskennellä yhdessä organisaation tavoitteiden puolesta (Pfeffer, 1981, s. 367). Kyösti ja muut (2022, s. 205) ovat päätelleet Leinosen näkemykseen pohjautuen, että kokeneet kunnanjohtajat eivät ole yhtä alttiita kriisitilanteille kuin organisaatiossa tuoreeltaan aloittaneet toimijat. Myös Siegel (2010) viittaa kertyneeseen kokemukseen ja vuorovaikutukseen erityisesti ylös ja ulos johtamisessa, jossa aseman tuoma valta ei ole ainoa menestymistä määrittelevä attribuutti.

Riippumatta siitä, onko kyseessä aloittava kunnanjohtaja vai jo toimijoille tutuksi tullut henkilö, on oleellista, että vuorovaikutusta on ja se on osapuolten välillä luontevaa ja toimivaa. Vuorovaikutteisessa poliittisessa johtamisessa keskeistä on poliittisen tuen saaminen ja eriävien näkemysten lievittäminen tiiviin ja jatkuvan vuoropuhelun avulla asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa (Sørensen, 2020, s. 56). Kunnanjohtajan näkökulmasta on tärkeää kyetä tulkitsemaan hiljaisia signaaleja ja pysyä hereillä toimintaympäristössä meneillään olevista asioista, mutta myös ymmärtää historian saatossa paikallisesti jäsentynyttä toimintakulttuuria (Haveri ja muut, 2015, s. 117).

Dialogin ja kuuntelun merkitys korostuu konkreettisesti eräässä Kyöstin ja muiden (2022, s. 207) kunnan johtamisen kriisiytymistä käsittelevässä tyypitarinassa, jossa uuden kunnanjohtajan aloitettua ei ollut pysähdytty miettimään päättäjien ja viranhaltijoiden rooleja eikä päätöksenteon rakenteita ja siksi yhteinen näkemys päätöksentekijöiden ja valmistelun välillä oli hämärtynyt. Toisin sanoen vuorovaikutuksen ja dialogin ontumisen myötä kunnanjohtajan toimintakyky oli päätöksentekijöiden rapistuvan luottamuksen vuoksi alkanut kaventua ja lopulta kunnanjohtaja oli päätenyt irtisanoutumaan.

Kyösti ja muut (2022, s. 209) ovat laatimissaan kuvioissa tiivistäneet erilaisia kuntajohtamisen kriisiytymiseen ja kunnanjohtajan liikkumavaran kaventumiseen

liittyviä haasteita, joissa korostuvat puutteet nimenomaan vuorovaikutuksen ja yhteisen tilannekuvan rakentamisessa: vuorovaikutuksen toimimattomuus, ymmärtämättömyys politiikan ja virkajohdon erilaisista ajureista, luottamuksen rapautuminen ja horjuminen sekä paikallisen toimintakulttuurin ongelmat. Leinonen (2012, s. 73) luonnehtiikin kunnanjohtajan ja päättäjien suhdetta herkäksi. Edellä luetelluista aineistoista käy ilmi, että kunnanjohtajan virkaiän sijaan vuorovaikutukseen vaikuttavat myös ulkoiset seikat, kuten keskeiset henkilövaihdokset ja vaikeita politiikkatoimia edellyttävät tilanteet.

### **3.2 Kuntajohtaja on vallankäyttäjä**

Valta ilmenee luonnollisena osana elämäämme ja yhteiskunnan toimintaa. Perinteisen käsityksen mukaan valta kumpuaa muiden tarvitsemien resurssien hallinnan tuomasta vaikutusvallasta, mutta valtaa on teorioitu vuosien saatossa useilla erilaisilla tavoilla. (Turner, J., 2005, s. 1). Valta ilmenee sosiaalisissa suhteissa ja on niiden muovaama ominaisuus. Esimerkiksi Pfefferin (1981, esipuhe) mukaan vaikka vallassa on ensisijaisesti kyse rakenteellisesta ominaisuudesta ja se tulisi sellaisena käsittää, on siihen liitettävissä myös käyttäjään liittyviä muuttujia, kuten erilaiset yksilölliset taidot ja strategiset kyvykkyydet käyttää valtaa.

Turner (2005, s. 19) on lähestynyt valtaa abstraktina hyödykkeenä, joka esiintyy ensisijaisesti sosiaalisten suhteiden ulkopuolella ja jota vain harvat ja onnekkaat voivat käyttää edistääkseen tahtoaan edellä mainituissa suhteissa. Turnerin mukaan valta on ihmisten välisissä erityisissä sosiaalisissa ja psykologisissa suhteissa esiintyvä ja muovautuva ominaisuus. Valta kasvaa ihmisten muodostamissa ryhmittymissä ja sosiaalisissa rakenteissa, jossa yksilöllinen identiteetti ja oma etu muovautuvat jaettujen uskomusten, teorioiden ja arvojen, kuten kulttuuristen tekijöiden ja ideologioiden, perusteella. Edellä luetellut asiat muodostavat perustan taivuttelulle, auktoriteetille ja pakottamiselle, eli prosesseille, joiden pohjalta ihmiset kykenevät saamaan toisiaan toimimaan tahtonsa mukaisesti ja siten luomaan kollektiivisia vaikutuksia yhteiskuntaan.

Tästä seuraa se, että valtasuhteisiin liittyy sosiaalinen, suhteellinen ja ideologinen ominaisuus, jolla on suora vaikutus vallan saamiseen, menettämiseen ja käyttämiseen.

Abstraktien resurssien omistamisen sijaan johtajien valta kasvaa uskomalla, edustamalla, puolustamalla ja työskentelemällä sellaisen asian puolesta, johon ainakin jotkut muut uskovat. Valta ei siis ole koskaan täysin ehdotonta, vaan sosiaalisesti rajattua ja määrättyä. (Turner, 2005, s. 19). Valta näkyy arjessamme esimerkiksi siten, että tajuamme toimivamme jossain asiassa toisen tahdon mukaan. Vallan prosessissa arvioidaan päätöksentekokykyä, luodaan arvoja, vaikutetaan päämääriin, jaetaan resursseja, palkitaan ja rangaistaan. Osallisia prosessiin ovat itse vallan käyttäjät, mutta myös sen kohteet: A ja B päättävät, C, D ja E joko hyväksyvät tai ovat hyväksymättä. (Jabe ja Kuusela, 2013, luku 1.1).

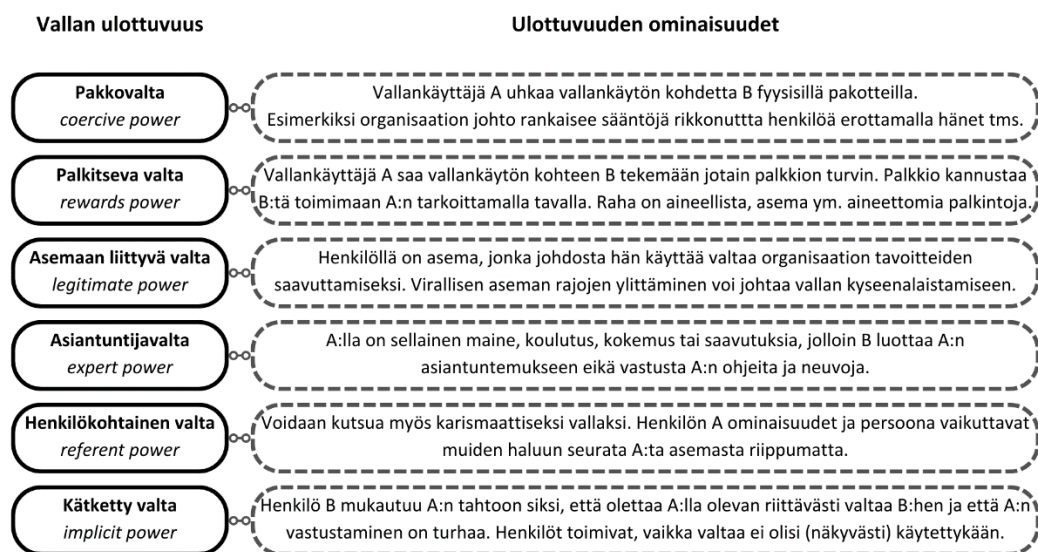
Jabe ja Kuusela (2013, luku 1.1) arvioivat valtaa olevan meillä kaikilla. Toisaalta esiintyy vallankäyttöä, jossa syntyy ristiriitoja ja jossa heikossa valta-asemassa oleva kohde kokee vastustamisen tai neuvottelupyrkimykset turhaksi (Bachrach ja Baratz, 1962, s. 947-952). Vallan määrä ei ole kuitenkaan vakio, vaan valta-asema voi vaihdella. Pfefferin (1981, s. 3) mukaan valta ja sen määrä riippuu kontekstista ja vastinpareista eikä yksilö ole yksinomaan vaikutusvaltainen tai -vallaton. Esimerkiksi jonkun organisaation lakiosasto, jolla on paljon valtaa organisaation sisällä, ei Pfefferin (1981) mukaan välttämättä omaa paljoa valtaa organisaatiota sen ulkopuolelta sääteleviin tahoihin, kuten lainsäätäjiin ja vastaaviin.

### **3.2.1 Valta organisaatioissa**

Organisaation toimijoiden valtaa määrittelevät erityisesti heidän asemansa ja tehtävänsä organisaatiossa, mutta myös heidän kykynsä toimia heille osoitetussa tehtävässä. Erilaiset tehtävät eivät välttämättä ole yhtä tärkeitä koko organisaation näkökulmasta, jolloin tärkeimpien tehtävien ja toimintojen suorittamisesta vastaavat tahot saavat luontaisesti eniten vaikutusvaltaa. Tästä näkökulmasta valta on tehtävässä ja rakenteissa

määrättyä, mutta se edellyttää myös annetussa tehtävässä onnistumista. Niin ikään toimijan kyky todistaa tarpeellisuutensa ja hankkia vaikutusvaltaa vaikuttaa myös vallan jakautumiseen siten, että toimija koetaan organisaation näkökulmasta tärkeänä, vaikka toimijan asema ei luontaisesti vahvaa valta-asemaa soisikaan. (Pfeffer, 1981, s. 98-99).

Organisaatioissa vallalla on useampia ulottuvuuksia. Avoimia ja tunnistettavia vallan ulottuvuuksia, kuten pakkovalta, palkitseva valta, asemaan liittyvä valta, asiantuntijavalta ja henkilökohtainen valta tai kätkeytyä valtaa. Kätkeytyä valtaa on esimerkiksi tilanne, jossa A mukautuu B:n pyrkimyksiin sen vuoksi että tiedostaa B:n valta-aseman ilman että B:n tarvitsee sitä erikseen osoittaa ja siten käyttää näkyvää valtaa. (Harisalo, 2021, Vallan ulottuvuudet organisaatiossa). Alla on esitelty Harisalon (2021) luettelemat vallan ulottuvuudet ja niiden ominaisuudet:



**Kuvio 5. Vallan ulottuvuuksista mukaillen Harisaloa (2021)**

Harisalon (2021, Vallan ulottuvuudet organisaatiossa) mukaan luetellut vallan muodot edustavat perinteisiä valtakäsityksiä ja mahdollistavat suoraviivaisia tapoja johtaa organisaatioita. Suoraviivaisten vallan ulottuvuuksien lisäksi valta voidaan nähdä myös yhteisenä tai jaettuna, heikkona tai vahvana. Heikkoon valtaan kytkeytyvän yhteisen vallan turvin henkilöt ylittävät heitä erottavat rajat ja esteet tuoden ja pitäen heidät

yhdessä: kun tavoitteet yhtenevät ja tietoa jaetaan, nousee keskiöön muodollisen valta-  
aseman sijaan todellisiin vahvuuksiin perustuva valtarakenne. Heikko valta luo  
mahdollisuuksia organisaation uudistumiselle ja kasvulle. Vahva valta vuorostaan nojaa  
vahvasti auktoriteetteihin ja vallan keskittämiseen. Sen lieveilmiönä ihmiset turhautuvat  
ja vieraantuvat vapauksien puutteessa: vapaus kokeilla uusia asioita ja edetä tilanteen  
mukaan puuttuu siinä missä heikko valta vastavuoroisesti hajauttaa päätöksentekoa ja  
mahdollistaa erilaisia tapoja toimia. Vahva valta voi olla muodollista riippuen siitä, onko  
vallanpitäjillä todellista valtaa vai onko se kuviteltua. (Harisalo, 2021, Vallan ulottuvuudet  
organisaatiossa)

Organisaatio ja henkilön asema organisaatiossa luovat luontevan perustan vallankäytölle,  
jossa vallankäyttäjät näkee vallan välineenä eikä välttämättä aseta yhtä merkittävää  
painoarvoa menettelytapoihin, kuin mitä vallankäytön kohteet asettavat. Vallankäyttäjän  
tulisi kiinnittää huomiota vuorovaikutustaitoihin ja viestintään, vaikka tavoitteena  
olisikin yhteinen hyvä. (Jabe ja Kuusela, 2013, luku 1.1). Toisaalta organisaation  
toimintaan voidaan vaikuttaa myös sen ulkopuolelta ilman että ko. vallankäyttäjällä olisi  
muodollista valtaa. Tällainen toimintaan vaikuttaminen kumpuaa erilaisista riippuvuus-  
ja sosiaalisista suhteista, joilla voi olla merkitystä päätöksentekoprosessin eri vaiheissa  
tai mikäli taho pääsee vaikuttamaan käytettävissä olevan tiedon sisältöön tai estämään  
muiden pääsyn omistamiensa tietojen ääreen. (Pfeffer, 1981, s. 114-115, 232).

### **3.2.2 Kuntatoimija vallankäyttäjänä**

Poliittista johtamista ei voi tarkastella ilman politiikan ja vallan suhdetta. Ylipäätään  
vallan käsite kiinnostaa juuri siitä syystä, että sen avulla voidaan ymmärtää mitä eri  
organisaatioissa tapahtuu: vallankäytön myötä määritellään resurssien jakautumista,  
hallinnollisia voimasuhteita, rakenteita ja strategisia valintoja (Pfeffer, 1981, s. 231).  
Vaikka valta usein yhdistetään organisaation johtohahmoihin, johtamisjärjestelmän  
rakenne kokonaisuudessaan muodostaa kehyksen vallankäytölle: miten eri toimijat ovat  
vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, miten luottamushenkilöt ohjaavat viranhaltijoita ja

kansalaisten osallistumista ja miten valta-asetelmat rakentuvat eri tahojen välille. (Lunenburger, 2011, s. 1-2; Pfeffer, 1981, s. 3, 232; Paananen, 2022a, s. 12; Paananen ym., 2022, s. 4). Holttinen ja Ruostetsaari (2001, s. 92-93) ovat määritelleet kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen keskeisiksi tahoiksi kuntien vallankäytössä, mutta että välttämättä kunnanjohtaja ei aina ole ensimmäisenä käytännön valtahierarkiassa. Niin ikään, vaikka kunnanvaltuuston puheenjohtaja on protokollan mukaan kunnan ”ykkönen”, käyttävät esimerkiksi osastopäälliköt kuitenkin suurempaa valtaa suhteessa kuntalaisiin (Holttinen ja Ruostetsaari, 2001, s. 93).

Kunnissa tapahtuvaa vallankäyttöä ja vallan rakenteita ei tulisi yksinkertaistaa ”kunnallisiksi valtarakenteiksi” kuntien moninaisuuden ja erilaisten vallankäyttötapojen vuoksi (Holttinen ja Ruostetsaari, 2001, s. 31). Toimielimiä on kuitenkin jokaisessa kunnassa ja kuntatoimijat käyttävät erityisesti ulospäin näkyvää valtaa niissä. Esimerkiksi kunnanhallituksen toiminnassa Harisalo ja Rannisto (2010) ovat kuvailleet poliittisen vallankäytön ilmenevän ohjaavana toimintana kunnan johtamisessa ja täytäntöönpanon valvonnassa kuitenkin niin, että painotus vaihtelee paikallisesti ja ajallisesti. Hallitustyön näkökulmasta on tärkeää hyödyntää valtaa myös tiedonsaannin, asioiden valaisemisen ja ymmärtämisen mahdollistamiseksi. (Harisalo ja Rannisto, 2010, s. 165-169). Niin ikään poliitikkojen mahdollisuudet pohtia asioita voivat edesauttaa heidän sitoutumisessansa tehtäviin päätöksiin; Pfefferin (1981, s. 291) mukaan vapaus ja mahdollisuus käyttää omaa harkintakykyä vahvistavat sitoutumista asioihin.

Toimielinten lisäksi valtaa käytetään myös niiden ulkopuolella. Epävirallisissa verkostoissa ilmenevä vallankäyttö, eli ohjausvaltasuhteeseen perustuvien kunnan toimielinten ohi tapahtuva vallankäyttö, on lisääntynyt. Neuvotteleva toimintatapa verhoaa vaikutusvallan ja vallankäytön paikkoja ja tahoja, jolloin poliittisen johtamisen laajeneminen ohi edustuksellisten toimielinten muodostaa riskin vallankäytön piiloutumisesta suljettujen vuorovaikutusfoorumien taakse. (Paananen, 2022a, s. 66, 69).

Vallankäytön piiloutumisen lisäksi riskin muodostaa myös vallan keskittyminen. Vaikka Holttisen ja Ruostetsaaren (2001, s. 92) tutkimuksessa havaittiin kuntien valtarakenteissa useita eroja, koki valtaosa haastatelluista vallan keskittyvän pienelle johtavien poliitikkojen ja viranhaltijoiden ryhmälle. Sipilän (2023, s. 10) havaintojen mukaan viranhaltijoiden valta korostuu erityisesti pienissä kunnissa, sillä valmistelijat voivat melko itsenäisesti määritellä miten ja milloin asioita tuodaan esille.

Toisaalta hyvällä valmistelulla ja hyvin perustellulla päätösehdotuksella on myös merkitystä esittelijän ehdotuksen toteutumiselle (Sipilä, 2023, s. 10) ja jos vuorovaikutus tapahtuu päätöksentekijät ja kansalaisyhteiskunnan yhdistävänä toimintana, on aktiivisella päättäjällä mahdollisuus käyttää vaikutusvaltaa puhtaan päätöksentekijäroolin lisäksi (Paananen, 2022b, s. 245). Riippumatta vallan keskittymisestä oleellista päätöksenteon sujumisen kannalta vaikuttaisi olevan se, että eri osapuolten keskinäinen vuorovaikutus on selkeää ja onnistunutta ja toiminnassa huomioidaan kokonaiskuva (ks. esim. Kurikka ja Majoinen, 2009). Poliittisen johtajuuden pirstaloituminen vaatii joka tapauksessa demokraattisen perustan vankistamista ja siteiden vahvistamista vaaleilla valittujen ja ei-vaaleilla valittujen julkisten johtajien kesken (Sørensen, 2020, s. 42-43).

### **3.2.3 Vuorovaikutuksen merkitys kunnissa tapahtuvassa vallankäytössä**

Lukesin (2005, s. 37-38) mukaan intressien muodostuminen edellyttää yksilön kykyä tiedostaa omia mieltymyksiä ja edistää niitä. Intresseihin viitaten Wiberg (1989, s. 46-47) on pohtinut ”politiikan päiväjärjestyksen” muodostumista: miksi, milloin ja kenen toimesta asiat nousevat esiin ja mitä seurauksia siitä on? Wiberg nostaa niin ikään esiin myös ”agendamanipluaation”, eli miksi jotkin asiat poistuvat päiväjärjestyksestä tai miten niiden edistämiseen vaikutetaan. Paanasen (2022b, s. 238-239) mukaan agendan asettaminen on jatkuva prosessi, jossa ympäristöstä tehdyt havainnot iteroituvat yksilöiden välisen vuoropuhelun ja intressien yhteensovittamisen kautta poliittiseksi agendaksi. Yhteensovittettavia asioita ovat yksilön poliittisen agendan lisäksi oman ja

muiden valtuustoryhmien kannat sekä ympäristön asettamat haasteet. (Paananen, 2022b, s. 238-239). Henkilökohtaisten intressien lisäksi organisaation jäsenyys velvoittaa toimimaan organisaation päämäärien mukaisesti: vuorovaikutuksen myötä lopputuloksena voi olla organisaatioon ja sen jäseniin vaikuttava onnistuminen, pettymys ja uuden oppiminen (Kuusela, 2010, s. 41, 155).

