

Vuokko Niiranen, Minna Joensuu
ja Mika Martikainen

Millä tiedolla kuntia johdetaan?

Millä tiedolla kuntia
johdetaan?

Vuokko Niiranen, Minna Joensuu
ja Mika Martikainen

Millä tiedolla kuntia johdetaan?

KAKS — KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnallisan kehittämissäätiön
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 74
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2013
ISBN 978-952-5801-81-1 (nid)
ISBN 978-952-5801-82-8 (pdf)
ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE	9
TIIVISTELMÄ	11
1. JOHDANTO	13
2. EDUSTUKSELLISEN DEMOKRATIAN TOIMINTAMALLI JA SEN UUDET PIIRTEET	16
2.1. Demokraattisen päätöksenteon malli kunnassa ...	16
2.2. Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutus	18
3. UUDISTUVAT KUNNAT – KUUSI TAPAUSTA SUOMALAISELTA KUNTAKENTÄLTÄ	21
3.1. Tutkimuksen kohteena olevat organisaatiot	21
Hämeenlinna	24
Jyväskylä	26
Kotka	27
Salo	28
Sastamalan perusturvakuntayhtymästä Sastamalan seudun sosiaali- ja terveystalvikseluiksi	28

Sosiaali- ja terveystalvvelukeskus Helli-liike- laitoksesta Kiteen kaupungin perusturva- keskukseksi	30
4. TUTKIMUKSEN AINEISTO JA TUTKIMUSASETELMA	32
4.1. Haastattelut	32
4.2. Kyselyaineisto	33
4.3. Eettiset kysymykset	34
5. POLIITTISEN JA TOIMINNALLISEN JOHDON VUOROVAIKUTUS JA LUOTTAMUS- HENKILÖIDEN TIETOPERUSTA – AVAINHENKILÖIDEN HAASTATTELUT	35
5.1. Aineiston analyysi	35
5.2. Poliittinen johtajuus kunnassa	36
5.3. Luottamushenkilöiden tietoperusta	40
Tiedon tarve lisääntyy	40
Luottamushenkilöiden tietoperusta 1: Esittelijöiltä tuleva tieto ja media	41
Luottamushenkilöiden tietoperusta 2: Keskustelut, esittelijätieto ja itse hankittu tieto ..	41
Luottamushenkilöiden tietoperusta 3: Laaja-alainen taustatietojen ja vertailevan tiedon hankkiminen	42
5.4. Toiminnallisen johdon näkemykset luottamus- henkilöiden tietoperustasta ja tiedon käytöstä ...	43
5.5. Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutus	45
6. TUTKIMUSKYSELYJEN TULOKSET	50
6.1. Vastanneiden viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yleiskuva	50

6.2. Tuki osana luottamushenkilön ja viranhaltijan välistä suhdetta	54
6.3. Tiedon käyttö	56
6.4. Vaikeita asioita kunnallisessa päätöksenteossa ...	60
6.5. Yhteistyö	64
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	66
LÄHTEET	70
LIITTEET	74

Esipuhe

Kuntien johtamisjärjestelmän ja päätöksenteon haasteiksi voidaan 2010-luvulla osoittaa monet toisiaan seuraavat, päällekkäiset ja ristikkäisetkin uudistukset. Ne näkyvät erityisen selvästi sosiaali- ja terveyspalveluissa, joihin yhteiskunnalliset muutokset ja poliittiset linjaukset heijastuvat nopeasti.

Kuntien luottamushenkilöiltä odotetaan uudenlaista poliittista johtajuutta ja uusia toimintatapoja sekä suhteessa kunnan viranhaltijoihin että kuntalaisiin. Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutus painottuu eri kunnissa eri tavoin, mutta kaikissa kunnissa heiltä edellytetään yhä tiiviimpää yhteistyötä.

Uudet toimintatavat ja uudet organisoinnin muodot asettavat monia vaatimuksia sekä toiminnalliselle että poliittiselle johtajuudelle ja erityisesti näiden vuorovaikutukselle. Uusien luottamushenkilöiden on opittava tehtäviinsä, ja kokeneempien luottamushenkilöiden odotetaan uudistavan omaa poliittista johtajuuttaan tehtävien edellyttämällä tavalla. Kunnan luottamushenkilöiltä odotetaan yhä laajempaa tietoperustaa ja kykyä arvioida päätösten vaikutuksia sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä.