Vaikka poliitikot ovat tiiviisti mukana päätöksenteossa ja heitä ohjailevat kilpailupaineiden lisäksi voimakkaat keskinäiset riippuvuudet, ovat he keskinäisen kanssakäymisen lisäksi tiiviisti tekemisissä myös viranhaltijoiden, asiantuntijoiden, lobbaajien ja eturyhmien kanssa (Sørensen, 2020, s. 72). Esimerkiksi Paananen (2022b, s. 239) on todennut Agendan muokkautumiseen ja innovaatioiden syntymiseen viranhaltijoiden tuottaman tietopohjan vaikuttavan agendan muokkautumiseen ja toisaalta poliitikkojen ja viranhaltijoiden välisen yhteistyön pitävän viranhaltijat tietoisena poliittisista näkemyksistä. Niin ikään poliitikot toimivat kansalaisten kanssa kahdensuuntaisesti vuorovaikutuksessa (Sørensen, 2020, s. 24).

Paanasen (2022b, s. 239-240) mukaan viranhaltijoiden tietoisuus poliittisista näkemyksistä valmistelun varhaisessa vaiheessa tekee valmisteluresurssin käytöstä tehokkaampaa. Yhteisellä näkemyksellä eri osapuolten välillä on merkitystä myös vallan käytön näkökulmasta, sillä Pfefferin (1981, s. 123) mukaan eri toimijoiden saavuttama konsensus erityisesti epävarmassa ympäristössä on omiaan lisäämään toimijoiden valtaa. Pfefferin näkemykseen viitaten Holttinen ja Ruostetsaari (2001, s. 38) ovat havainneet, että viranhaltijoiden ja keskeisten luottamushenkilöiden tiivis vuorovaikutus voi lähentää osapuolten näkemyksiä ja yhtenäistää käsityksiä vallankäytöstä kunnassa. Toisaalta myös osapuolten kokemus voi luoda vakautta vallan käyttöön ja vahvistaa sitä. Holttisen ja Ruostetsaaren (2001, s. 32, 38) havaintojen mukaan kokeneet kuntapoliitikot ovat sitoutuneempia valtarakenteisiin ja vallitsevaan toimintakulttuuriin sekä pitävät puolueiden välistä yhteistyötä yleisempänä verrattuna kokemattomampiin kuntapoliitikkoihin. Niin ikään Kyösti ja muut (2022, s. 205) ovat arvioineet, että

kokeneille kuntajohtajille on muodostunut resilienssiä haastaviin tilanteisiin, jolloin kaikki erimielisyydet eivät välttämättä johda välirikkoihin ja estä päätöksentekoa.

Vuorovaikutustaidot korostuvat kunnissa harjoitettavassa poliittisen vallan käytössä. Paanasen (2022a, s. 12, 71) mukaan vallankäyttöä kunnissa tulisi tulkita toimijoiden suhteissa syntyvänä ja niissä realisoituvana ilmiönä, jossa vuorovaikutteisella johtamisella saavutetaan valtaa ja vaikutusmahdollisuuksia. Tähän viittaa myös Pfeffer (1981, s. 98) arvioidessaan vallan olevan yksi organisaation jäsenten keskinäisessä vuorovaikutuksessa muodostunut ominaisuus. Itsehallinnollisen tradition näkökulmasta vuorovaikutus on niin ikään tärkeää, sillä Harisalo ja muut (2007, s. 90) toteavat tradition painottavan hallinnon lisäksi myös yhteisön ja yhdyskunnan olemassaoloa, jota päättäjät erityisesti edustavat.

Vuorovaikutukseen viitaten Jabe ja Kuusela (2013, luku 1.2) ovat kuvailleen sanojen ja toiminnan luovan yhteistä todellisuutta ja arvioineet ihmisten kohtaamisen ja viestinnän edellytykseksi vallan syntyemiselle. Tällä on merkitystä eri osapuolten yhteistyöhalukkuuteen varsinkin, jos vuorovaikutustilanteet koetaan tasapuolisiksi, kannustaviksi ja arvostaviksi. Lopulta onnistuneella vallankäytöllä on merkitystä myös organisaation suoriutumiseen. (Jabe ja Kuusela, 2013, luku 1.2). Taitavasti valtaa käyttävä, mutta resurssiltaan vähäinen organisaatio voi menestyä paremmin kuin resurssiltaan runsas, mutta huonosti valtaa käyttävä organisaatio (Harisalo, 2021, Organisaatio valtateoriassa).

Sørensen (2020, s. 34, 37) on määritellyt vuorovaikutteisen poliittisen johtajuuden strategisena pyrkimyksenä saada poliittiseen yhteisöön kuuluvat ja sen vaikutuspiirissä olevat tahot mukaan poliittisten visioiden, strategioiden ja ratkaisujen toteuttamiseen. Sørensen on jäsentänyt politiikolle yhdeksän erilaista vuorovaikutukseen liittyvää tehtävää, joiden avulla poliittiset johtajat voivat edistää, ohjata ja hyödyntää monitoimijaista päätöksentekoa:

- 1) Agendan asettaminen: poliittisten prosessien aloittaminen määrittelemällä ongelmia ja haasteita, jotka vaativat yhteisiä ratkaisuja ja päätöksiä
- 2) Muutoksen ohjaaminen: rohkeiden, mutta hyväksyttävien poliittisten näkemysten esittäminen, ydinarvoista ja periaatteista viestiminen ja poliittisesti hyväksyttävistä lopputuloksista kertominen
- 3) Vuorovaikutteisten poliittisten areenoiden luominen: toisistaan riippumattomien ”eliittien”, ”alaeliittien” ja maallikkojen tuominen yhteen ja heidän yhteistyöhön vaikuttavien talouteen, oikeuksiin ja taustavaikuttimiin liittyvien ehtojen määrittely sekä tunteen luominen yhteisistä päämääristä
- 4) Yhtenäisyyden ja tuen turvaaminen: osittain itsenäisesti tapahtuvien toimien määritteleminen, vuorovaikutteisella arenalla tarvittavien poliittista yhteistyötä edistävien resurssien ja organisaation kyvykkyyksien kokoaminen
- 5) Poliitiikan sisällön muokkaaminen: vaikutusvallan hakeminen joko suoraan osallistumalla yhteistyötä vaatimaan prosessiin tai muokkaamalla poliittisen päätöksenteon lähtökohtia
- 6) Poliittisten tulosten vahvistaminen: poliittisten tulosten tulkitseminen, vahvistaminen tai muuttaminen eri osapuolten hyväksymillä tavoilla ja osallistuneiden kehuminen
- 7) Poliittisista päätöksistä viestiminen: sanan levittäminen poliittiselle yhteisölle ja päätöksen vaikutusten selvittäminen
- 8) Toimijoiden sitouttaminen tehtyjen päätösten toteuttamiseen: eri toimijoiden kykyjen vaikutusten selvittäminen politiikan lopputulosten saavuttamiseksi
- 9) Toimijoiden mukaan ottaminen politiikkatoimien arviointiin: mahdollisuuksien luominen politiikan tulosten säännölliseen arviointiin poliittisesta näkökulmasta

Paananen (2022b, s. 240) on niin ikään viitannut Sørensenin tutkimukseen artikkelissaan ja todennut, että erilaisten toimijoiden (keskeiset poliittiset päättäjät, viranhaltijat ja kansalaiset) yhteenliittymät ja vakiintunut keskinäinen kanssakäyminen luovat vuorovaikutusfoorumeita. Vuorovaikutusfoorumit nähdään edellytyksenä päättäjien roolin täyden potentiaalin saavuttamiseksi, sillä niissä käydään pohdiskelevaa,

epävirallista ja taustoittavaa keskustelua, jota tarvitaan poliittisen johtajuuden rakentumisessa. Niin ikään vuorovaikutusfoorumit edistävät työskentelyilmapiiriä luottamushenkilöiden saadessa osallisuuden kokemuksia jo asioiden käsittelyn varhaisessa vaiheessa. (Paananen, 2022b, s. 240). Tämä korostuu myös Holttisen ja Ruostetsaaren (2001, s. 36) tutkimuksessa, jonka mukaan vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden kokemus vaikutusvallasta vahvistaa kokemusta yhteistyöhakuisesta ilmapiiristä. Vastaavasti jäsenyys esimerkiksi poliittisessa vähemmistössä on omiaan lisäämään kokemuksia ilmapiirin ristiriitaisuudesta, vaikkakin vallan keskittyminen sinällään on tunnustettu asia sekä vähemmistö- että enemmistöryhmien keskuudessa (Holttinen ja Ruostetsaari, 2001, s. 38-39).

Vaikka epävirallisen vuorovaikutuksen varaan rakentuvat foorumit ovatkin arvokas lisä virallisten päätöksentekojen rinnalla, edellyttää päätöksenteon avoimuus tasapainoilua virallisten ja epävirallisten foorumeiden välillä. Keskeisillä päättäjillä on merkittävä rooli yhteistyökuvioiden rakentamisessa, eri toimijoiden vuorovaikutuksen ylläpitämisessä ja reunaehtojen määrittämisessä: poliittinen johtajuus edellyttää näkökulmien ja toiminnan ohjaamista kollektiivisemmaksi ja ydinpäättäjiä laajemman piirin osallistamista. (Paananen, 2022b, s. 240-241). Sørensenin (2020, s. 92-93) mukaan vaikka viranhaltijoilla ja toimielimillä on tärkeä roolinsa politiikan toteuttamisessa, on poliitikkojen ja viranhaltijoiden yhteistyö valmistelussa ja toimeenpanossa omiaan hälventämään vastustusta ja edistämään poliittisten päätösten toimeenpanoa. Ylipäätään strateginen suhtautuminen erilaisten yhteiskunnallisten resurssien hyödyntämiseen demokratian laatu- ja tehokkuusnäkökulmat huomioiden edistää vuorovaikutteista johtamista ja vähentää politiikkatoimien vastustusta.

Toimijana vuorovaikutteinen poliittinen johtaja turvautuu laajoihin verkostoihin, käyttää paljon aikaa kriittisten tahojen käsittelyyn ja pyrkii valta-aseman saavuttamiseen hakemalla laajaa hyväksyntää tai muodostamalla erilaisia liittoumia. Ylhäältä alas suuntautuvan poliittisen ohjauksen ohella on oleellista edistää poliittisten päättäjien ja

toimeenpanijoiden keskinäistä vuoropuhelua ja toisaalta soveltaa päätöksentekoa niin, että se sopii kuhunkin tilanteeseen. (Sørensen, 2020, s. 92)

Yhteenvetona voidaan todeta, että kunta muodostaa moniäänisen ja eri tasoille rakentuvan toimintakentän, jossa kunnan johtavat tahot operoivat. Suomalaisessa järjestelmässä viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien muodostama kunnan hallinnan kahtiajako luo toimintakenttään oman erityispiirteensä. Kahtiajaolle on selkeä lainsäädännöllinen perusta, joskin käytännön johtamiseen jakoa sovelletaan eri tavoin ajasta ja paikasta riippuen. Yhteinen nimittäjä niin kunnan tuloksen johtamisen kuin tehokkaan vallankäytön näkökulmasta on onnistunut vuorovaikutus eri tahojen välillä ja siitä seuraava eri toimijoiden välinen korkea luottamus. Korkea luottamus vahvistaa luottamusta myös kuntaa kohtaan instituutiona esimerkiksi kuntalaisten ja erilaisten sidosryhmien näkökulmasta.

## 4 Tutkimuksen toteutus

### 4.1 Laadullinen tutkimus

Laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä tarkastelun alla olevan ilmiön ymmärtäminen tutkittavien tai haastateltavien henkilöiden kautta niin, että heidän ajatuksensa, kokemukset ja tunteet tuottavat lisäarvoa tutkimukselle (Pusa & Juuti, 2020, s. 9). Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 62) mukaan aineistonkeruumenetelminä käytetään useimmiten havainnointia, kyselyitä, haastatteluja ja erilaisten dokumenttien analysointia. Toisaalta heidän mukaansa kyse ei ole pelkästään laadullisen tutkimuksen menetelmistä, vaan niitä voidaan soveltaa strukturoituna myös määrällisessä tutkimuksessa esimerkiksi systemaattisin kokein ja strukturoiduin kyselyin.

Pusan ja Juutin (2020, s. 75) mukaan laadullisessa tutkimuksessa on olennaista pyrkiä joustavaan tutkimusasetelmaan siten, että tutkijan on mahdollista aineiston keruun jälkeen vielä tarkentaa tutkimuskysymystä, mikäli aineistosta on ilmennyt jotain poikkeavaa. Sikäli kun epävirallinen vuoropuhelu voi esiintyä monessa valossa ajasta ja paikasta riippuen, on haastatteluissa syytä pyrkiä Juutin ja Pusan mainitsemaan joustavuuteen. Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 64) mukaan puolistrukturoitu haastattelu (teemahaastattelu) mahdollistaa lisäkysymysten esittämisen tai kysymysten muotoilun haastateltavan mukaan, kuitenkin niin että haastatteluissa sovelletaan mahdollisuuksien mukaan tietynlaista ”kysymyspatteristoa”.

Joustava asetelma mahdollistaa haastateltavan lähestymisen myös fenomenologisessa mielessä. Pusan ja Juutin (2020, s. 286) mukaan fenomenologinen tutkimus pyrkii sukeltamaan tutkittavien henkilöiden maailmaan niin, että tutkimuksen kohteena oleva ilmiö tulee havaituksi siten, kuten haastateltava sen havaitsee. Vaikka tarkoitus ei ole lukita tutkimusta fenomenologiseksi, on oleellista pyrkiä havainnoimaan sitä, miten haastateltavat kokevat itsensä vallankäyttäjänä ja vuorovaikuttajina ja onko epävirallisella vuoropuhelulla ja vuoropuhelun alustoilla merkitystä tähän kokemukseen.

## 4.2 Tutkimusaineisto ja analyysi

Tutkimusaineisto kerättiin puolistrukturoitujen etähaastatteluiden avulla. Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 65) mukaan teemahaastattelussa (puolistrukturoidussa haastattelussa) pyritään hakemaan haastateltavilta sellaisia vastauksia, joilla on merkitystä tutkimukselle, sen ongelmalle ja kysymyksille, vaikka haastattelu sinänsä voi olla jotain avoimen ja strukturoidun haastattelun välimaastosta. Oleellista on edetä luontevasti haastattelurungon ja tutkimuksen teemojen mukaan sekä pyrkiä kysymysten asettelussa ja esittämisessä tasalaatuisuuteen haastateltavasta riippumatta huolehtien siitä, että vastauksia saadaan riittävästi (Eskola ja Suoranta, 2008, s. 86-87).

Aineiston analyysi on tärkeä osa laadullista tutkimusta ja sen tavoitteena on selkeyttää ja tarvittaessa tiivistää aineistoa ja siten luoda mahdollisuus tuottaa uutta tietoa. Tutkimusaineistoa voidaan analysoida eri tavoin riippuen aineistolle asetetuista tavoitteista: mikä aineistossa kiinnostaa, etsitäänkö eroavaisuuksia ja samankaltaisuuksia ja niin edelleen. Tavoille analysoida aineistoa ei ole erityisiä rajoja, vaan erilaiset tavat saattavat risteytyä aineiston mukaan. Tutkimusprosessin aikana joutuu ylipäättään harkitsemaan erilaisia ratkaisuja analyysiin ja tutkimukseen liittyen. (Eskola ja Suoranta, 2008, s. 137, 161, 209; Tuomi ja Sarajärvi, 2018, s. 75-76, 107).

Perustin analyysini teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin. Aloitin aineiston lopullisen analysoinnin teemoittelemalla ja osin myös tyypittelemällä aineistoa. Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 105-107) mukaan teemoittelussa pyritään ryhmittelemään aineistoa erilaisten aihepiirien mukaisesti ja tyypittelyssä vuorostaan tavoitellaan teemaan liittyvien havaintojen yhdistämistä yleistykseksi. Liian karkeassa teemoittelussa ja tyypittelyssä on myös riskinsä, esimerkiksi Salo (2015, s. 178-179) on todennut, että analyysissä tulisi tulosten moninaisuuden ylläpitämiseksi pyrkiä ottamaan huomioon myös sellainen aineiston sisältö, jonka kirjaaminen jonkin luokan tai teeman alle on haastavaa. Olen huomioinut tämän seikan analyysissäni siten, että olen kirjannut ylös

myös ”sivuvirtoina” ilmenneitä asioita, joita en kuitenkaan nosta analyysin tai johtopäätösten keskiöön. Toisaalta aineistonkeruumenetelmäksi valittu puolistrukturoitu teemahaastattelu voi vuorostaan lisätä tutkimuksen luotettavuutta, sillä Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 85) mukaan kyseisellä tavalla haastatteleamalla voidaan toistaa kysymyksiä, selventää muotoiluja ja korjata mahdollisesti ilmeneviä väärinkäsityksiä. Voidaan siis ajatella, että tutkimuksen sisältöön liittyvä analysointiprosessi on tässä tutkimuksessa alkanut jo aineiston keruuvaiheessa.

Aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä pyritään sanoittamaan ja selkeyttämään kerättyä aineistoa heikentämättä aineiston informaatioarvoa. Aineistolähtöisyys merkitsee sitä, ettei tutkimusta tarkastella teorialähtöisen analyysin tapaan valmiista teoriasta tai ajattelusta käsin, vaan kerätty aineisto muodostaa perustan analyysille. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä edetään kolmivaiheisesti niin, että ensiksi aineisto redusoidaan eli pelkistetään, jonka jälkeen aineisto ryhmitellään eli klusteroidaan ja lopuksi luodaan teoreettiset käsitteet abstrahoimalla. *Teoriaohjaava* sisällönanalyysi pyrkii yhdistämään kaksi edellä lueteltua analyysitapaa siten, että aineistoa analysoidaan aineistolähtöisesti ja teoriasta muodostettuja käsitteitä liitetään aineistoon abstrahointivaiheessa. (Tuomi ja Sarajärvi, 2018, s. 107-122, 133). Viitteen Tuomeen ja Sarajärveen (2018, 107-110), pyrin hakemaan analyysissäni kaikupohjaa tutkimastani teoreettisesta aineistosta niin, että teoria vie analyysiä eteenpäin ja syventää empirisistä aineistosta tehtyjä havaintoja.

Haastatteluihin osallistui viisi kunnanjohtajaa ja kaksi kunnanhallituksen puheenjohtajaa alle 10 000 asukkaan kunnista Länsi-Suomen alueelta. Alun perin tarkoituksena oli haastatella sekä kunnanjohtajaa että kunnanhallituksen puheenjohtajaa jokaisesta kunnasta, mutta haastatteluiden edetessä kävi ilmi, että saatavien tietojen ja aineiston hallinnan näkökulmasta kunnanjohtajien haastatteleminen koettiin riittäväksi. Tutkimuskuntia valittaessa ei ollut erityisiä painotuksia, mutta monessa tutkimuskunnassa oli jo useamman kuntajohtajakokemusta kerryttänyt kunnanjohtaja.

Kokemuksesta oli hyötyä haastattelujen näkökulmasta, sillä usean vuoden työkokemus toi perspektiiviä ja syvyyttä haastattelun teemoihin liittyviin asioihin.

Haastattelut järjestettiin etäyhteydellä Teams-alustalla ja ne kestivät keskimäärin noin tunnin. Haastateltavat olivat varautuneet haastatteluihin hyvin niin ajallisesti kuin osa myös muistiinpanoin. Haastatteluiden sujumista helpotti aiheen taustoittaminen ja kysymysten jakaminen etukäteen. Elektronisten tallenteiden ja muiden tiedostojen käsittelyssä noudatettiin tietoturvallisia tapoja. Tallenteet tallentuivat salasanasuojatulle pilvipalvelimille. Tallenteet litteroitiin automaattisesti ja tekstitiedostot tarkistettiin automaattiossa syntyneiden virheiden varalta vertaamalla litterointia tallenteeseen. Tallenteita ja litterointeja ei jaettu kolmansille osapuolille ja ne tuhottiin tutkimuksen valmistuttua.

Haastattelut etenivät lähtökohtaisesti saman haastattelurungon perusteella, mutta riippuen haastateltujen vastauksista haastatelluille esitettiin jatkokysymyksiä, tai kysymysten järjestystä vaihdettiin haastattelun aikana. Haastattelurunko oli teemoitettu neljään eri teemaan, joista ensimmäisessä pohdittiin *haastateltavan suhtautumista epäviralliseen vuoropuheluun ja päätöksentekoon*, toisessa käsiteltiin *vuoropuhelun alustoja*, kolmannessa *vallankäyttöä ja vaikuttamista vuoropuhelussa ja alustoilla* ja neljännessä teemassa *valtasuhteita ja niiden suhdetta epävirallisen vuoropuhelun alustoihin*. Teemoituksen perusteella rakennettu haastattelurunko on tutkimuksen liitteenä (liite 1).

### **4.3 Tutkimuksen eettisyydestä ja luotettavuudesta**

Tutkimuksen luotettavuuteen ja eettisyyteen vaikuttavat useat seikat. Luotettavuutta arvioitaessa on huomioitava muun muassa tutkijan omat sitoumukset tutkimuksessa ja tutkijan suhde tutkimuksen informantteihin. Oleellista on, että haastateltavat ovat perehtyneitä tutkimuksen aiheeseen ja siten osaltaan vahvistavat tutkimuksen luotettavuutta. Aineiston keruussa henkilöiden näkemyksiä, kokemuksia ja toimintaa

tutkittaessa on huomioitava heidän asemansa ja oikeutensa. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 98, 155-157, 163-165). Tutkimuseettinen neuvottelukunta ohjeistaa (2019) ihmisten parissa tehtävää tutkimusta. Ohjeet korostavat tutkittavan yksityisyyden, tietosuojan ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamista muun muassa siten, että haastateltava voi itse ratkaista, vastaako tiettyyn kysymykseen vai ei tai osallistuuko hän haastatteluun ylipäätään.

Tutkimuksen eettisyyden näkökulmasta haastateltavia lähestyttiin kirjallisesti ja heille kerrottiin tutkimuksen keskeisestä sisällöstä ennen haastattelua. Haastateltaville kerrottiin myös, ettei esimerkiksi tutkimuskuntia tulla erikseen tutkimuksessa nimeämään eivätkä he ylipäätään ole tunnistettavissa tutkimuksen empiriassa. Haastattelukysymykset lähetettiin etukäteen ennen haastatteluja ja haastateltaville ilmoitettiin, että haastattelu tullaan tallentamaan ja litteroimaan. Lisäksi haastattelussa ilmaistiin erikseen, milloin tallentaminen aloitetaan. Luotettavuuden näkökulmasta tutkijalla ei ollut erityisen syvällisiä suhteita haastateltaviin. Jotkin haastateltavista tutkija on tavannut useamman kerran erilaisissa ammatillisissa yhteyksissä ja osan kanssa haastattelu oli ensimmäinen kontakti. Haastateltavat pyrittiin valitsemaan niin, että niillä olisi mahdollisimman laaja tietopääoma suhteessa tutkimuksen aiheeseen.

Tutkimusmenetelmiä, haastattelujen toteutusta, analyysitapaa ja tuloksia on kuvailtu tutkimuksessa tarkasti niin, että lukija saa käsityksen tutkimuksen perusteista. Asiat on pyritty tekemään ja kuvailemaan niin, että tutkimusta voidaan pitää luotettavana ja eettisenä. Jos esimerkiksi empiriassa on havaittu jokin yksittäinen erityinen havainto, ei asiasta ole tehty yleistystä, vaan se on myös tuloksissa ja analyysissä kuvailtu yksittäisenä havaintona.

## 5 Tutkimuksen tulokset

Tutkimusaineistosta pyrittiin etsimään vastauksia tutkimuskysymyksiin sekä havainnoimaan haastateltavien keskeisimpiä ajatuksia haastattelun teemoista. Haastateltavien vastaukset olivat useimmiten syvällisiä, pohdiskelevia ja haastateltavat saattoivat vastata useaan kysymykseen kerrallaan. Haastateltavat pysyivät kuitenkin pääosin aiheessa, vaikka keskustelujen aikana sivuttiin myös muita tutkimusaihetta lähellä olevia teemoja. Tässä tutkimuksessa sivujuonteet on otettu oleellisimmilta osin huomioon. Aineistoa käsiteltäessä on ylipäätään tarkasteltu, mitkä asiat ovat tärkeitä tutkimuksen keskeisten teemojen ja kysymysten kannalta.

Tulosten analyysi alkoi haastattelutallenteiden litteroinnilla. Ennen litterointia merkittiin jo haastattelutilanteessa oleellisia huomioita muistiinpanoina ylös. Muistiinpanoja hyödynnettiin erityisesti aineiston teemoittelussa ja tyypittelyssä. Litteroinnissa pyrittiin tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaiseen syvyyteen niin, että aineisto tukee analysointiprosessia. Haastateltavien kommentteja on tuotu tutkimuksessa esiin varsinkin, jos tutkija havaitsi vastauksessa erityisen mielenkiintoisia näkemyksiä tai jos näkemys on ollut haastateltavien vastauksista tehtäviä johtopäätöksiä yleisesti kuvaava ja nivova.

Tutkimukseen nostetuista lainoista on anonymiteetin ja luottavuuden vahvistamiseksi erilaiset täytesanat, nimet ja murre. Myös jos on esimerkiksi puhuttu tietystä kunnassa meneillään olevasta ja tunnistettavasta tapauksesta, investoinnista tai muusta vastaavasta, on tällaiset tiedot kirjoitettu muotoon ”eräs tapaus” tai ”eräs investointi”. Tutkimuksen aiheesta selkeästi irrallaan oleva keskustelu ja kommentointi jätettiin mahdollisuuksien mukaan pois jo litterointivaiheesta.

## 5.1 Epävirallinen vuoropuhelu on osa kuntajohtajien arkea

Haastateltavien suhtautuminen epäviralliseen vuoropuheluun ja päätöksentekoon oli kaiken kaikkiaan pääasiassa neutraalia. Kaikki haastateltavat ilmaisivat sekä positiivisia että negatiivisia ajatuksia epäviralliseen vuorovaikutukseen liittyen, mutta jokainen koki epävirallisen kanssakäymisen luontevaksi osaksi kuntatoimijoiden vuorovaikutusta ja arkea. Esimerkiksi luottamushenkilöt voivat vuorovaikutuksen avulla toteuttaa suomalaisen paikallisdemokratian edustuksellista luonnetta kuuntelemalla ja välittämällä ajatuksia ja näkemyksiä eri tahojen välillä.

*“-- epävirallinen päätöksenteko [ja vuoropuhelu], sitä on aina tapahtunut ja tulee aina tapahtumaan ja sitten sitten toisaalta meillä on valittu demokraattisesti luottamushenkilöt, joiden tehtävä on muutenkin edustaa kuntalaisia. Ja se, että he liikkuvat kentällä, käyvät keskusteluita, muodostavat mielipiteitään epävirallisissa paikoissa. Siihen he pohjaavat sitten sen päätöksenteon. Mä näen että se on teknisesti ottaen ihan niin kuin demokratiassa kuuluukin toimia.” (H1 /KJ)*

Eräs kunnanjohtaja kuvaili epävirallista vuoropuhelua siten, että hänen tulee *“olla vähemmän viranomainen, vähemmän palveluntuottaja ja enemmän jonkunlainen yhteisön katalyytti”* (H2 /KJ). Vastaavanlainen kokemus jaettiin laajasti haastateltujen keskuudessa siitä näkökulmasta, että on entistä tärkeämpää *elää yhteisön kanssa vuorovaikutuksessa*. Haastateltavat pitivät epävirallista vuoropuhelua tärkeänä keinona vaihtaa ja jalostaa ajatuksia niin viranhaltijoiden ja päättäjien, kuin kuntalaistenkin kanssa. Yhteisiä nimittäjiä olivat vuoropuhelun merkitys tiedonkulkuun osapuolten välillä sekä tapa tuoda esiin ideoita ja mielipiteitä joko tiedoksi osapuolille tai syötteinä valmisteluun.

*“Kaikki avoin keskustelu kanavasta riippumatta, siis epävirallinen keskustelu päätösten taustalla, on hyvä asia. Ei ole mitään sitä vastaan päinvastoin ruokin sitä [epävirallista keskustelua] -- keskusteluna suosin ehdottomasti sitä, että kerrotaan kuntalaisille ja päättäjille, erityisesti päättäjille, jo valmisteluvaiheessa [julkisista asioista].” (H6 /KJ)*

Henkilöt ja heidän tapansa tuoda asioita esiin vaikuttaa epävirallisen vuoropuhelun laatuun ja suhtautumiseen siihen. Kaikki haastateltavat toivat tämän näkökulman ilmi joko suoraan tai epäsuorasti haastattelun aikana. Suhtautuminen esimerkiksi epäasialliseen vaikuttamiseen epävirallisen vuoropuhelun keinoin oli hyvin defensiivinen. Heikolla ja vihamielisellä ulosannilla ei ole odotettavissa rakentavaa lopputulosta. Toisaalta esitettiin näkemyksiä myös siitä, että toistuvat ja painostavakin vaikuttaminen saman asian tiimoilta saattaa ohjata varsinkin luottamushenkilöä toimimaan toisen tahdon mukaisesti. Vaikka painostamallakin voisi saada tuloksia, on hyvässä ja turvallisessa ilmapiirissä käyty asiallinen keskustelu tehokkain tapa edistää asioita ja välittää tietoa.

*“Riippuu tietysti ihan henkilöstä, että jotkut pitävät positiivisena ja negatiivisena. Tietysti ihmissuhteetkin vaikuttavat. Jos on hyvä keskusteluilmapiiri, niin silloinhan asioita voi epävirallisesti hyvinkin käydä läpi. Mutta jos on jollakin lailla semmoista, ettei tulla toimeen, niin sittenhän sellaista hyvää vuoropuhelua ei olekaan.” (H4 /HPJ)*

*“Hyvä ja huono riippuu henkilöstäkin. Jotkut ovat alttiimpia epäviralliselle vaikuttamiselle kuin toiset. Joillakin on paksumpi nahka kuin toisilla. Voi vaikuttaa päätösvaiheessa yksittäisen henkilön mielipiteeseen tai joukon mielipiteeseen, jos vaikka valtuustossa jotain asiaa käsitellään ja siellä on niin sanottuja vaikutusherkkiä henkilöitä. Kyllä he voivat kokea, että jonkun pienenkin porukan asia täytyy nostaa esille. Toki epävirallista kautta voi tulla hyvinkin paljon lisää näkemystä kentältä niiden osalta, joita päätökset tai valmistelu koskevat. Voi tulla hyviäkin näkemyksiä ja faktaa. --” (H5 /KJ)*

Riippumatta siitä tapahtuuko epävirallinen vuoropuhelu positiivisessa tai negatiivisessa hengessä, ei se aina välttämättä tarkoita epävirallista päätöksentekoa. Esimerkiksi osa haastateltavista teki jo varhaisessa vaiheessa haastattelua selväksi sen, että varsinaisia päätöksiä ei epävirallisessa kanssakäymisessä tehdä. Usein vuoropuhelussa on kyse suuntaviivojen määrittelystä tai vastaavan luontoisesta toiminnasta. Oleellista on pyrkimys säilyttää päätöksenteon ja valmistelun objektiivisuus. Tästä näkökulmasta on tärkeää käydä vuoropuhelua *turvallisessa tilassa tai kokouksessa*, eli ikään kuin yhteisesti sovituin tavoin.

*“Mun mielestä on olennaista, että valmistelijan ja viranhaltijan näkökulmasta objektiivisuus asiaan säilyy ja puolueettomuus säilyy. -- Etenkin että se säilyisi päätöksentekoon asti se asia, objektiivisesti valmisteltuna. -- Kun asioista avoimesti keskustellaan ja kun niitä käsitellään turvallisessa tilassa tai kokouksessa, niin on hyvä että näkökulmia tulee ja epävirallinen vaikuttaminen ja keskustelut kohdentuvat siihen. Suhtautumiskyky ja riittävän paksu nahka ovat tärkeitä -- jos on vahva tarkoitusperä niin tietämätön voi lähteä valittajan/kontaktoijan “mukaan”. ” (H5 /KJ)*

*“Kaikki asiat käsitellään, eli mitään sellaista ei suljeta pois, joka vaatii käsittelyä.” (H7 /KJ)*

Epävirallisen vuoropuhelun alustoja käsitellään laajemmin tuonnempana tutkimuksen tuloksissa. Sovittujen alustojen lisäksi vuoropuhelua tapahtuu monissa eri tilanteissa, eikä sille aina ole varattua aikaa ja paikkaa. Usein vuoropuhelun spontaanisuus korreloi vuoropuhelun merkittävyyden kanssa. Pikainen ajatustenvaihto parkkipaikalla kokouksen jälkeen on enemmänkin mieltä keventävää ajatusten purkamista, kuin varsinaista asioiden johdonmukaista edistämistä. Ympäröivä yhteisö muodostaa myös omanlaisensa kehän, jolloin epävirallisessa vuoropuhelussa tulee kyseeseen laajemman sosiaalisen piirin kanssakäyminen.

*“Kyllähän se sitä aina sellaista parkkipaikkakeskustelua on. Vähän riippuu asiasta. Henkilövalinnat enemmänkin keskusteluttavat kokouksien ulkopuolella kahvipöydässä. Ajatuksia vaihdetaan kokouksen jälkeen ja vielä parkkipaikallakin tiettyjä asioita puidaan. Vähän niin kuin haistellaan ennakkoon tunteja tietyistä asioista. -- Ei aina jää viranhaltijoita juttelemaan, joskus yksittäisiä, ellei joku heitä jonkun kysymyksen.” (H3 /HPJ)*

*“[Epävirallista vuoropuhelua on] kaikki sellainen kommunikointi, yhteydenotot, vaikuttamisyrietykset yms., jotka eivät tapahdu virallisissa tilaisuuksissa, joita ovat toimielinten viralliset kokoukset, kuulemiset ym. lainmukaiset tilaisuudet. -- Eri tyyppisissä asioissa enemmän ja vähemmän, ei kaikissa. Mikä on kenellekin tärkeä asia. Virallisten tilaisuuksien ulkopuolella näkyvää kontaktointia, julkista ja ei julkista.” (H5 /KJ)*

Laajempaan sosiaaliseen piiriin lukeutuu myös sosiaalinen media. Vaikka kuntajohtajat eivät itse osallistuisi keskusteluun sosiaalisen median palstoilla tai kuntien “puskaradioissa”, voi niissä tapahtuvalla keskustelulla olla välillinen vaikutus

epäviralliseen vuoropuheluun. Usein tämä ilmenee niin, että joku kunnan päättäjä tai viranhaltija on havainnut sosiaalisessa mediassa keskusteltavan jostain tietystä aiheesta, jonka pohjalta kunnan keskeiset päätöksentekijät ajautuvat käymään aiheesta keskustelua. Moni haastateltavista suhtautui sosiaaliseen mediaan varautuneesti, sillä siellä käytävällä keskustelulla koettiin olevan jokseenkin agitoiva ja keskustelukulttuuria jyrkentävä luonne. Usein keskustelun aloittajalla on jokin motiivi ajaa omaa agenda *”tarkoituksella disinformaatiota tai oikeaa tietoa levittämällä, kuitenkin oman agendan mukaisesti.”* (H5 /KJ). Keskustelu polarisoituu erityisesti mielipiteitä jakavissa, ajankohtaisissa ja konkreettisissa asioissa. Tällainen on esimerkiksi useamman haastateltavan mainitsema tuulivoimaakaavoitukseen liittyvä keskustelu, jossa kyse on maisemaa useimmiten voimakkaasti muokkaavasta tapahtumasta. Näkemykset saattavat koventua varsinkin, jos asianomainen ei itse esimerkiksi maanomistajana saa välittömiä hyötyä uusista tuulivoimaloista.

*”Epävirallisessa päätöksenteossa tai päätöksentekoon vaikuttamisessa, niin mä näen kaikista suurimpana negatiivisena asiana sosiaalisen median alustat, joissa algoritmit ruokkii tämmöistä tietynlaista vihapuhetta ja kärjistettyä puhetta ja muuta, mikä tekee taas sitten sen, että se antaa niin kun tällaiselle yksittäiselle huutelijalle suhteellisen paljon palstatilaa ja näkyvyyttä. Sitten se aiheuttaa päätöksenteossa semmoisia ilmiöitä, että ihmiset lähtee olettamaan, että tää on nyt niinku jonkun suuremman joukon mielipide mitä se ei välttämättä ole. Ja se ehkä tietyllä tapaa vääristää kunnallista ja ihan varmasti kansallista päätöksentekoa.”* (H1 /KJ)

*”Jos listalla on ollut jotain mielipiteitä herättävää asiaa tai ehdotusta, niin kyllä Facebook-ryhmässä heti keskustelua viriää. Luottamushenkilöt seuraavat keskusteluja enemmän tai vähemmän, kuntalaisten mielipiteen näkee [somesta]. - enemmän ne jotka ovat vastaan, tuovat esiin [mielipiteitään].”* (H3 /HPJ)

Sosiaalisessa mediassa tapahtuvan keskustelun negatiivinen tendenssi korostuu erityisesti tarpeessa suojella itseään siellä tapahtuvalta keskustelulta. Vuorovaikutus sosiaalisessa mediassa saattaa jäädä lähinnä keskustelun seuraamisen ja keskeisimpien väärin tietojen oikaisemiseen. Loppuviimein sosiaalista mediaa ei nähdä mielekkäänä tai turvallisena väylänä käydä epävirallista vuoropuhelua.

*“Somessa jotkut tietyt henkilöt vitsailevat ja siellä on jonkinmoista moittimista, mutta olen pyrkinyt siihen että en olisi Facebookissa kauhesti. Käyn vain tietyin väliajoin katsomassa ja “suodatan” että ei ole koko aikaa siellä. Tulee sitten vain reagoitua liian voimakkaasti, jos siellä on yksittäisen ihmisen julkaisu.” (H4 /HPJ)*

*“Jos tulee selkeästi tietoon, että somessa on väärää tietoa, niin ne tulee aina oikaista. Mutta juupas eipäs -keskustelu ei johda mihinkään ja on turhaa, siihen ei kannata lähteä.” (H6 /KJ)*

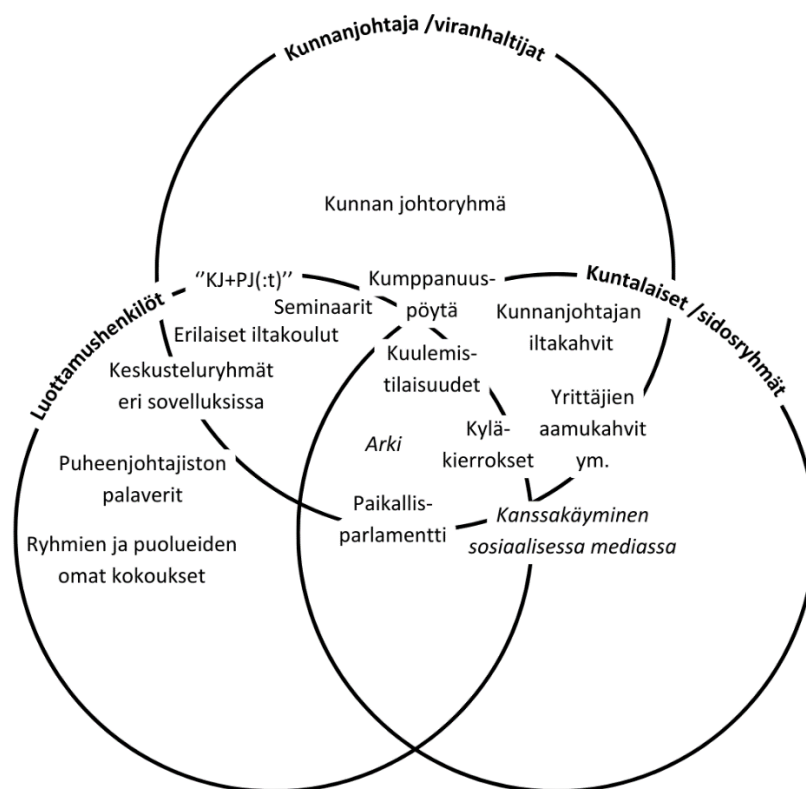
## 5.2 Epävirallista vuoropuhelua esiintyy monilla erilaisilla alustoilla

Epävirallista vuoropuhelua käydään monilla erilaisilla alustoilla, joiden painoarvo vaihtelee ajasta ja paikasta riippuen. Oheiseen taulukkoon on lueteltu haastatteluissa ilmenneitä epävirallisen vuoropuhelun alustoja sekä niiden esiintyvyyttä. Esiintyvyydessä ilmoitettu lukumäärä tarkoittaa kuntien lukumäärää, joissa nimetty epävirallisen vuoropuhelun alusta tai vastaava oli käytössä. Kahden eri lukeman vaihteluväli esiintyvyydessä viittaa tulkinnan vaikeuteen siinä, onko ko. epävirallisen vuoropuhelun alusta aktiivisesti käytössä jossain tietyssä kunnassa.