Tässä tutkimuksessa tarkastelemme poliittista johtajuutta erityisesti poliittisen johdon tietoperustan sekä poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutuksen näkökulmasta. Selvitämme, mistä luottamushenkilö saa päätöksenteossa tarvitsemansa tiedon, millaisia verkostoja luottamushen-

kilöillä on sekä mitkä ovat poliittisen ja toiminnallisen johtajien vuorovai-
kutuksen kulmakivet ja kompastuskivet.

Tutkimuksen aineistonkeruu sijoittui mielenkiintoiseen ajanjaksoon suomalaisessa kunnallishallinnossa, vuoden 2011 eduskuntavaalien ja vuoden 2012 kuntavaalien väliin, keskelle kuntien rakenteiden uudistamisesta käytävää valtakunnallista keskustelua. Kuntatutkijoina saimme olla mielenkiintoisella näköalapaikalla. Tutkimusaineisto on kerätty valtuustokauden 2008–2012 loppupuolella, joten haastatteluilla ja kyselyyn vastanneilla luottamushenkilöillä oli takanaan kokemus poliittisen yhteistyön vakiintumisesta. Toivomme, että nämä tulokset antavat kuntien toiminnalliselle johdolle ja uusille, vuonna 2013 aloittaneille luottamushenkilöille välineitä oman työnsä tarkasteluun ja mahdolliseen kehittämiseen.

Tutkimus on osa Itä-Suomen yliopiston sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksella vuosina 2010–2012 tehtyä Johtamisen duaalimalli -tutkimusta, ja sen on rahoittanut Kunnallisalan kehittämissäätiö. Kiitos kaikille tutkimuksen haastatteluaiheiden esitestaajille sekä kyselylomakkeiden esitestaajille. Kiitämme tutkimuskunnissa haastattelemlamme luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita erityisesti heidän joustavuudestaan löytää sopivia haastattelu-aikoja. Suuret kiitokset kaikille tutkimuksen kyselyyn vastanneille.

Lopuksi lämmin kiitos Kunnallisalan kehittämissäätiölle tutkimusrahoituksesta ja tutkimusasiamies Veli Pelkoselle hyvästä yhteistyöstä.

Kuopiossa 14. kesäkuuta 2013

Vuokko Niiranen YTT, HTL

Professori, sosiaalihallintotiede. Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos, Itä-Suomen yliopisto, Kuopion kampus

Minna Joensuu VTM

Projektitutkija, Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos, Itä-Suomen yliopisto, Kuopion kampus

Mika Martikainen kauppatieteiden yo, yhteiskuntatieteiden yo

Tutkimusavustaja, Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos, Itä-Suomen yliopisto, Kuopion kampus

Tiivistelmä

Tämä tutkimus kohdistuu kuntien poliittiseen johtajuuteen ja siinä erityisesti luottamushenkilöiden tietoperustaan sekä poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutukseen. Tutkimusaineisto muodostuu kuuden tutkittavan organisaation johtavien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden haastattelu- ja kyselyaineistosta sekä näiden kuntien organisaatioiden strategiadokumenteista.

Poliittinen johtajuus

Luottamushenkilöt kuvaavat poliittisen johtajuuden neuvottelevana toimintatapana. Poliittiseen johtajuuteen kuuluu kyky nähdä kunnan ja oman toimialan strategiset tavoitteet ja kokonaisuus sekä yhdistää nämä omaa poliittista linjaa noudattavaan toimintatapaan. Viranhaltijat näkevät luottamushenkilöiden toiminnassa enemmän vaikeuksia toimia strategisesti kuin nämä itse. He myös tunnistivat sen, että johtamisjärjestelmien uudistukset muuttavat luottamushenkilöiden rooleja. Parhaimmillaan poliittinen johtajuus on vastuunottoa ja yhteisten ratkaisumallien etsimistä.

Tietoperusta

Luottamushenkilöiden pääasiallisena tiedon saamisen kanavana ovat päätöksentekoasiakirjat, esittelytekstit ja muu esittelijöiltä saatava tieto. Poliittinen johto on päätöksenteossaan riippuvainen siitä, kuinka käytettävää ja luotettavaa tietoa esittelijät tuottavat. Tarjotun tiedon sekä poliittisen ja toiminnallisen johdon välisen suhteen luonne ja mahdollisesti myös koulutus vaikuttavat siihen, ottaako luottamushenkilö vastaan esittelytekstissä tarjotun tiedon sellaisenaan vai etsiikö hän aktiivisesti lisätietoja. Tietoa haetaan esittelytekstien lisäksi eri lähteistä, kuten kirjallisuudesta, mediasta, aikaisemmista päätöksistä sekä kuntalaisilta ja organisaatioiden työntekijöiltä.