Epävirall. vuoropuhelun alusta	Esiintyvyyys	Alustan tiivistetty kuvaus
Valtuuston iltakoulut	5	Isommista asioista, talouskysymykset..
Valtuustoseminaarit	5	Isommista asioista, talouskysymykset..
Kunnanhallituksen iltakoulut	5	Ajankohtaisista asioista, vierailevia asiantuntijoita aiheesta riippuen..
Puheenjohtajiston palaverit	1-2	Ajankohtaisista asioista, ei sisällä välttämättä kunnanjohtajaa
Ryhmien kokoukset	5	Valtuustoryhmän oma kokous usein ennen valtuuston kokousta, joskus ylimääräinen kokousta edeltävällä viikolla asioista riippuen. Tarvittaessa, mutta <i>hyvin harvoin</i> saatetaan kutsua kunnanjohtaja mukaan kokoukseen.
Ryhmien väliset kokoukset	3-4	Harvemmin, useimmiten silloin jos on jotain erityistä asialistalla
Kunnan johtoryhmä	5	Operatiivinen epävirallinen toimielin
Kuulemistilaisuudet	2-3	Kuntalaisten kuuleminen, jos on jotain yleisesti merkittävää meneillään

Kyläkierrokset	2-3	Kunnan päättäjät hakeutuvat aktiivisesti vuoropuheluun kylillä
Kumppanuuspöytä	1-2	Kunta pyrkii kuulemaan sidosryhmiä ja tietoa välitetään sidosryhmille
Paikallisparlamentti	1	Samankaltainen kuin kumppanuuspöytä, avoin kaikille
Kunnanjohtajan iltakahvit	1	Kunnanjohtaja kiertää kuntalaisten luona iltakahvien merkeissä
Epävirallista vuoropuhelua sisältävä keskusteluryhmä sovelluksessa	4-5	Lukuisia erilaisia keskusteluryhmiä, useimmiten kunnanhallituksen sekä puheenjohtajiston ja kunnanjohtajan ryhmiä
Työryhmät ja muut epäviralliset toimielimet	0-2	Tarvittaessa (harvemmin) perustetaan erilaisia työryhmiä tai muita <i>epävirallisia</i> toimielmiä tiettyä asiaa varten
Yrittäjien aamukahvit tai vastaavat tilaisuudet	2-5	Käsitellään ajankohtaisia asioita, erilaisia sidosryhmiä osallistaen

Oheisessa kuviossa on tulkittu karkealla tasolla epävirallisen vuoropuhelun alustojen asemoitumista kunnanjohtajan ja viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden sekä kuntalaisten ja sidosryhmien välillä. Edellä lueteltujen alustojen lisäksi kuvioon on merkitty kursivilla arki ja sosiaalinen media, jotka eivät ole varsinaisia sovittuja vuoropuhelun alustoja, mutta joissa käydään epävirallista vuoropuhelua ja niillä on vähintäänkin välillistä merkitystä varsinaisilla alustoilla käytävään dialogiin. Valiokuntamallin luomaa erityistä epävirallisen vuoropuhelun asetelmaa käsitellään omassa kappaleessaan tuonnempana.



**Kuvio 6. Epävirallisen vuoropuhelun alustojen asemit kunnanjohtajan ja viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden sekä kuntalaisten ja sidosryhmien välillä.**

Eniten epävirallista vuoropuhelua käydään kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välillä. Alustalla keskustelun aiheet ovat melko laajoja käytännön arjen asioista sopimisesta aina päätöksentekoon liittyvään valmistelevaan keskusteluun. Kyse voi olla vaikkapa jonkun tulevan kokouksen *nuotittamisesta* tai asioidan esittelystä puheenjohtajalle kunnanjohtajan toimesta. Ylipäätään välitön suhde epävirallisine ajatuksenvaihtoineen kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välillä on avaintekijä onnistuneelle kuntajohtamiselle.

*”Jos on esimerkiksi pidempi loma-aika ollut, niin olen [kunnanhallituksen puheenjohtajana] henkilökohtaisesti käynyt kunnanjohtajan luona ja olemme keskustelleet, mitä kaikkea on tulossa vuoden alussa. Sama, jos on jotain erityistä tulossa. Mutta yleensä puhelimitse ennen kokousta, kun esityslista lähtee matkaan, niin käydään asioita läpi. Sekä hallintojohtajan että kunnanjohtajan kanssa riippuen kummalle asia kuuluu.” (H4 /HPJ)*

Kunnanhallituksen puheenjohtajan ohella moni epävirallisen vuoropuhelun alustoista rakentuu muiden keskeisten kuntapäätäjien ympärille. Eräs tärkeimmistä alustoista on eri toimielinten iltakoulut. Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välillä käydään säännöllistä vuoropuhelua kunnanhallituksen kokousten yhteydessä pidettävissä *iltakouluissa* tai *kunnanjohtajan katsauksissa*. Usein aiheena on kunnanjohtajan katsaus ajankohtaisiin asioihin, joihin liittyen päätöksentekijöillä on mahdollista esittää kysymyksiä tai näkemyksiä. Nämä keskustelut ovat päättäjien näkökulmasta merkittäviä, sillä niissä voidaan valmistautua tuleviin asioihin ja erään haastateltavan mukaan *pureskella asiaa hiljaisesti* ennen kuin asia ilmestyy esityslistalle ja kiinnittää esimerkiksi median huomion.

*“No kyllä ne [asiat iltakouluun] mun [kunnanjohtajan] agendalta tulee yleensä. Toki voi olla että sieltä joku toimialueen johtaja esittää, että ”hei, voitaisiinko tätä tätä käsitellä ilta iltakoulussa”, mutta mun kautta [asiat tulevat käsittelyyn] pääsääntöisesti.” (H2 /KJ)*

*“Kunnanjohtaja ja muut viranhaltijat tuntevat hyvin porukan [luottamushenkilöt], joten he tietävät mitkä ovat kipukohtia tietyissä pykälissä. Asioita tuodaan sitä mukaa iltakouluun ja katsotaan, mikä on porukan ajatusmaailma ja mihin suuntaan lähdetään viemään.” (H3 /HPJ)*

*“Aina ennen näitä kokouksia käydään vuoropuhelua viranhaltijoiden kanssa tulevista asioista. Näkisin, että se on sitä, että vähän niin kuin suuntaa-antavia linjoja käydään läpi viranhaltijoiden kanssa. Mitä on tulossa ja näin. Ja varmaan muutenkin näiden eri asiantuntijoiden kanssa käytäviä keskusteluja tulevista asioista vähän tarkemmin, kuin mitä varsinaisessa kokouksessa.” (H4 /HPJ)*

Kunnanhallituksen lisäksi myös kunnanvaltuustolle järjestetään erilaisia iltakouluja tai seminaareja, mutta harvemmin kuin esimerkiksi kunnanhallitukselle. Usein kunnanvaltuuston epävirallisen vuoropuhelun agendalla on kyse kunnan kannalta merkittävimmistä asioista, kuten vaikkapa talousarvion valmistelusta tai jostain tavanomaista merkittävämmästä investoinnista. Valtuuston iltakoulussa valtuutetut saattavat päästä vaikuttamaan valmisteluun melko suoraankin esimerkiksi koeäänestämisen avulla. Jos valtuuston esimerkiksi on jyrkästi vastaan jotain asiaa tai jos

äännet kovasti hajautuvat, voidaan valmistelussa kohdentaa resursseja yhteisen näkemyksen vahvistamiseksi.

*“Valtuuston iltakoulussa me ollaan joskus otettu porukalla sellaisia testiäänestyksiä, että me nähdään, että onko jollain asialla minkälainen kannatus. Varsinkin jos on tosi kriittisiä juttuja. Ja jos huomataan, että hetkinen, että kaikki on tän takana tai sitten että on tosi paljon eripuraa niin silloin on mahdollista, että käydään tätä vuoropuhelua ja koitetaan jumpata tähän yhteinen ratkaisu.” (H1 /KJ)*

*“Valtuustoseminaareja ja iltakouluja on järjestelty tarpeen mukaan. Esimerkiksi hallintosäännön uudistamiseen liittyen on ollut valtuuston iltakoulu.” (H7 /KJ)*

Valtuutettujen yhtenäisillä näkemyksillä on myös painavampi merkitys valmistelijalle siinä mielessä, että valtuusto on kunnan päätöksentekohierarkiassa korkealla. Kun näkemykset otetaan huomioon, vältytään siltä, että päätösesitykset toistuvasti kaatuisivat valtuuston kokouksissa ja päätöksenteko siten jumiutuisi.

*“Valtuuston iltakouluissa näkemykset on otettava vahvemmin huomioon. Valtuustojen rooli on vähän hankala, koska erityisesti valtuustoon liittyy se, että normaalia menettelyä ei voi olla, että siellä päätetään jotain muuta kuin koko prosessissa on valmisteltu. Totta kai siellä voidaan muuttaa jotain asiaa ja olla hyväksymättä, mutta jos kovin usein näin tapahtuu, niin silloin systeemi on rikki.” (H2 /KJ)*

Vaikka viranhaltijat eivät sinällään osallistuisi poliittiseen keskusteluun, pyrkivät he usein ruokkimaan keskustelua ja vahvistamaan päättäjien mahdollisuuksia käydä keskustelua erilaisista aiheista. Päättäjien roolia halutaan korostaa, ettei kunnan päätöksenteko tapahtuisi täysin suvereenisti viranhaltijavalmistelun ja -esitysten pohjalta, vaan että päättäjillä olisi mahdollisuus jättää oma *peukalonjälkensä* asioihin. Kunnanjohtajat kokevat olevansa osaltaan vastuussa ensisijaisesti siitä, että päätöksentekijät saavat riittävästi tietoa käsillä olevista asioista ja että kannanmuodostus olisi mahdollista tehdä mahdollisimman objektiivisista lähtökohdista.

*“Vaikka valtuusto päättää isoista asioista, niin valtuutetuilla tulee olla mahdollisuus tuoda myös niitä ”sen meidän naapurin tärkeitä asioita”. Se ei saa viedä paljoo aikaa, mutta heillä täytyy olla se mahdollisuus.” (H2 /KJ)*

*“-- en halua olla johtaja, joka sanoo että teen tämän päätösesityksen ja ”olkaa mitä mieltä lystäätte ja minä en päätösesitystäni muuta.” Päinvastoin monesti pöytäkirjassa lukee, että ”keskustelun kuluessa kunnanjohtaja muutti päätösesitystä.” - - Huonokin päätös on parempi kuin ei päätöstä ollenkaan. Edellytän omilta esittelijöiltä ja viranhaltijoilta sitä, että kaikki tieto mikä on [käsiteltävästä asiasta] olemassa, oli se sitten tukemassa mahdollista päätösesitystä tai sitä vastaan, niin se annetaan päättäjille. Luottamushenkilöiden homma on arvioida, miten homma menee.” (H6 /KJ)*

Viranhaltijat eivät aktiivisesti hakeudu vuorovaikutukseen pelkästään luottamushenkilöille tarkoitetuilla vuorovaikutuksen areenoilla. Tällaisia areenoita ovat esimerkiksi puolueiden ja ryhmien kokoukset. Poikkeuksen muodostavat tilanteet, joissa kunnanjohtaja erikseen pyydetään kokoukseen, usein avaamaan jotain isompaa kokonaisuutta tai tavanomaisesta poikkeavaa asiaa, josta päätöksentekijät haluavat lisätietoa.

*“Jos ryhmä haluaa, että tulen kertomaan ryhmään käsiteltävästä asiasta. Riippumatta puoluekannasta, niin tulen kertomaan taustasta. En pidä sitä ongelmana. Aika harvoin kutsuja tulee.” (H6 /KJ)*

Kasvokkain tapahtuvan vuorovaikutuksen lisäksi viranhaltijat ja luottamushenkilöt saattavat harjoittaa vuorovaikutusta keskustelusovellusten välityksellä. Tyypillisimmillään kyse on jonkin toimielimen ympärille rakentuvasta WhatsApp-ryhmästä tai tietyn tasoisten päättäjien, kuten kunnan puheenjohtajiston ja kunnanjohtajan, muodostamasta ryhmästä. Ryhmät eivät korvaa kasvotusten käytävää keskustelua ja usein niiden tehokkain käyttömahdollisuus rajautuu käytännön asioista sopimiseen ja tiedonvälitykseen. Joskus ryhmissä käydään pienimuotoista keskusteluakin, mutta jos keskustelu lähtee rönsyämään voimakkaastikin, saatetaan siihen joutua puuttumaan.

*”Valtuustoon (WhatsApp-ryhmään) tulee harvemmin laitettua mitään, mutta hallitukselle (WhatsApp-ryhmään) aika useinkin ajankohtaisista asioista esimerkiksi rahoituspäätöksistä ja valmistelusta. Siinä syntyy kivasti pientä keskusteluakin. Se on ihan toimiva ja nopea väline.” (H2 /KJ)*

*”Meillä on lautakunnilla omat WhatsApp-ryhmät ja näin, niin mä joudun kyllä kerran kuukaudessa muistuttamaan lautakunnan jäseniä ja itse asiassa esittelijöitä, että WhatsApp ei ole mikään päätöksentekuelin, että meillä hallintosäntö määrittelee, missä päätökset tehdään ja miten ne tehdään. -- Aina luottamushenkilövaalien jälkeen ja kokoonpanojen vaihtuessa vähän joudutaan muistuttamaan asiasta.” (H6 /KJ)*

Haastateltavat mainitsivat erilaisia tapoja, joilla itse pyrkivät epäviralliseen vuoropuheluun yhteisönsä kanssa. Moni haastateltavista mainitsi erilaiset paikallisparlamentit, kyläkierrokset ja keskustelu- ja kahvitilaisuudet vuoropuhelun alustoina. Haastateltavat kokivat asemansa sellaiseksi, että he myös yksilöinä ajautuvat herkästi vuoropuheluun ajasta ja paikasta riippumatta.

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden lisäksi vuoropuhelua tapahtuu lukuisilla erilaisilla vapaamuotoisemmilla alustoilla. Paikallisparlamentit, kyläkierrokset, erilaiset keskustelu- ja kahvitilaisuudet ovat selkeimpiä esimerkkejä viranhaltijoiden tai päättäjien oma-aloitteisesta pyrkimyksestä päästä vuoropuheluun laajemman sosiaalisen piirin kanssa. Sovittujen tapaamisten lisäksi vuoropuhelun piiri ulottuu myös sellaisiin hankalasti rajattaviin tai määriteltäviin kohtaamisiin, jotka ovat spontaaneja ja joilla ei todennäköisesti vallankäytön tai valmistelun kannalta ole vahvoja välillisiä tai ainakaan suoria vaikutuksia.

*”Mulla oli tällöinen ”kutsu kunnanjohtaja iltakahville” ja mä kiersin yli 50 perhettä. Mä oon kiertänyt paljon näitä urheiluseuroja ja muita...niin monesti mulla on semmoinen tilanne, että kun joku sanoi että ”miksi sä oot tätä mieltä”, niin mä voin sanoa, että mä oon tavannut kymmeniä eri yrityksiä tai lukuisia eri tahoja...ja tää oli se viesti mitä ne toi ja tähän perustuen mä seison tän päätöksen takana.” (H1 /KJ)*

*”Ollaan pieni kunta ja olen täältä lähtöisin, niin ”kaikkihan apinan tuntee”. Käyn kaikissa mahdollisissa tapaamisissa sekä ryhmissä että yksittäisten kuntalaisten ja*

*päättäjien kanssa. - - Mulle on matala kynnyks kuntalaisten ja päättäjien ottaa yhteyttä.” (H6 /KJ)*

Erilaisten epävirallisten kokoontumisten ja vuoropuhelun alustojen toiminnassa tulee pyrkiä riippumattomuuteen ja tasapuoliseen kohteluun. Toisinaan tietystä ryhmästä tietyn osaryhmän tapaaminen voi aiheuttaa närää muussa ryhmässä tai yhteisössä laajemmin.

*”Eräs epävirallinen ryhmä yrittäjiä pyysi minua [kunnanjohtajaa], kunnanhallituksen puheenjohtajaa ja muutamia valtuutettuja keskustelemaan kunnan tulevaisuudesta. Olen aina sanonut, että en kutsu itse ryhmää koolle, koska se on kohdennettu. Nyt kun tieto on mennyt muille luottamushenkilöille, niin on tullut yhteydenottoja, että ”miksi olet mukana tällaisessa, johon ei kaikkia kutsuta”. Olen kehottanut olemaan kutsujaan yhteydessä ja kertonut, että en kieltäydy jos pääsen keskustelemaan asioista. Olen painottanut sitä, ettei keskusteluissa tehdä päätöksiä.” (H6 /KJ)*

### **5.3 Vuoropuhelussa vaikutetaan ja käytetään valtaa tietyin rajoituksin**

Epäviralliseen vuoropuheluun sisältyy vallankäyttöä tai ainakin erilaisia pyrkimyksiä käyttää valtaa. Keskeisintä vuoropuhelulle on kuitenkin suunnan ja konsensuksen hakeminen erilaisten osapuolien välillä. Vuoropuhelussa saatetaan evästää myös valmistelua, mutta viranhaltijan ei ole välttämätöntä ottaa ohjausta vastaan. Vaikka vuoropuhelussa ei tehdä päätöksiä sinänsä, saatetaan keskustelun myötä tulla sopineeksi tai signaloineeksi suuntaviivoista siten, ettei päätösvaiheessa välttämättä ole odotettavissa yllättäviä muutoksia.

Vallankäyttöä havaittiin erityisesti yhteiskunnallisesti melko pienissä, mutta konkreettisesti havaittavissa olevissa ja vuoropuheluun osallistuvalla omakohtaisissa asioissa. Erityisesti mielipiteitä jakavat tai kuntalaisissa närää aiheuttavat asiat ajautuvat epävirallisen vuoropuhelun piiriin. Keskustelua herättäviä asioita voivat olla infraan, palveluverkkoon ja henkilövalintoihin liittyvät asiat, jotka ovat kuvainnollisesti *käsin*

*kosketeltavia* tai jotka vaikuttavat asianomaisen arkeen oleellisesti. Kyseessä ei kuitenkaan tarvitse olla *koko kunnan* kannalta merkittävästä asiasta tai päätöksestä.

*”Meillä on ollut paljon saman tyyppisiä vapaa-ajanpaikkoja ympäri kuntaa ja niistä on ollut tarve osasta luopua. -- Niin missä kenttiä tulee olla ja missä ei, sellaisesta voi tulla kylien välinen asia. Sksi on hyvä epävirallisesti keskustella etukäteen, millä perusteella satsataan ja millä perusteella karsitaan pois. Saman tyyppisiä ovat yksityistieasiat ja kouluverkkokysymykset ja tämän tyyppiset kysymykset.” (H2 /KJ)*

*”Lista käydään oman ryhmän kanssa edeltävänä perjantaina läpi, mutta eniten yleisesti kiinnostavat esimerkiksi henkilövalinnat. Yleisesti yksittäiset mielipiteitä jakavat asiat, isot kiinteistöasiat ynnä muut.” (H3 /HPJ)*

Sen lisäksi, että vallankäyttöä ja vaikuttamista tapahtuu kunnan sisäisiin prosesseihin, pyrkivät kunnat vaikuttamaan myös itse kolmansiin osapuoliin. Oleellinen osa kunnan toimintaa on kunnan edunvalvonta, jota erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden puolustaminen on dominoinut viimeisen kahden vuoden aikana hyvinvointialueuudistuksen myötä. Kunnan edustajat voivat *lobata* asiaansa epävirallisesti tilanteen mukaan aiheesta riippuen eri tahojen suuntaan.

*”Kunnissa teemme myös itse epävirallista vaikuttamistyötä paljon mm. edunvalvonnan nimissä. Koitamme lobata ja vaikuttaa lakihankkeisiin ynnä muihin.” (H5 /KJ)*

*”Meidän päättäjät ovat nykyään päättämässä muissakin yhteyksissä [kuten hyvinvointialueella]. -- Esimerkiksi nyt on hyvinvointialueen palveluverkkoon liittyviä kysymyksiä, joihin liittyen tehtiin kunnanjohtajien yhteinen lausunto ja saatiin näkyvyyttä.” (H7 / KJ)*

Vallankäytön ja vaikuttamisen pyrkimysten vaikutuksia yksilön toimintaan käsitellään tuonnetpana, mutta yksilön suhtautumisen lisäksi suunnitelmiin ja strategioihin sovitut yhteiset tavoitteet ja nimittäjät muodostavat eräänlaisen viitekehyksen vaikuttamiselle. Jos kunnan strategia on laadittu siten ja sellaiseksi, että se on jalkautettavissa käytännön työhön, voi se muodostaa punaisen langan vuoropuheluun. Eli vuoropuhelussa voidaan pyrkiä vaikuttamaan ja tekemään linjavetoja, jotka jollain tapaa kytkeytyvät kunnan aiemmin päätettyyn strategiaan.

*“--Me panostettiin tosi paljon tuohon strategiatyöhön ja meillä on tosi konkreettinen se strategia ja toimintasuunnitelma, jolloin se on selkeyttännyt visiota. Minne me halutaan mennä ja tässä on nää strategiset stepit jotka otetaan ja niillä on vielä laadittu aikataulu. Niin, se, että minä ja esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtaja, niin me ei ihan hirveästi rönsyillä siitä. Niin, kun perusputkesta, mikä me ollaan rakennettu.” (H1 /KJ)*

Epävirallisessa vuoropuhelussa on luonteenomaista käyttää siihen osallistuvien valtaa toiminnan ohjaamiseen ja ohjeistamiseen. Vuoropuhelun tosiasialliset vaikutukset ovat aikaan, paikkaan, mutta myös asioihin ja ihmisiin sidonnaisia. Valmistelua voidaan evästä, mutta kaikkeen ei voi vuoropuhelulla vaikuttaa. Joskus voi olla kyse siitä, että toinen osapuoli täydentää toisen osaamista tai jos osapuolet tunnustelevat toistensa näkemyksiä asiaan.

*“Hyvänä esimerkkinä vaikka se, että tietystä sotepalvelusta käytiin keskustelua silloin kun sote oli vielä tässä ja sitten mä jotenkin ajattelin, että hyvinhän ne voi ajaa naapurikuntaan neuvolaan. Alkaa tulla soittoja sitten, että mitä jätkä touhuaa ja sitten mä kävin sitä keskustelua heidän kanssaan että mikä se neuvolapalveluiden merkitys on. Ja mä koin, että se on tämmöistä positiivista vaikuttamista. --” (H1 /KJ)*

*“Joissakin asioissa luottamushenkilöiden paikallistuntemuksella voi olla merkittävä rooli.” (H2 /KJ)*

*“Epäviralliset [vuoropuhelun] tavat ovat olleen ennemminkin rikkaus tai resurssi. Ne ovat olleet työn kannalta hyödyllisiä ja niissä on pystynyt luomaan itselle tilannekuvaa, jolla on ollut merkitystä päätöksenteon valmistelun kannalta.” (H7 /KJ)*

Näkemykset siitä, tehdäänkö epävirallisessa vuoropuhelussa päätöksiä, vaihtelevat. Yksi tähän tutkimukseen haastatelluista ilmaisi selvästi, ettei *“epävirallista päätöksentekoa ole olemassakaan kuntasektorilla”* (H6 /KJ). Toisaalta vaikka epävirallisessa vuoropuhelussa ei tehtäisi varsinaisia päätöksiä, saatetaan monista asioista sopia siten, ettei varsinaisessa päätöksenteossa ole odotettavissa enää ainakaan täysin päinvastaista lopputulemaa. Epävirallinen vuoropuhelu voi siis vähintään ohjata tulevaa virallista

päätöksentekoa ja prosessia asian ympärillä *linjanvedon/-ratkaisun*. Yksi haastatelluista nivoi kyseeseen voivan tulla *”päätöksen siitä, mikä on poliittinen linjaus tai päätöksen siitä, millä lailla suhtaudutaan johonkin asiaan.”* (H7 /KJ).

*”Kyllähän asia teknisesti ottaen on jo päätetty - epävirallisesti. Mutta ainahan on mahdollisuus, että siihen tulee sitten jotain jotain uutta. Kyllä se on varmaan jotain joukkopsykologiaa siinäkin mielessä, että siihen on haettu joku yhteinen linja ja sitten todettu että ”OK”. Ja sitten jos jollain on joku tosi vahva eriävä mielipide, mutta se näkee että hänen käsi on ainoa joka ei nouse, niin sitten se voi vaikuttaa siihenkin, että hän ehkä toteaa, että ”no, että tässä on ihan turha lähteä vääntämään.” Että on sillä merkitystä.”* (H1 /KJ)

*”Jos on joku esityslistan asia tulossa ja kunnanjohtaja voi tietenkin mun kanssa vähän siitä puhua ”että olisiko näin hyvä, että tehtäisiin tällainen päätösehdotus”, niin kyllähän jos olen itsekkin samaa mieltä...niin jos sen kunnanhallituksessa perustelee, niin kyllähän se läpi menee. Ei ole oikein ikinä tullut äänestämistä. Aika faktapohjalta tehdään päätökset kumminkin.”* (H4 /HPJ)

*”On sellaisia asioita, että on välttämätöntäkin etukäteen kunnanhallituksen puheenjohtajan kanssa keskustella ja luoda linjaa. Minkälaista näkökulmaa tuodaan esiin ja miten ohjataan oikeaan suuntaan. Ei sinällään päätetä, mutta tehdään linjanvetoja, jotka voivat tulla päätökseksi.”* (H5 /KJ)

Selkein esimerkki epävirallisessa vuoropuhelussa tapahtuvasta päätöksenteosta ovat erilaiset koeäänestykset. Koeäänestykset ovat mahdollisia erilaisissa valtuustoseminaareissa ja iltakouluissa ja niiden avulla pyritään kirkastamaan päättäjien tahtoa ja näkemystä äänestyksen aiheena olevaan asiaan. Mitä selkeämpi äänestyksen tulos on, sitä voimakkaammin se ohjaa varsinaista valmistelua ja aikanaan virallista päätöksentekoa toimielinten kokouksissa.

*”Esimerkiksi valtuustoseminaarissa jos on käyty debattia haastavasta aiheesta, niin puheenjohtaja saattaa haluta toteuttaa koeäänestyksen, josta selviää valtuutettujen kanta asiaan. Jos lopputulos on selkeä, niin kyllä sillä on valtava merkitys siihen, mitä valtuuston varsinaisessa kokouksessa tapahtuu.”* (H1 /KJ)

Epävirallinen vuoropuhelu tapahtuu inhimillisessä kontaktissa, jolloin vuoropuhelun tosiasiallisten vaikutusten arviointi on hankalaa ja sidostuu moniin erilaisiin muuttujiin.

Eräs haastateltavista arvioi, ettei hän ole *semmoinen tunteeton robotti* ja että [viranhaltijaan] *tietyssä mittakaavassa pitääkin pystyä vaikuttamaan*. (H1 /KJ)

Epävirallisen vuoropuhelun osapuolet suhtautuvat dialogiin avoimesti ja erityisesti asiallisesti ja perustellusti tuotuja evästyksiä ja ajatuksia otetaan herkemmin vastaan. Inhimillisestä ja avoimesta suhtautumisesta huolimatta epävirallista vuoropuhelua käyvän on itse vedettävä johtopäätökset siitä, millainen merkitys vuoropuhelulla on vallankäytön näkökulmasta: miten keskustelun lopputulos realisoituu valmistelussa ja aikanaan päätöksentekoprosessissa.

*“-- niin onhan ne niin kun tällä [tiettyyn asiaan liittyvällä] keskustelulla pystyneet vaikuttamaan mun valmisteluun. Onko siinä mitään negatiivista, niin en mä koe mitään negatiivista, että sehän on eri asia sitten jos joku uhkailee, että jos et tee näin, niin sitten tapahtuu “näin ja näin”.” (H1 /KJ)*

*“Se on sitten mietittävä, minkä painoarvon sille [poliittiselle tahdolle] annan. Ei se tarkoita sitä, että haistelen tuulta ja mennään sen mukaan, vaan että mä haistelen tuulta ja mietin sitten mikä on järkevää. Joitakin asioita täytyy vaan viedä eteenpäin, vaikka ne eivät saisi iltakoulussa myönteistä kantaa. Kyllä se usein myös vaikuttaa vähintään siihen, miten asiat muotoillaan.” (H2 /KJ)*

*“Sehän [yhteydenotot ja epävirallinen vuoropuhelu] ei tarkoita, että asiaan tulee muutos. Jos on esimerkiksi jonkun toisen henkilön kanssa erilainen kanta asiaan tai jos päättäjä ottaa yhteyttä johonkin asiaan liittyen, että “hei selvitätkö tämän”. Vältän ohjohtamista ja otan ensiksi asiasta vastaavaan yhteyttä. Jos tulee virallista tietä pitkin, niin sitten puututaan. Epävirallinen on aina keskustelua ja ajatusten vaihtoa. Pyrin aina sanomaan, että “tästä tehdään päätökset erikseen”.” (H6 /KJ)*

Epävirallisen vuoropuhelun merkitystä vallankäytössä voidaan tarkastella myös *vaikuttamisen vaikuttavuuden hallitsemisen* (H5 /KJ) näkökulmasta. Tällaisen hallinnan kautta pyritään siihen, että epävirallinen vuoropuhelu on ohjattua niin, ettei esimerkiksi kunnan etu tai hyvä hallintotapa tule epävirallisen vuoropuhelun myötä uhatuksi.

*“Epäviralliset asiat eivät ole vielä vaikuttaneet niin paljon, että jokin asia olisi epävirallisen keskustelun kautta tullut yllätyksenä vastoin kunnan yhteistä etua. Jos joku asia on pitkän ja laadukkaan valmistelun kautta todistettu kunnan edun mukaiseksi ja jos joku yksittäinen päättäjä olisi saanut epävirallisesti preppausta,*

*niin se [yksittäisen päättäjän toiminta] ei ole kuitenkaan johtanut vielä siihen että se olisi vaikuttanut lopputulokseen.” (H5 /KJ)*

*”Eräs toimija halusi, että eräisiin hankkeisiin liittyvät asiat käsiteltäisiin samassa valtuuston kokouksessa. Avoimuuden kannalta olen samaa mieltä, mutta jos asiat eivät valmistu samaan aikaan, niin en minä viranhaltijana rupea sitä panttamaan. Päätöksentekijät voivat jättää pöydälle, mutta minä en.” (H6)*

#### **5.4 Valtasuhteet ja niiden suhde epävirallisen vuoropuhelun alustoihin**

Kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja ovat kunnan keskeisimpiä vallankäyttäjiä. Luottamushenkilöiden osalta kunnanhallituksen puheenjohtajan jälkeen keskeisenä vallankäyttäjärühmän muodostaa hallituksen ja valtuuston puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat. Riippuen kunnanvaltuuston puheenjohtajan persoonasta ja hänelle muodostuneesta asemasta kunnassa, saattaa hän olla lähes vertainen vallankäyttäjä kunnanhallituksen puheenjohtajalle. Kunnanvaltuuston puheenjohtaja saattaa kuulua esimerkiksi samaan hallituksen puheenjohtajan ja kunnanjohtajan muodostamaan WhatsApp-ryhmään tai muuten hyödyntää rooliaan. Puheenjohtajiston jälkeen keskeisiä vallankäyttäjiä ovat kunnanhallitus ja sen jälkeen tasaisesti muut johtavat viranhaltijat, kunnanvaltuusto, lautakunnat, valiokunnat ynnä muut toimielimet.

*”Varsinkin jos on joku edunvalvontaan liittyvä palaveri, niin me aika usein mennään minä, valtuuston puheenjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja. Meillä on valtuuston puheenjohtaja siinä mielessä isossa roolissa ja me ollaan haluttu asiat tehdä näin, että valtuuston puheenjohtaja on jatkuvasti perillä, että mitä tapahtuu ja mistä ne kumpuaa ne hallitukselta valtuuston tulevat päätösesitykset...ja että me mennään kolmestaan hyvinkin moneen palaveriin.” (H1 /KJ)*

*”Hallituksen puheenjohtajan rooli on toki vähän operatiivisempi kuin valtuuston puheenjohtajan rooli. Valtuuston puheenjohtajan rooli muotoutuu sen mukaan, minkälaisen roolin hän ottaa. Hallituksen puheenjohtajan täytyy ottaa tietynlainen rooli. Valtuuston puheenjohtajalla on vapaus valita, että haluaako hän vaan edustaa ja johtaa puhetta, vai haluaako hän olla mukana poliittisissa väännöissä, joita kunnassa käydään.” (H2 /KJ)*

Se, miten eri tahojen roolit korostuvat eri kunnissa, on usein riippuvainen toimijoiden omasta aktiivisuudesta. Myös kuntien hallintosäännöissä määritellyt vastuut vaikuttavat erilaisten toimielinten painoarvoon kunnan päätöksenteossa. Esimerkiksi tekninen lautakunta saattaa päättää kuntalaisten arjessa konkreettisesti tuntuista asioista ja jos jonkin lautakunnan puheenjohtaja on hyvin aktiivinen, saattaa hänen kauttaan myös itse toimielimellä olla painoarvoa suhteessa kunnanhallitukseen ja viranhaltijoihin.

*”Monessa pikkukunnassa tekninen lautakunta näyttelee aika isoa roolia monessa asiassa, koska siellä yleensä käsitellään semmoisia hyvin konkretisoituvia helposti ymmärrettäviä kokonaisuuksia, jolloin mä näen että teknisellä johtajalla on aika näkyvä ja merkittävä rooli ja samoin myöskin teknisen lautakunnan puheenjohtajalla.” (H1 /KJ)*

*”Kunnanhallitus on hyvin kollegiaalinen. Kun aikoinaan katselin mallia vanhemmista kunnanjohtajista, niin heillä saattoi usein olla kolmen-neljän luottamushenkilön ryhmä, jonka kanssa tärkeimmät asiat sovittiin ja valmistelusta päätettiin. Mulla oli vähän sellainen ajatus, että johtamassani kunnassakin voisi olla sellainen. Yritin perustaakin sellaisia ryhmiä, mutta se ei toiminut. Halu oli, että kunnanhallitus ja valtuuston puheenjohtajat on se keskeinen ryhmä. Vaikka se on iso porukka, niin se on se joka päättää niistä asioista. Sen sisällä ei saa olla mitään sellaista pienempää ”eliittiryhmää”.” (H2 /KJ)*

*”Lautakuntien puheenjohtajat ovat varmaan tärkeässä osassa vallankäytössä. Aloitteet lähtevät lautakunnista, niin kyllä heilläkin on [lautakunnissa] suuri merkitys, jos osaavat valtaa käyttää. Lautakunnistahan nämä asiat lähtevät pyörimään. - - Riippuu vähän henkilöstäkin...jos on tärkeitä asioita tulossa, niin sitten ovat yhteydessä [muihin kunnan päätöksentekijöihin].” (H4 /HPJ)*

Päättäjän taustaryhmällä ja sen koolla on merkitystä päättäjän asemaan kunnan päätöksenteossa. Vallankäytön näkökulmasta merkittävimmät paikat jaetaan usein voimasuhteiltaan merkittävimmille ryhmille. Pienimpiä ryhmiä voidaan myös huomioida eri tavoin. Esimerkiksi jos pienelle ryhmälle ei matemaattisin perustein olisi tulossa paikkaa kunnanhallitukseen, voidaan heidät ottaa mukaan valtuuston puheenjohtajistoa kasvattamalla, sillä puheenjohtajistolla on puhe- ja läsnäolo-oikeus kunnanhallituksen kokouksissa.

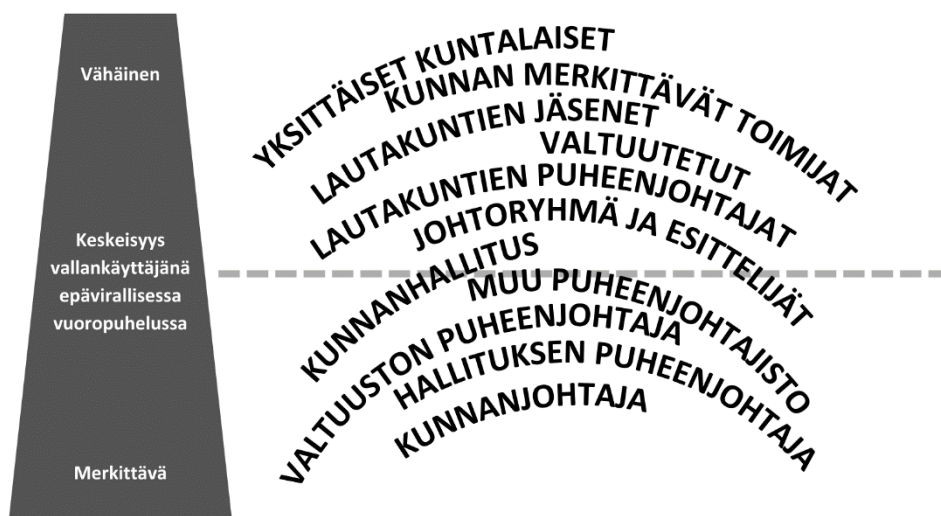
*”Meillä on tällä hetkellä valtuustossa kolme varapuheenjohtajaa, koska haluttiin myös yhden pienemmän puolueen edustus hallituspöytään. Näin saatiin kaikki ryhmät mukaan päätöksentekoon ja päätöksenteon ytimeen.” (H2 /KJ)*

Kunnan omien luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja toimielinten lisäksi myös yhteisön erilaiset toimijat voivat muodostaa välillisiä vallankäyttäjryhmiä. Usein tällaisella toimijalla on taustallaan isompi taustaryhmä. Kyseessä voi olla paikallisesti merkittävä järjestö, laajasti työllistävä yritys tai henkilö, joka edustaa tiettyä verkostoa. Vaikka toimijan näkemyksillä ei olisi suoraa valtaa ja vaikutusta asioiden kulkuun, saattaa vaikutus näkyä välillisesti esimerkiksi päätöksentekijöiden toimesta.

*”Voi olla esimerkiksi joku iso yritys verrattuna yhden miehen firmaan, jota kuunnellaan tarkemmin heidän asioissaan. Voi olla myös vahva kyläpäällikkö tai vahva henkilö, mielipidevaikuttaja, atkiivi...kaveri joka jaksaa ”räksyttää”, niin kyllä se vaan voi vaikuttaa että kuka eniten jaksaa huutaa.” (H5 /KJ)*

*”Voi olla vahvoja vaikuttavia henkilöitä, joiden mandaatti perustuu ehkä sitten taloudelliseen asemaan. Isoja veronmaksajia yrittäjien muodossa tai muuta. Kyllähän niiden sanoilla ja ajatuksilla on väistämättä jonkinlainen painoarvo, mikä sitten säteilee luottamushenkilöiden päätöksentekoon ja varmaan osaltaan myöskin valmisteluun.” (H1 /KJ)*

Oheisessa kuviossa on havainnollistettu kunnan eri toimijoiden keskeisyyttä vallankäytön näkökulmasta epävirallisessa vuoropuhelussa. Kuvion keskijakajan alle on keskeisimmiksi vallankäyttäjiksi merkitty kunnanjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, puheenjohtajisto ja kunnanhallitus. Keskijakajalle merkitty johtoryhmä ja esittelijät ovat myös merkittäviä vallankäyttäjiä epävirallisessa vuoropuhelussa, mutta ne ovat vahvasti riippuvaisia merkittävimpien vallankäyttäjien näkemyksistä ja evästyksestä. Ulkokehille merkittyjen toimijoiden keskeisyys epävirallisen vuoropuhelun vallankäytössä riippuu paljolti toimijoiden omasta aktiivisuudesta ja tavasta toimia.



**Kuvio 7. Erilaisten toimijoiden keskeisyys vallankäyttäjänä epävirallisessa vuoropuhelussa. Merkittävimpinä kunnanjohtaja, puheenjohtajisto ja kunnanhallitus.**

Kuten aiemmin viitattua, vallankäyttäjien positioon vaikuttaa tittelin ja virallisen aseman lisäksi myös kyky toimia ja käyttää valtaa. *Yli oman aseman toimimista* tapahtuu harvakseltaan, mutta henkilö, jolla on kykyä vaikuttaa asioihin ja *olla äänessä*, saa näkyvyyttä ja tulee huomatuksi. Esilläolo voi kääntyä myös itseään vastaan, jos se alkaa tukahduttamaan muuta virallisissa ja epävirallisissa yhteyksissä käytävää keskustelua tai jos sen myötä jokin tosiasiallisesti vähämerkityksellinen asia saa suhteettoman ison painoarvon vieden huomion kunnan kannalta oleellisista asioista. Eräs haastateltu tiivistä asian siten, että *joku voi vahvana persoonana jättää toisen jalkoihin* (H3 /HPJ).

*“-- tää ehkä sosiaalisen median aikakaudella korostuu, että henkilöt, joilla on kyky tavalla tai toisella saada massat liikkeelle, niin niillä on vaikutusvaltaa.”* (H1 /KJ)

*“Asemasta tulee jonkinlainen mandaatti ja vastuu, mutta sen jälkeen kyvyt, näkemys ja osaaminen korostuvat. Miten paikat otat ja oletko luottamuksen arvoinen, ovatko näkemykset perusteltuja ja osaatko tuoda esille. Se tuo mahdollisuuksia vallankäyttöön. Eli on osaamisesta ja yhteistyökyvystä ja näkemyksestä kiinni. Voit olla yhden asian asiantuntija, mutta jos ei muusta tiedä, niin se ei kannata pitkässä juoksussa.”* (H5 /KJ)

*“Olen aina sanonut [toimielimien esittelijöille], että teillä on suvereeni esityksenteko-oikeus, pitää kiinni siitä. Toisaalta olen neuvonut, että kun havaitaan ettei asia mene eteenpäin, että päätöksiä kuitenkin tehtäisiin, mutta että valmisteluun palauttamisesta ei tarvitse ottaa ”omille harteille”.” (H6 /KJ)*

Sen lisäksi, että toimijan asema ja taustaryhmä määrittävät vallankäytön mahdollisuuksia, on merkittävä vaikutus myös sillä, miten omaa aktiivisuutta harjoittaa. Jos on aktiivinen, ei tukahduta muita, mutta kykenee lisäksi yhteistyöhön, on sillä merkitystä tulosten saavuttamiseen ja päätöksentekokyvyn ylläpitämiseen.

*“Tietyt kortit saa asemalla, mutta persoona vaikuttaa paljon. Yhteistyökyky ja oma aktiivisuus, niillä on iso merkitys loppujen lopuksi. Ei luottamushenkilönä yksin saa mitään aikaan, jos ei saa ketään kimppaan mukaan. Ei vaikka olisi kuinka hyviä ajatuksia ja olisi kuinka oikeassa, ei se auta eikä asema. Kyllä se niin vahvasti on yhteispeliä.” (H2 /KJ)*

*“Se on [yhteistyö] konsensusta ja kompromissien hakemista parhaillaan. Sitä haluan ruokkia ja tuoda esille sen, että arvostan kaikkia mielipiteitä, vaikka en välttämättä ole samaa mieltä. Edellytän myös sitä, että minun ollessa erimieltä ja päätös ei olisi mieluisa, että okei, ollaan eri mieltä, mutta nyt edetään näin.” (H6 /KJ)*

Yhteispelin vastapuolena on epäasiallinen käytös. Epäasiallista käytöstä esiintyy harvakseltaan, mutta aina esiintyessään se on omiaan heikentämään huonosti käyttäytyvä osapuolen mahdollisuuksia edistää omaa agendaansa, olivat tarkoitusperät miten hyvät tahansa. On epätodennäköistä, että kovalla lobbaamisella ja painostamisella saisi taivuteltua toista osapuolta omien näkemystensä taakse. Toisinaan tässä kuitenkin onnistutaan esimerkiksi niin, että taho, jolla ei ole varsinaista valtaa, painostaa vallankäyttäjää niin pitkään, että vallankäyttäjä taipuu saadakseen painostamisen päättymään ja ehkäistäkseen riitatilanteen eskaloitumisen. Taipuminen tällaisessa tilanteessa ja epäasiallisen käytöksen salliminen voivat johtaa systeemiin ongelmiin paikallisessa päätöksenteossa.

*“Se joka huutaa koviten, niin voi olla että toimii luottamushenkilöpuolella enemmän. Jos jotain valtuutettua lobataan väsymiseen asti, niin saattaa väsyä samaa viestiä kuultuaan ja taipuu. Epävirallisissa vaikuttamisyhteyksissä on myös epäasiallisuutta, että kiusaamiseen asti voidaan jotain edustajaa lobata ja kovistella. Pelkään sitä, että se vaikuttaa henkilöiden hakeutumiseen päätöksentekoon. Pätee koko Suomen poliittisessa keskustelussa ja lähinnä somekeskustelussa, koska eivät jaksa maalitauluna ja kusitolppana olemista. Fiksummat osaavat muodostaa oman mielipiteensä, eikä se sovi paasaajalle. Sitten tulee kiukuttelua.” (H5 /KJ)*

*“Kaikista pahinta kuntakuvalla on se, että aletaan lehtien tai somen palstoilla riitelemään. Jos ollaan eri mieltä, tullaan saman pöydän ääreen. - - Joissain asioissa olisi kiva jos olisi vahvoja persoonia, mutta päsmäröintimielessä tai “minä olen oikeassa ja sinä olet väärässä” -asenne ei ole tätä päivää.” (H6 /KJ)*

Toisinaan vahvaa, mutta legitimoitua vallankäyttäjää, saatetaan myös erityisesti tarvita. Voidaan kokea, että luottamus kuntaan kasvaa, jos kunnan keskeinen päätöksentekijä tai päätöksentekijät ovat kyvykkäitä vallankäyttäjiä ja heidän persoonansa tukevat asemaa. Tarve voi näkyä siten, että kunnanjohtajalla toivottaisiin olevan vahva mandaatti ja että hän olisi läsnä kuntalaisten arjessa ja mukana omalla persoonallaan.

*“Arkipäivän elämistä ajatellen on hyvä jos kuntalaisten keskuudessa on vahva persoona. Varsinkin jos kunnanjohtaja on näkyvä persoona ja monessa mukana, se luo kuntalaisiin uskoa tulevaisuuteen ja näytetään, että asiat ovat hallinnassa, niin kyllä se koko kunnan etu mun mielestä on.” (H4 /HPI)*

*“Aloittaessani kunnanjohtajana, kunnanhallituksen puheenjohtaja kehotti muistamaan kaksi asiaa : 1) sinä olet [kunnanjohtajana] tämän talon isäntä ja 2) lähe siitä, että sinulla on aina päätöksentekoesitys” (H6 /KJ)*

## **5.5 Epävirallinen vuoropuhelu ja vallankäyttö valiokuntamallissa**

Valiokuntamallin perusteella toimivassa kunnassa epävirallinen vuoropuhelu ja vallankäyttö nivoutuu valiokunnissa tapahtuvaan keskusteluun ja ajatustenvaihtoon. Täten valiokunnat toimivat ikään kuin sekä epävirallisen että virallisen vuoropuhelun ja päätöksenteon alustana. Valiokunnat tähtäävät yhteisessä keskustelussa löytyviin

ratkaisuihin. Sen sijaan, että valiokunta olisi pelkkä viranhaltijan näkemystä arvioiva raati, pääsee valiokunta itse vaikuttamaan asioihin. Vaikuttaminen valiokunnissa edellyttää luottamushenkilöiltä erityistä perehtyneisyyttä käsittelyssä oleviin asioihin.

*“Luottamushenkilöiden kanssa nykyään on vähän vähemmän epävirallista vuoropuhelua. Meillä siitä on iso osa siirtynyt sinne viralliseen tai ainakin puoliviralliseen prosessiin. Se johtuu siitä, että meillä on ”Kempeleen mallin” mukainen valiokuntamalli käytössä. Kuten Kempeleessä, emme tee valiokunnissa mitään päätöksiä, mutta valiokunta antaa poliittista ohjausta valmisteluun ja käy nimenomaan valmistavia keskusteluja. Siinä mielessä se on virallista, että kokouksista tehdään muistiot, ne dokumentoidaan ja ne ovat kunnan toimielimiä.” (H2 /KJ)*

*“-- Valiokunnilla on valmistelijoita, mutta ei esittelijää. Viranhaltija tai -haltijat ovat samanlaisina keskustelijoita kuin kaikki muutkin. Emme tee asetelmaa jossa jokin tekee esityksen ja se hyväksytään tai perustellusti muutetaan. Pyrimme yhteisellä keskustelulla löytämään yhteisen ratkaisun. – Vältämme [valiokunnilla] tietynlaisen dualismin ja ikään kuin vastakkainasettelun. -- Asetelma muuttuu täysin, kun se [esitys] tehdään yhdessä. - - Riskiä pitää jossain määrin sallia eikä työskentelytapa ole aina helppo. Luottamushenkilön täytyy tehdä muutakin kuin lukea esityslista läpi.” (H2 /KJ)*

Viranhaltijan rooli on valiokuntamallissakin tärkeä, sillä viranhaltijan näkemyksillä on painoarvoa keskusteluun. Toisaalta viranhaltijan vastuulla on seurata keskustelun johtopäätösten muodostumista niin, ettei valiokunnassa päädytä kunnan edun vastaisiin esityksiin. Viranhaltijoiden lisäksi valiokunnan kokouksiin osallistuvilla puheenjohtajillakin on vastuu fasilitoida keskustelua ja vaikuttaa lopputulokseen.

*“Viranhaltija on valiokunnissa aika keskiössä. Tietyissä asioissa on aika voimakaskin oma kanta ja tuo selvästi esiin. Se saattaa vaikuttaa päätöksentekoonkin. Yhtä lailla puheenjohtajatkin vaikuttavat läsnäolo-oikeudella ja kyllä puheenjohtajienkin mielipide vaikuttaa. Pystytään ohjailemaan valiokunnankin kantaa.” (H3 /HPJ)*

Vuoropuhelussa syntyvää päätöksentekoa suosivan valiokuntamallin varjopuolena voi olla ajoittainen turhautumisen kokemus erityisesti päättäjien näkökulmasta. Jos valiokunnassa on jotain asiaa perusteellisesti keskusteltu ja kunnanhallitus päätyykin toisenlaiseen ratkaisuun, saattaa herätä kysymys siitä, mikä on valiokunnassa käydyn

keskustelun painoarvo. Vastaavasti valtuutetut saattavat kokea olevansa *kumileimasimen* asemassa ja liian *kliininen* päätöksenteko voi syödä päätöksentekijöiden mielenkiintoa ja intoa vaikuttaa yhteisiin asioihin. Kyse ei ole pelkästään valiokuntamallissa esiintyvistä haasteista, vaan samankaltaiset haasteet koskettavat myös lautakuntamallia.

*”Jos meillä on ”oikeaoppinen systeemi”, jossa valmistelu toimii ja tulee hyviä esityksiä valtuustolle ja valtuusto päättää vaan isoista asioista, niin kaiken pitäisi olla periaatteessa hyvin, mutta ei ole. Valtuutetut turhautuvat ja valtuustosta tulee oppositio, joka rupeaa huutelemaan ja kyselemään, miksi eivät pääse vaikuttamaan mihinkään. Tavallaan systeemi ei saa olla ”liian siisti” ja ”liian toimiva” koneisto. Keskustelukulttuuri on hirveän tärkeä, että asioista puhutaan, mieluiten mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.” (H2 /KJ)*

*”Osa näkee huonona sen, ettei valiokunnilla ole päätösvaltaa ja ne nähdään keskustelukerhoina. Niissä toki käydään epävirallista keskustelua ja hyvä on se, että kaikki valtuutetut pääsevät vaikuttamaan asioihin valmisteluvaiheessa. Toki jos valiokunta jotain linjaa ja kunnanhallitus tekee päätöksen eri lailla, niin tulee kysymys ”minkä takia me näitä pohditaan, kun meidän ajatus jyrätään”. Sellaisia ongelmia joskus on.” (H3 /HPJ)*

Samaan tapaan kuin lautakuntamallissa ja kunnallisessa päätöksenteossa ylipäätään, henkilöt, aika ja paikka määrittävät toimintatapoja. Valiokuntamallissa ja epävirallisessa vuoropuhelussa pyritään *heittämään pallo* päättäjien suuntaan siten, että he pääsisivät vaikuttamaan asioihin ja heidän näkemyksensä otettaisiin huomioon kunnan valmistelussa ja päätöksenteossa. Jotta tämä onnistuu, on oleellista se, miten päätöksentekijöihin suhtaudutaan ja millaiseksi vuoropuhelu eri alustoilla rakennetaan.

*”-- Jotta päättäjät pääsevät jollain lailla osallistumaan valmisteluun, siinä tulevat kyseeseen valiokuntamalli ja seminaarit. Niissä olettava kääntyy toisin päin. Eli vaikka valtuustoseminaari ottaisi jonkun kannan ja kunnanjohtaja tekisi sellaisen valmistelun ”kuin sitä sattuu huvittamaan”, niin sen sijaan valtuuston näkemykset tulisi ottaa ”isännän äänenä”. Että valtuutetut kokevat että he saavat vaikuttaa asioihin. Eivät he ole tyhmiä. Huijata voi kerran, mutta ei toistamiseen.” (H2 /KJ)*

## 6 Johtopäätökset ja pohdinta

Tutkimuksen tavoitteena oli pureutua kaksoisjohtamisen rajapintaan tarkastelemalla luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välisiä epävirallisen vuoropuhelun alustoja ja niiden merkitystä valmistelussa ja vallankäytössä. Tutkimukseni tavoitteisiin ja aiempaan tutkimukseen peilaten tutkimuksessa esitettiin seuraavat tutkimuskysymykset:

- 1) Minkälaisia erilaisia epävirallisen vuoropuhelun alustoja kunnissa on ?
- 2) Miten epävirallisilla vuoropuhelun alustoilla käytetään valtaa?

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys perehtyi kuntien johtamisjärjestelmään, kunnissa oleviin toimielimiin ja kunnissa keskeisesti vaikuttaviin toimijoihin. Kuntaa lähestyttiin sekä hallinnollisena toimijana, että osana vuorovaikutteista ja monisyistä yhteisöä. Kunnan ominaisuuksien lisäksi teoreettinen viitekehys tunnisti vuorovaikutuksen merkityksen keskeisenä katalyyttinä onnistuneelle ja luottamukseen perustuvalla kuntajohtamiselle. Lisäksi teoria syvensi käsitystä vallankäytöstä kunnista, mitkä asiat laukaisevat vallankäyttöä edellyttäviä prosesseja ja mikä on vuorovaikutuksen osuus osana vallankäyttöä ja asioihin vaikuttamista.

Haastattelujen tavoitteena oli syventyä kuntajohtajien kokemuksiin epävirallisesta vuoropuhelusta, sen ilmenemisestä ja siihen liittyvästä vallankäytöstä. Haastattelujen tematiikka perustui tutkimuskysymysten lisäksi sellaisiin keskeisiin havaintoihin ja kysymyksiin, joita ilmeni tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä ja joihin lisänäkemysten saaminen edistää tutkimuskysymysten pohtimista. Haastattelukysymykset jaettiin neljään eri teemaan ja saadut vastaukset analysoitiin sisällönanalyysin keinoin ja osin teoriaan peilaten.

Epävirallisen vuoropuhelun keskeisenä pontimena on useimmiten Koppenjan & Klijnkin (2004, s. 29-30, 38, 65) viittaamat toimijoiden erilaiset käsitykset ongelmasta, jonka vuoksi ongelman muotoutuminen ja siihen suhtautuminen on hyvin subjektiivista.

Ongelman käsittely edellyttää eri osapuolten kykyä havainnoida ja pyrkiä ymmärtämään toistensa katsantokantoja, jotta faktoille ja tutkitulle tiedolle voidaan löytää yhteisiä merkityksiä. Jotta nämä merkitykset ja näkemykset jalostuvat, vaaditaan osapuolten vuorovaikutusta ja neuvotteluympäristöä keskinäisen ymmärryksen, luottamuksen ja lopulta ratkaisujen aikaan saamiseksi. Kunnissa tapahtuva epävirallinen vuoropuhelu pyrkii empirian perusteella nimenomaisesti jalostamaan erilaisten asioiden ympärillä käyvää pohdintaa ja valmistelua sekä allokoimaan resursseja mahdollisimman tehokkaasti.

Epävirallinen vuoropuhelu on oleellinen osa kunnan johtamisjärjestelmää ja päätöksentekoa. Epävirallisessa vuoropuhelussa käytetään valtaa, evästetään valmistelua ja osin pyritään myös linjaamaan tulevaa päätöksentekoa. Epävirallisen vuoropuhelun merkitys ja painoarvo on riippuvainen vuoropuhelun osapuolten asemasta ja mandaatista kunnan päätöksenteossa. Käytännössä epävirallisen vuoropuhelun merkitys on suppeva, mitä etäämpänä vuoropuhelua käydään suhteessa kunnan keskeisiin päätöksentekijöihin (ks. kuvio 7). Viitaten Kyöstin ym. (2022, s. 212) päätelmiin, keskeistä on vuorovaikutuksen suunnittelu ja kehittäminen aidon keskustelun ja hankalienkin kysymysten käsittelyn mahdollistamiseksi. Tähän kuntajohtajat pyrkivät muun muassa säännöllisillä iltakoulu-, seminaari- ja keskustelukäytännöillään.

Siinä missä epävirallinen vuoropuhelu kytkeytyy vahvasti osaksi johtamisjärjestelmää ja päätöksentekoa, on se myös oleellinen osa kuntajohtajien ja keskeisten kunnan toimijoiden arkea. Tutkimus vahvistaa käsitystä esimerkiksi sen suhteen, miksi kunnanjohtajilta vaaditaan yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen liittyviä kompetensseja ts. *kykyä luovia* (ks. esim. Anttiroiko ja muut 2007, s. 164-179; Paananen, 2016, s. 8-9) ja miten iso merkitys neuvotteluilla, kompromisseilla ja itse toimivilla henkilöillä on kuntapolitiikan todellisuuteen (esim. Rynänen, 2001, s. 54; Sørensen, 2020). Epävirallista vuoropuhelua esiintyy kuntajohtajien työssä ja tehtävissä melko laajasti niin, että sosiaalisen median myötä vuoropuhelu kattaa lähes koko kuntayhteisön.

Vuoropuhelua ei sosiaalisessa mediassa varsinaisesti käydä, mutta siellä käydyllä keskustelulla voi olla välillisiä vaikutuksia kunnan toimijoiden keskenään käymään epäviralliseen vuoropuheluun. Sosiaalisen median ja yksittäisten kuntalaisten sijaan kanssakäyminen avainhenkilöiden kanssa on tiiviimpää ja konkreettisempaa ja niissä tapahtuneet lopputulemat todennäköisimmin vaikuttavat valmisteluun ja aikanaan viralliseen päätöksentekoon.

Koko kuntayhteisön näkökulmasta epävirallinen vuoropuhelu on merkittävä linkittävä tekijä eri toimijoiden välillä. Epävirallinen vuoropuhelu näkyy laajasti niin kunnan hallinto-organisaatiossa kuin sen merkityksessä osana paikallisyhdyskuntaa ja alueyhteisöä (ks. Anttiroiko ja muut, 2007, s. 15-16). Eri alustoilla käytävä vuoropuhelu on tiivis osa kunnan demokratian toimintaa, kytkeytyy päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmiin sekä koko kuntakonserniin että erilaisin yhteistyö- ja verkostosuhteisiin. Toisaalta epävirallinen vuoropuhelu linkittää kunnan muuhun yhteisöön, sosiaalisiin verkostoihin, intressiryhmiin, verkostoihin ja vuoropuhelussa ilmennetään eri tahojen sosiaalista pääomaa, luovuutta, osaamista ja paikallisesta jäsenyviä arvoja, kulttuuria, identiteettiä ja toimintatapojen sekä kunnan historiaa. Epävirallista vuoropuhelua käydään lukuisilla erilaisilla alustoilla, jotka ovat enemmän tai vähemmän vakiintuneita. Toisinaan on perusteltua kysyä myös sitä, mikä lopulta on epävirallista vuoropuhelua ja mikä ei? Eroaako epävirallinen *vuoropuhelu* jollain tavalla vakavampana vaikkapa *hyvän päivän keskustelusta*, jossa kuitenkin sivutaan myös kunnan asioita ja annetaan syötteitä?

Kaksoisjohtamisen perinteeseen peilaten epävirallinen vuoropuhelu sumentaa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rajaa (ks. esim. Virikko, 2016, s. 25; Paananen, 2022a, s. 11), josta konkreettinen esimerkki ovat empiirisessä aineistossa korostuneet erilaiset iltakoulu- ja seminaarikäytännöt, joissa luottamushenkilöt pääsevät osallisiksi asioiden valmisteluun toisinaan jo varhaisessakin vaiheessa. Erilaiset kumppanuuspöydät ja vapaamuotoiset tapaamiset liudentavat niin ikään kunnan ja koko yhteisön välistä kanssakäymisen rajaa. Toisaalta, vaikka luottamushenkilöt kokevatkin

pääsevänsä jättämään peukalon jäljen valmisteluun, on harkintavalta aina viime kädessä valmistelijalla itsellään. Epävirallinen vuoropuhelu vahvistaa joka tapauksessa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden duaalijaon dialogia dikotomian kustannuksella.

Tutkimuksen tulosten perusteella on tärkeää, että epäviralliselle vuoropuhelulle pyritään määrittelemään oma aika ja paikkansa ja että eri tahot pääsisivät osallistumaan siihen tasa-arvoisesti joko niin, että vuoropuhelu liittyy jonkin toimielimen, ryhmittymän tai samankaltaisen mandaatin saaneiden henkilöiden kanssakäymiseen. Kunnanjohtajat pyrkivät osaltaan parantamaan päättäjien osallisuuden kokemuksia, jotta päättäjät sitoutuisivat päätöksiin ja toisaalta saisivat kokemuksia siitä, että he ovat mandaattinsa päässeet vaikuttamaan asioihin ja toteuttamaan omaa mandaattiansa. Tällaisen toimintatavan nähtiin sekä jouhevoittavan päätöksentekoa, että edistävän myös myönteistä ilmapiiriä. Havainto vahvistaa asiaan liittyvän teorian (ks. esim. Sandberg, 2019, s. 9)

Mitä matalampi kynnys viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä on vaihtaa ajatuksia, sitä todennäköisemmin myös kunnan päätöksentekokykyä pystytään ylläpitämään (ks. esim. Sipilä, 2023, s. 9-10). Tutkimuksen perusteella viranhaltijat voivat hyödyntää epävirallisen vuoropuhelun avulla luottamushenkilöiden tietoja ja osaamista. Toisaalta luottamushenkilöiltä odotetaan ja he voivat antaa evästyttä valmisteluun ja tarvittaessa osapuolet voivat vetää johtopäätöksiä siitä, mihin suuntaan jotain tiettyä asiaa olisi syytä edistää. Tutkimustulokset vahvistavat Sipilän (2023) näkemykset, vaikkakaan viranhaltijat eivät tässä tutkimuksessa ilmaisseet mitään erityisiä paineita päästä vaikuttamaan valmistelun aikatauluihin tai tarpeeseen *myydä* ehdotuksiaan päätöksentekijöille. Empirian perusteella onnistunut epävirallinen vuoropuhelu on omiaan ehkäisemään tällaisia paineisia tilanteita, niiden sijaan päinvastoin on yhdessä päädytty tiettyihin tapoihin edistää ja toteuttaa kunnan edun mukaista politiikkaa tai toimenpiteitä.

Koska kunnissa tapahtuvassa epävirallisessa vuoropuhelussa käytetään valtaa, voivat yhteisesti sovitut epävirallisen vuoropuhelun tavat neutraloida vallankäytön verhoutumisen negatiivisia vaikutuksia. Kyseeseen voisi tulla tilanne, jossa sen sijaan, että kunnanjohtajalla olisi jokin henkilöiden mandaateista riippumaton ”ydinryhmä”, pyrittäisiin epävirallinen vuoropuhelu sen sijaan perustamaan virallisten valtarakenteiden varaan. Vaikka epävirallinen vuoropuhelu siis tapahtuisikin varsinaisen toimielimen kokouksen ulkopuolella, pyritään siihen osallistamaan tahoja, joilla on tosiasiallinen mandaatti toimia ja täten vahvistaa epävirallisen vuoropuhelun legitimitettä.

Epävirallinen vuoropuhelu ja siellä tapahtuva vallankäyttö ei kuitenkaan kunnan julkisen viranomaisen luonteen vuoksi ole täysin yksiselitteinen asia. Paanasen (2022b, s. 246) kysymys siitä, miten päätöksenteon ja kuntien johtamisen legitimitetti turvataan tilanteessa, jossa vaikuttaminen tapahtuu enenevässä määrin virallisten toimielinten ulkopuolella, on perusteltu mutta osin kaksijakoinen. Kuten edellä on asiaa pohdittu, jos esimerkiksi epävirallisessa vuoropuhelussa tapahtuvaan vaikuttamiseen osallistuu kunnan johtavia viranhaltijoita ja vaaleissa vahvan mandaatin ja sitä kautta esimerkiksi puheenjohtajistoon valittuja päättäjiä, voi olla perusteltua kysyä, tuleeko *legitimitetti* välttämättä uhatuksi?

Legitimitetin tarkastelun ohella on syytä pohtia epävirallisen vuoropuhelun vaikutuksia kunnille asetettuihin odotuksiin julkisina toimijoina. Paanasen (2022a, s. 66, 69) mainitsema riski siitä, että neuvotteleva toimintatapa verhoaisi vaikutusvallan ja vallankäytön paikkoja ohi edustuksellisten toimielinten, on tämän tutkimuksen perusteella todellinen. Vaikka erilaisia puheenjohtajiston palavereita olisi kirjattu kuntien hallintosääntöihin, ei niiden kirjaaminen sinällään paranna avoimuutta. Siinä mielessä kirjaus korkeintaan legitimoit tällaisen epävirallisen toimielimen olemassaolon ja että sellaisen olemassaolo avoimesti todetaan, vaikka siellä käytävät keskustelut ja vallankäyttö eivät sinällään avointa tietoa olisikaan.

Asioiden neuvotteleminen vapaamuotoisemmin etukäteen, poliittisten ryhmien välinen vuoropuhelu ja valmistelun evästäminen ovat omiaan luomaan tehokkuutta päätöksentekoon (ks. esim. Kankaanpään Seutu, 2022), mutta kuntalaisten kannalta varjopuolena voi olla julkisen keskustelun valjuus ja vähyys. Konkreettisimmillaan tämä saattaa näkyä lyhyinä ja keskusteluköyhinä valtuuston kokouksina. Toisaalta jos paikallisesti on totuttu tietynlaiseen toimintatapaan ja se on havaittu tehokkaaksi ja sallittu, ei asioiden tuumaamisen ja hankalien asioiden käsittelyn varjoaminen epävirallisen vuoropuhelun taakse välttämättä ole puhtaasti negatiivinen asia. Niin ikään neuvotteleva tapa voi sitouttaa laajempaa yhteisöä osalliseksi kunnan päätöksentekoon esimerkiksi erilaisten osallistamiskeinojen ja kumppanuuspöytien avulla (ks. esim. Pfeffer, 1981, s. 291; Paananen, 2022b, s. 240; Sørensen, 2020, s. 92-93). Epävirallisessa vuoropuhelussa keskeisten toimijoiden osallistuminen vuoropuheluun on myös aitoa siinä mielessä, että asioihin pystyy vaikuttamaan vielä kun valmistelu on huokoisella ja monia erilaisia vaihtoehtoja mahdollistavalla tasolla.

Valiokuntamalli muuttaa jonkin verran näkökulmaa kunnassa tapahtuvaan epäviralliseen vuoropuheluun ja vallankäyttöön. Tutkimuksen perusteella epävirallisen ja virallisen vuoropuhelun ja päätöksenteon rajat joissain määrin hämärtyvät valiokuntamallissa, sillä kaikki elementit sidostuvat valiokuntien kokoontumiseen. Havainnot vahvistavat Hämäläisen ja muiden (2009, s. 51, 64) arvion siitä, että valiokuntamalli lisää viranhaltijoiden ja poliitikkojen epävirallisia yhteyksiä virallisten yhteyksien kustannuksella. Toisaalta valiokuntamallissa on havaittavissa samanlaisia haasteita ja kokemuksia, kuin lautakuntamallissa, mutta valiokuntamallissa tulokulma erii jonkin verran. Valiokuntamallia olisi syytä tarkastella nykyistä syvällisemmin epävirallisen vuorovaikutuksen ja vallankäytön näkökulmasta suhteessa lautakuntamalliin, tässä tutkimuksessa aihetta vain sivuttiin.

Oheisessa taulukossa on pyritty kokoamaan tämän tutkimuksen keskeisimpiä havaintoja liittyen vuoropuhelun positiivisiin ja negatiivisiin nimittäjiin. Keskeisimmät positiiviset nimittäjät onnistuneelle vuoropuhelulle ja siinä tapahtuvalle vallankäytölle ovat seuraavat: vuoropuhelun alustoista sovitaan ja niiden kokoontumisissa pyritään

säännönmukaisuuteen joko ajallisesti tai sisällöllisesti, vuoropuhelun keskiössä on kunnan etu ja että vuoropuhelussa pyritään avoimeen tiedonjakoon osapuolten välillä. Vastaavasti negatiivisia nimittäjiä ovat epävirallisessa vuoropuhelussa esiintyvä epäasiallinen käytös, vakiintuneiden ja yleisesti hyväksytyjen toimintatapojen puuttuminen, viranhaltijoiden riippumattomuuden kyseenalaistaminen ja omien etujen ajaminen sekä avoimuuden heikkeneminen.

Epävirallisen vuoropuhelun positiivisia nimittäjiä	Epävirallisen vuoropuhelun negatiivisia nimittäjiä
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yhdessä sovitut vuorovaikutuksen alustat, esimerkiksi iltakoulut, seminaarit ynnä muut</li> <li>• Viranhaltijoiden riippumattomuuden huomioiminen</li> <li>• Vuorovaikutuksella pyritään kunnan edun mukaiseen lopputulokseen</li> <li>• Vuorovaikutuksessa sovitaan korkeintaan suuntaviivoista ja tunnustetaan, että varsinaiset päätökset tehdään monijäsenisessä toimielimessä</li> <li>• Vuorovaikutuksessa pyritään tuomaan asioita ennakoivasti esiin ja edistämään tiedonvälitystä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Epäasiallinen käyttäytyminen tai muita tukahduttava tapa tuoda esiin asioita</li> <li>• Vakiintuneiden ja hyväksytyjen toimintatapojen puuttuminen</li> <li>• Viranhaltijoiden riippumattomuuden kyseenalaistaminen</li> <li>• Vuorovaikutuksella pyritään puhtaasti oman edun mukaiseen tai kunnan edun vastaiseen lopputulokseen</li> <li>• Päätöksenteon avoimuuden heikkeneminen ts. verhoutuminen</li> </ul>

Toimijoiden sovittujen toimintatapojen merkitys positiivisten ja negatiivisten nimittäjien esiintymisessä on oleellinen. Epävirallinen vuoropuhelu on asia, josta on syytä aika ajoin käydä keskustelua: miten yhteisiä asioita edistetään, miten päätöksentekoa jouhevoitetaan, miten tiedonsaanti eri osapuolten välillä turvataan ja miten pyritään välttämään tilanteet, joissa kunnan päätöksenteko alkaa verhoutumaan epävirallisen vuoropuhelun taakse.

## Lopuksi

Tutkimuksen perusteella epävirallinen vuoropuhelu on tiivis osa kunnan johtamista. Epävirallisessa vuoropuhelussa käytetään valtaa, tehdään päätösten kaltaisia linjavetoja ja sovitaan suuntaviivoista. Epävirallinen vuoropuhelu jäsentyy jokaisessa kunnassa omalla tavallaan, mutta yhteisiä nimittäjiä ovat kunnanjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan tiivis yhteistyö, iltakouluissa ja seminaareissa päätöksentekijöiden osallistaminen ja kuunteleminen sekä lukuisat erilaiset tavat vastaanottaa syötteitä kuntalaisilta ja muilta sidosryhmiltä. Epävirallisen vuoropuhelun tosiasiallinen merkitys asioiden kulkuun on riippuvainen siihen osallistuvista henkilöistä, vuoropuhelun aiheesta, ajasta ja paikasta.

Ideaalitilanteessa epävirallinen vuoropuhelu vahvistaa duaalijohtamisen dialogia: luottamushenkilöt pääsevät lausumaan ajatuksiaan asioiden valmistelusta ja vastaavasti viranhaltijat saavat selkäranka ja tukea omalle toiminnalleen. Kuntalaisten näkökulmasta on oleellista huomioida kunnallisen päätöksenteon julkinen luonne ja viranhaltijoiden riippumattomuus suhteessa käsiteltäviin asioihin. Yhdessä sovittujen toimintatapojen turvin epävirallinen vuoropuhelu on kunnan toiminnan näkökulmasta merkittävä voimavara ja toimintaa tehostava elementti.

Se, miten epävirallinen vuoropuhelu ja siinä tapahtuva vallankäyttö legitimoidaan, on pohdinnan arvoinen kysymys. Vaikka legitimointi todettaisiinkin tapahtuneeksi kirjaamalla epävirallisen vuoropuhelun alusta kunnan hallintosäätöön, ei kirjaus poista tarvetta huomioida epävirallisen vuoropuhelun päätöksentekoa verhoavaa vaikutusta. Tästä näkökulmasta epävirallinen vuoropuhelu ja siellä tapahtuva vallankäyttö on kaikessa luonnollisuudessaan ja tavanomaisuudessaan sellaista toimintaa, joka tulee asianmukaisesti ja vahvasti pyrkiä linkittämään kunnan julkisiin ja monijäsenisiin toimielimiin ja kuntalaisilta saatuun mandaattiin.

## 6.1 Jatkotutkimusaiheita

Tämä tutkimus lähestyi epävirallista vuorovaikutusta ja vallankäyttöä epävirallisen vuorovaikutuksen alustoilla muutaman pienehkön kunnan näkökulmasta. Alle on kirjattu kolme erilaista kokonaisuutta jatkotutkimusaiheiksi. Kokonaisuudet on laadittu johtopäätösten ja pohdinnan myötä virinneiden kysymysten perusteella.

Aiheen tutkimuksen kannalta olisi mielenkiintoista tarkastella dynamiikkaa eri kokoisten ja erilaisia hallintomalleja omaavien kuntien välillä. Tässä tutkimuksessa yhdellä tutkimuskunnalla oli käytössä valiokuntamalli. Valiokuntamallin, puheenjohtajamallin ja pormestarimallin omaavien kuntien tutkiminen epävirallisen vuoropuhelun ja vallankäytön näkökulmasta voisi avartaa aihepiirin tutkimusta. Miten epävirallinen vuoropuhelu jäsentyy eri hallintomalleissa ja miten vallankäytön dynamiikka elää eri järjestelmissä?

Tutkimuksessa haastateltiin kunnan keskeisimpiä toimijoita, jotka ovat automaattisesti olennainen osa kunnassa tapahtuvaa epävirallista vuorovaikutusta. Heidän osallisuuden kokemuksensa ovat lähtökohtaisesti vahvoja, mutta miten epäviralliseen vuorovaikutukseen suhtaudutaan kuntayhteisössä laajemmin? Minkälainen vaikutus on epävirallisella vuoropuhelulla sellaisten tahojen näkökulmasta, jotka eivät asemansa puolesta kuulu keskeisten tahojen keskenänsä käymän epävirallisen vuoropuhelun piiriin?

Epävirallisen vuoropuhelun legitimizeetti pohditutti tutkimuksen empiriassa. Miten epävirallinen vuoropuhelu legitimoidaan, koetaanko esimerkiksi epävirallisten vuoropuhelun alustojen kirjaaminen kunnan hallintosääntöön päteväksi tavaksi hakea epäviralliselle vuoropuhelulle yleistä hyväksyntää ja legitimoida sitä? Voiko epävirallisen vuoropuhelun legitimoimisella hälventää riskiä siitä, että epävirallisissa yhteyksissä käytävä keskustelu ja tehtävät linjavedot verhoavat julkista päätöksentekoa?

Vaikka tutkimus valotti monilta osin epävirallista vuoropuhelua ja vallankäyttöä siinä, ovat jatkotutkimusaiheet perusteltuja erityisesti julkishallinnon avoimuuden näkökulmasta. Kansalaisten luottamuksessa esimerkiksi valtamediaa kohtaan on ollut säröjä viime vuosina, sosiaalisen median keskustelut saattavat sisältää disinformaatiota ja näkemysten polarisoituminen voi aiheuttaa yleistä levottomuutta. Aihepiiriin tutkimuksella voidaan löytää työkaluja luottamuksen vahvistamiseksi julkisten toimijoiden ja viranomaisten sekä kansalaisten välillä.

## Lähteet

- Aamulehti. (2023, 6. syyskuuta). *Kuntajohtaminen kaipaa lisää avoimuutta*. Aamulehti. Noudettu 29.10.2023 osoitteesta <https://www.aamulehti.fi/paakirjoitukset/art-2000009832913.html>
- Anttiroiko, A-V. (2000). Strateginen tietojohdaminen kunnallishallinnossa. Hallinnon Tutkimus.
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen P. (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere. ISBN 978-951-44-8768-2.
- Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*. Vol. 56. No 4. American Political Science Association.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2008). Johdatus laadulliseen tutkimukseen.
- Haapalehto, S. (2021). Kuntapäätäjän kokouskäsikirja. Kuntaliitto. Helsinki.
- Hankaniemi, A. (2022, 28. kesäkuuta). *Ikaalisissa koko kaupunginhallitus erotettiin yhden jäsenen epäasialliseksi koetun somekirjoittelun takia*. Noudettu 10.9.2023 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12513885>
- Harisalo, R. & Rannisto, P-H. (2010). Kuntien hallitusten poliittinen ja rakenteellinen ulottuvuus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja n:o 2*. Tampereen yliopisto.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. (2002). Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. Acta nro 151. Kuntaliitto. Helsinki. ISBN 952-213-118-0.
- Harisalo, R. (2021). Organisaatioteoriat. Tietosanoma. Helsinki.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Harju, E. & Hyttinen, T. (2022). *”Kuka meidän asioista huolen pitää?” 51 kuntaa ei saanut yhtäkään edustajaa valtuustoihin*. Noudettu 2.8.2023 osoitteesta <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/22ecf8b7-159b-40ce-b459-25dd74e6739d>
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015). Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki. ISBN 978-952-14-2593-6.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015). Uuden sukupolven kuntajohtajat. Acta n:o 261. Kuntaliitto. Helsinki. ISBN 978-952-293-312-6.

- Haveri, A., Jäntti, A., Johanson, J., Parkkinen, J. & Paananen, H. (2021). Pormestarimallin vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön. Teoksessa Jäntti A., Haveri A. & Rannisto P. (toim.). Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus. Helsinki.
- Heinolan kaupunki. (2021). Heinolan kaupungin pelisäännöt 4.10.2021 alkaen. Saatavilla osoitteessa [https://www.heinola.fi/wp-content/uploads/2021/10/Heinolan-kaupunki-valtuuston-pelisaannot\\_valtuusto04102021.pdf](https://www.heinola.fi/wp-content/uploads/2021/10/Heinolan-kaupunki-valtuuston-pelisaannot_valtuusto04102021.pdf)
- Hiltunen, T. (2023, 14. huhtikuuta). *Pyhärannan kunnanjohtajaksi 13 hakijaa – mukana kaksi nimeä pilailutarkoituksella*. Yle Varsinais-Suomi. Noudettu 27.7.2023 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20027463>
- Holtinen, J. & Ruostetsaari, I. (2001). Luottamushenkilö ja valta. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 29. Vammala. ISBN 952-9740-85-9.
- Hämeenkyrön kunta. (n.d.). Organisaatio. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta <https://hameenkyro.fi/palvelut/kunta-ja-hallinto/organisaatio/johtoryhma/>
- Jabe, M. & Kuusela, S. (2013). Hyvä paha valta. Alma Talent Oy. ISBN 978-952-14-3096-1.
- Jalonen, H. (2007). Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto.
- Jalonen, H. (2010). Informaation välittäminen kunnallishallinnossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. International Social Science Journal vol. 50. UNESCO. Blackwell Publishers. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/1468-2451.00107>
- Juvan kunta. (2024). Johtoryhmä. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta <https://www.juva.fi/johtoryhma>
- Jämijärven kunta. (n.d.a). Kunnanvaltuusto. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta <https://jamijarvi.fi/asiointi-ja-paatoksenteko/paatoksenteko/kunnanvaltuusto/>

- Jämijärven kunta. (n.d.b). Kunnanhallitus. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta <https://jamijarvi.fi/asiointi-ja-paatoksenteko/paatoksenteko/kunnanhallitus/>
- Katainen, M. (2023). Poliitikkojen ja virkamiesten välinen epäluottamus Suomessa: esiintyminen, syyt ja vaikutukset. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto. ISBN 978-951-51-9475-6.
- Kattilakoski, A. (2022, 30 kesäkuuta). *Ikaalisissa erotettiin koko kaupunginhallitus ja nimettiin uusi kuntapoliitikon epäsiälliseksi koetun käytöksen vuoksi*. Noudettu 19.12.2023 osoitteesta <https://www.aamulehti.fi/pirkanmaa/art-2000008917305.html>
- Kempeleen kunta. (n.d.). Valiokunnat ja lautakunnat. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta <https://www.kempele.fi/kunta-ja-hallinto/paatoksenteko/valiokunnat-ja-lautakunnat>
- Kiviluoto, J. (2023). Kunnan hallintosääntömalli. Kuntaliitto. Noudettu 28.1.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2023/2239-kunnan-hallintosaantomalli>
- Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks – A network approach to problem solving and decision making*. Routledge. Yhdysvallat ja Kanada. ISBN 978-0-4153-6941-1.
- Koskiahde, P. (2023, 4. elokuuta). *Satakunnan hyvinvointialueen johto kokoontuu keskustelemaan toimintatavoista maanantaina*. Kankaanpään seutu. Noudettu 6.8.2023 osoitteesta <https://www.kankaanpaanseutu.fi/uutiset/art-2000009764833.html>
- Kunnallislaki 1976/953. Annettu Helsingissä 10.12.1976. Noudettu 5.8.2023 osoitteesta [https://www.hel.fi/static/tieke/digitoidut\\_asiakirjat/helsingin\\_kaupungin\\_kunnalliset\\_asetuskokoelmat/pdf/Kunnallinen\\_asetuskokoelma\\_1976.pdf](https://www.hel.fi/static/tieke/digitoidut_asiakirjat/helsingin_kaupungin_kunnalliset_asetuskokoelmat/pdf/Kunnallinen_asetuskokoelma_1976.pdf)
- Kuntalaki 1995/365. Annettu Helsingissä 17.3.1995. Noudettu 5.8.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1995/19950365>
- Kuntalaki 2015/410. Annettu Helsingissä 10.4.2015. Noudettu 2.8.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>

- Kuntaliitto. (2018a). *Luottamushenkilöt*. Noudettu 10.9.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/luottamushenkilon-asema>
- Kuntaliitto. (2018b). *Kunnan johtaminen*. Noudettu 28.1.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/kunnan-johtaminen>
- Kuntaliitto. (2019). *Opas kunnanjohtajan kehityskeskusteluista*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. ISBN 978-952-293-670-7.
- Kuntaliitto. (2020). *Kuntajohtajien työhyvinvointikysely 2020*. Noudettu 28.10.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntajohtajien-tyohyvinvointikysely-2020.pdf>
- Kuntaliitto. (2022a). *Kuntajohtajien työhyvinvointi 2022 -tutkimus*. Noudettu 20.8.2023 osoitteesta <https://www.keva.fi/contentassets/7f2a1223376946c1bc502aee20e1cb09/kuntajohtajien-tyohyvinvointi-2022-liitediat.pdf>
- Kuntaliitto. (2022b). *Työvoiman saatavuushaasteet heikentävät kuntajohtajien työhyvinvointia*. Noudettu 28.10.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2022/tyovoiman-saatavuushaasteet-heikentavat-kuntajohtajien-tyohyvinvointia>
- Kuntaliitto. (2023a). *Kuntajohtaminen*. Noudettu 4.8.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/kuntajohtaminen>
- Kuntaliitto. (2023b). *Toimielimet ja johtaminen*. Noudettu 2.8.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/toimielimet-ja-johtaminen>
- Kurikka, P. & Majoinen, K. (2009). *Suositus hyvästä hallitustyöskentelystä – suunta ja sisältöä*. Kuntaliitto. ISBN 978-952-213-445-5.
- Kurkinen-Supperi, A. (2006). *Allekirjoitettu johtajuus – kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimus käytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta*. Pro gradu. Tampereen yliopisto.

- Kurkinen-Supperi, A. (2016). Kunnanjohtajan johtajasopimus, sen rooli ja merkitys kunnan johtamisessa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Kuusela, S. (2010). Valta ja vuorovaikutus johtamisessa. Väitöskirja. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Kyösti, A., Paananen, H., Airaksinen, J., Haveri, A. & Lajunen, S. (2022). Luottamus vaakalaudalla – tarkastelussa ylimmän kuntajohdon kompleksiset kriisit. Hallinnon Tutkimus. <https://doi.org/10.37450/ht.113429>
- Lahola, M. (2023, 10. toukokuuta). Etelä-Savon kunnanjohtajien paikoilla on ollut tuulista, ja sama meno näkyy muuallakin Suomessa – Viime vuonna työnsä päättäneistä kuntajohtajista lähes neljäsosalla syynä oli luottamuspula. Länsi-Savo. Noudettu 27.7.2023 osoitteesta <https://www.lansi-savo.fi/paikalliset/5916917>
- Lapuan kaupunki (2020). Lapuan kaupungin hallintosäätöä. Noudettu 27.7.2023 osoitteesta <https://lapua.fi/wp-content/uploads/2020/11/Hallintosaanto-joulukuu-2020-alkaen.pdf>
- Leinonen, J. (2012). ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä” – Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta n:o 232. Kuntaliitto. Helsinki. ISBN 978-952-213-838-5.
- Leponiemi, U. (2019). Kollektiivinen kapasiteetti – yhteisöllisyys pienen kunnan johtamisessa. Akateeminen väitöskirja. Punamusta Oy – yliopistopaino. Tampere. ISBN 978-952-03-1304-3.
- Lukes, S. (2005). Power – a Radical View. Second Edition. Palgrave Macmillan.
- Lunenburg, F. C. (2011). Decision making in organizations. International Journal of Management, Business, and Administration. Vol. 15. N. 1.
- Luukkonen, I. (2014, 12. joulukuuta). *Suomen tuulisin ammatti? Kymmenet kunnanjohtajat ovat saaneet lähteä.* Verkkouutiset. Noudettu 27.7.2023 osoitteesta <https://www.verkkouutiset.fi/a/suomen-tuulisin-ammatti-kymmenet-kunnanjohtajat-ovat-saaneet-lahtea-29382/>
- Luumäen kunta. (2023). Kunnan johtoryhmä. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta <https://luumaki.fi/fi/kuntainfo/hallinto-ja-paatoksenteko/kunnan-johtoryhma>

- Matvejeff, P. (2009). Luottamuksen pula-aika. Tarina kunnanjohtajan luottamuspulasta ja sen seurauksista. Pro gradu -tutkielma.
- Mikola, JP. (2022, 23. marraskuuta). *Eikö valtuustossa enää pidetä palopuheita? – ”Asiat on väännetty ja käännetty etukäteen”*. Kankaanpään seutu. Noudettu 18.5.2024 osoitteesta <https://www.kankaanpaanseutu.fi/uutiset/art-2000009200868.html>
- Moliis, P. (2021, 17. maaliskuuta). *Valtuuston verran ehdokkaita on löydyttävä – Pelkosenniemellä lista vielä vajaana*. Kuntalehti. Noudettu 10.9.2023 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/valtuuston-verran-ehdokkaita-on-loydyttava-pelkosenniemella-lista-viela-vajaana/>
- Moliis, P. (2023, 30. elokuuta). *Avoimuudessa on parantamista – ei kunnanjohtaja voi jälkiä jättämättä lähteä*. Noudettu 19.12.2023 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/avoimuudessa-on-parantamista-ei-kunnanjohtaja-voi-jalkia-jattamatta-lahtea/>
- Niilola, M., (2020, 4. heinäkuuta). *Poliittiset virkanimitykset jylläävät maan ykkösviroissa, vaikkei kunnissa keittäjältä enää jäsenkirjaa penätkään*. Yle. Noudettu 5.8.2023 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-11402213>
- Niiranen, V., Joensuu, M. & Martikainen, M. (2013). *Millä tiedolla kuntia johdetaan?* Kunnallisanalan kehittämissäätiö KAKS. Sastamala. Vammalan kirjapaino Oy.
- Oikeusministeriö. (2019). *Kunnalliset kansanäänestykset 1991-14.10.2019*. Saatavilla osoitteesta <https://vaalit.fi/documents/5430845/6499185/Luettelo+kunnallisista+kansan%C3%A4%C3%A4nestyksist%C3%A4+14.10.2019>
- Oikeusministeriö. (n.d.). *Kuntien keskusvaalilautakunnat*. Noudettu 4.2.2024 osoitteesta <https://vaalit.fi/kuntien-keskusvaalilautakunnat>
- Ojansivu, M. (2023, 10. syyskuuta). *Katso kuntapomojen erorahat – Kuntalehti kävi läpi tuoreita johtajasopimuksia*. Noudettu 19.12.2023 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteko/katso-kuntapomojen-erorahat-kuntalehti-kavi-lapi-tuoreita-johtajasopimuksia/>
- Paananen, H. (2016). *Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja (44). Kunnallistieteen yhdistys. Helsinki.

- Paananen, H. (2022a). Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Paananen, H. (2022b). Poliittinen johtaminen ja kuntien vuorovaikutteinen hallinta. Hallinnon Tutkimus.
- Paananen, H., Jäntti A., Lajunen S., Kyösti A. & Haveri A. (2022). Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntien hallintosäännöissä. Hallinnon Tutkimus.
- Paltamon kunta. (2022). Paltamon kunnan hallintosääntö. Noudettu 27.7.2023 osoitteesta [https://www.paltamo.fi/media/kunta-asiakirjat/hallintosaanto\\_18.11.2022\\_korjaus-2.6.2023.pdf](https://www.paltamo.fi/media/kunta-asiakirjat/hallintosaanto_18.11.2022_korjaus-2.6.2023.pdf)
- Pekola-Sjöblom, M. & Piipponen, S. (2021). Valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat Manner-Suomen kunnissa. Noudettu 28.1.2024 osoitteesta [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Tiedotteen%20liitediat%2020.10.2021\\_pj-analyysi.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Tiedotteen%20liitediat%2020.10.2021_pj-analyysi.pdf)
- Pelkosenniemen kunta. (2018). Pelkosenniemen kunnan hallintosääntö. Noudettu 27.7.2023 osoitteesta [https://pelkosenniemi.fi/wp-content/uploads/2018/06/Hallintosaanto\\_2017\\_paivitetty\\_2018.pdf](https://pelkosenniemi.fi/wp-content/uploads/2018/06/Hallintosaanto_2017_paivitetty_2018.pdf)
- Perustuslaki 1999/731. Annettu Helsingissä 11.6.1999. Noudettu 2.8.2023 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Pfeffer, J. (1981). Power in Organizations. Pitman Publishing Inc. Cambridge, MA. ISBN 0-88730-199-1.
- Piipponen, J. (2014). Kunnanjohtajiin kohdistunut epäluottamus vuosina 2005-2013. Kuntaliiton julkaisusarja, nro 6/2014. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. ISBN 2342-2157.
- Piipponen, S. (2019). Kunnanjohtajiin kohdistunut epäluottamus vuosina 2014-2018. Uutta kunnista 7/2019. Kuntaliitto. Noudettu 27.7.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/2029-kunnanjohtajiin-kohdistunut-epaluottamus-vuosina-2014-2018>
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020). Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus Oy. ISBN 978-952-14-3096-1.

- Puustinen, A. & Jalonen, H. (2020). Kompleksisuusajattelu – ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa. Teoksessa Vartiainen P., Raisio H. (toim.). (2020). Johtaminen kompleksisessa maailmassa – Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Gaudeamus. Helsinki.
- Rannisto, P-H. (2005). Kunnan strateginen johtaminen - Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Reisjärven kunta. (2021). Reisjärven kunnan hallintosääntö. Noudettu 27.7.2023 osoitteesta <https://www.reisjarvi.fi/sites/default/files/LIITE%20%20Asia%20%20Hallintos%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6%201.pdf>
- Ruissalo, P. (2023, 8. syyskuuta). *Ylöjärvellä on luvassa maanantaina poikkeuksellinen valtuusto: näytetäänkö koko kaupunginhallitukselle ovea*. Noudettu 10.9.2023 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20049309>
- Ryynänen, A. (2001). Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisalan kehittämissäätien tutkimusjulkaisut, n:o 28. Vammala.
- Rämö, H. (28.7.2018). *Kunnanjohtajia vaihtuu tiiviiseen tahtiin - "Ylisuuret odotukset ja huono kommunikointi lisäävät epäluottamusta kunnanjohtajien ja poliitikkojen välille"*. Hämeen Sanomat. Noudettu 28.10.2023 osoitteesta <https://www.hameensanomat.fi/paikalliset/5205880>
- Salo, U. (2015). Simsalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet. Teoksessa Umpikujasta oivallukseen. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere. ISBN 978-951-44-9786-5.
- Sandberg, S. (2019). *Mistä aineksista hyvä päätöksentekoilmapiiri syntyy?* ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2019. Kuntaliitto. Helsinki. ISSN 2342-9682.
- Sandberg, S. (2022). Murrosajan kuntapäätäjät. Acta n:o 282. Kuntaliitto. Helsinki. ISBN 978-952-293-851-0.
- Siegel, D. (2010). The leadership role of the municipal chief administrative officer. Canadian Public Administration Administration publique du Canada n:o 53 (2).

- 139-161. DOI: <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/j.1754-7121.2010.00122.x>
- Sipilä, J. (2023). Kuntien johtavien viranhaltijoiden tunteet ja kokemukset poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Kuntaliiton julkaisusarja. Uutta kunnista 2/2023. ISSN 2342-2157.
- Sørensen, E. (2020). *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*. Oxford University Press. New York, NY. ISBN 978-0-19-877795-3.
- Teuvan kunta. (n.d.). Valiokunnat. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta <https://teuva.fi/hallinto/paatoksenteko/valiokunnat>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.
- Turner, J. (2005). Explaining the nature of power: A three-process theory. *European Journal of Psychology* n:o 35.
- Utajärven kunta. (2021). Valiokunnat ja lautakunnat. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta [https://www.utajarvi.fi/sivu/fi/kunta\\_ja\\_hallinto/valiokunnat\\_ja\\_lautakunnat/](https://www.utajarvi.fi/sivu/fi/kunta_ja_hallinto/valiokunnat_ja_lautakunnat/)
- Valtioneuvosto. (2022a). *Mikä sote-uudistus?*. Noudettu 2.8.2023 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/uudistus-lyhyesti->
- Valtioneuvosto. (2022b). *Kunnat*. Noudettu 2.8.2023 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/kunnat>
- Valtiovarainministeriö. (n.d.). *Kuntarakenne*. Noudettu 2.8.2023 osoitteesta <https://vm.fi/kunta/kuntarakenne>
- Virikko, S. (2016). Kunnan johtamisjärjestelmän oikeudellinen perusta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2016.
- Weber, M. (1922). *Bureaucracy*. Teoksessa Shafritz J. & Hyde A. (toim.) (2015). *Classics of Public Administration*. 15. painos. Yhdysvallat. Wadsworth Publishing Company.
- Wiberg, M. (1989). Poliitiikan agendat. *Tiedotustutkimus* 2/1989. *Media & Viestintä*, 12(2). Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/mediaviestinta/article/view/73978>
- Ylitalo, P. (2017, 18. maaliskuuta). *Muiltialla ollaan ensi kertaa lähellä sopuvaaleja – edelliset käytiin Suomessa vuonna 1980*. Keski-suomalainen. Noudettu 10.9.2023 osoitteesta <https://www.ksml.fi/paikalliset/3994074>

- Ylönen, J. (2019, 22. tammikuuta). Onko poliitikolle sijaa kunnan johtoryhmässä. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/paatöksenteko/onko-poliitikolle-sijaa-kunnan-johtoryhmassa/>
- Ylönen, J. (2022, 22. kesäkuuta). *Tutkimus kuntapäätäjistä: Päätöksenteko ammattimaistuu, valta keskittyy, häirintä huolettaa.* Noudettu 10.9.2023 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/tutkimus-kuntapaattajista-paatöksenteko-ammattimaistuu-valta-keskittyy-hairinta-huolettaa/>
- Ylönen, J. (2023a, 2. toukokuuta). *Kinnulassa tuulee taas - Kirsi Kellokangas jättää kunnanjohtajan viran.* Kuntalehti. Noudettu 27.7.2023 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/tyopaikat/tyopaikkauutiset/kinnulassa-tuulee-taas-kirsi-kellokangas-jattaa-kunnanjohtajan-viron/>
- Ylönen, J. (2023b, 7. helmikuuta). *Oulun valtuusto hyväksyi Seppo Määtän johtajasopimuksen - erokorvaukseksi määritelty 10 kuukauden palkka.* Kuntalehti. Noudettu 5.8.2023 osoitteesta <https://kuntalehti.fi/tyopaikat/tyopaikkauutiset/oulun-valtuusto-hyvakysi-seppo-maatan-johtajasopimuksen-erokorvaukseksi-maaritelty-10-kuukauden-palkka/>

## Liitteet

### Liite 1. Haastattelurunko

- 1) Mitä sinulle tulee mieleen epävirallisesta päätöksenteosta ja vuorovaikutuksesta osana toimintaasi kunnan päätöksentekijänä / valmistelijana/esittelijänä?
  - a. Onko kyse esimerkiksi työssä oleellisesta näkyvästä ilmiöstä?
  - b. Mitä positiivisia, negatiivisia tai ristiriitaisia ajatuksia asiasta herää?
  
- 2) Epävirallisen vuoropuhelun alustat kunnassa
  - a. Missä yhteyksissä vuoropuhelua käydään?
  - b. Onko vuoropuhelulle yhdessä sovittuja alustoja?
  
- 3) Vallankäyttö ja vaikuttaminen epävirallisilla vuoropuhelun alustoilla
  - a. Minkälaista vallankäyttöä epävirallisessa vuoropuhelussa ilmenee?
  - b. Ohjataanko epävirallisessa vuoropuhelussa valmistelua ja miten?
  - c. Tehdäänkö epävirallisessa vuoropuhelussa päätöksiä?
  
- 4) Valtasuhteet ja epävirallisen vuoropuhelun alustat
  - a. Jos kunnan erilaiset vallankäyttäjät aseteltaisiin eri vallankäytön kehille, miten kuvailisit eri tahojen ja henkilöiden asemoitumista kehillä? Kuka tai ketkä ovat keskiössä, ketkä ulkokehillä?
  - b. Minkälaiset asiat vaikuttavat vallankäyttäjien asemoitumiseen? Muodostuuko positio puhtaasti aseman perusteella, vai vaikuttavatko siihen ajasta ja paikasta riippuvat muuttujat tai toimijoiden suhteet/persoonat?