Luottamushenkilöt pitivät ehdottoman tärkeänä sitä, että esittelytekstit perustuvat tutkittuun tietoon. Viranhaltijoiden käsityksen mukaan poliittisen päättäjän käyttämä tieto nojaa pitkälti valmisteluteksteihin ja -seminareihin sekä esittelymateriaaleihin. Viranhaltijoille tieto on faktaa ja kirjoitettua tai puhuttua tietoa, luottamushenkilöille se on enemmän monipolvinen mielipiteenmuodostuksen prosessi.

Vuorovaikutus, sen kulmakivet ja kompastuskivet

Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutuksen kantavat tekijät ja ongelmakohdat liittyvät viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden keskinäiseen luottamukseen. Kolme vaikeinta asiakokonaisuutta luottamushenkilöiden tehtävissä ovat talouden voimavarat, talousarviovuoden päätöksenteon ja toiminnan vaikuttavuuden erilaiset aikaperspektiivit sekä luottamushenkilön oman ajankäytön kysymykset. Viranhaltijoilla kaikki kolme luottamushenkilösuhteiden vaikeimpana pidettyä asiaa taas liittyvät suoraan luottamushenkilöihin; heidän sitoutumiseensa strategiseen toimintaan, kokonaiskuvan puutteellisuuteen sekä asiantuntemukseen.

Vaikeiden asioiden ratkaiseminen edellyttää luottamushenkilöiltä kykyä poliittiseen johtajuuteen. Viranhaltijoilta edellytetään ymmärrystä edustuksellisen demokratian ja poliittisen päätöksenteon toimintalogiikasta ja luonteesta.

1. Johdanto

Kuntien toiminta sekä niiden toimintaympäristöt ovat olleet koko 2000-luvun alun ajan voimakkaassa muutoksessa. Vuosille 2007–2012 ajoittunut kunta- ja palvelurakennemuutos eli PARAS-hanke sekä vuosien 2011–2014 hallitusohjelmaan sisältyvä kuntarakennemuutos ja siihen liittyvä sosiaali- ja terveydenhuollon muutos toivat mukanaan laajan kirjon erilaisia palveluiden tuottamis- ja järjestämistapoja. (Niiranen, Puustinen, Zitting & Kinnunen 2013.) Tämä kehitys näkyy erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, joka on yksi kunnan keskeisistä tehtäväalueista. Vuonna 2012 kuntien sosiaali- ja terveystoimen menot olivat 51 % kuntien kokonaismenoista (www.kunnat.net/kuntatalous). Sosiaali- ja terveystoimea voidaan siis pitää strategisesti ja kunnallisen toiminnan kokonaisuuden kannalta tärkeänä toimialana. Aiemmissa tutkimuksissa poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutusta eli duaalimallia on tarkasteltu lähinnä kunnan ylimmän johdon näkökulmasta, harvemmin toimialajohtamisen tasolla (Siverbo 2007).

Kunnalliseen päätöksentekoon sisältyvät jo lähtökohtaisesti eri osapuolten toisistaan poikkeavat näkemykset. Päätöksenteossa voidaan tunnistaa erilaisia tavoitteita ja niiden ristikkäisyyksiä yhtäältä poliittisten ryhmien välillä, toisaalta poliittisen ja toiminnallisen johdon välillä, kolmanneksi hallinnon ja työtekijöiden edustamien ammattiryhmien välillä ja neljän-

neksi myös eri ammattiryhmien kesken. Hallinto määritellään tässä tutkimuksessa toiminnaksi, jossa ryhmä ihmisiä pyrkii toteuttamaan yhdessä sovitut tavoitteet. Herbert Simonin (1979) mukaan hallinto on ”tapa saada asiat tehdyksi”. Vahva poliittinen ja ammatillinen osaaminen on tarpeen, jotta palveluiden laatu voidaan turvata ja palveluille asetetut tavoitteet saavutetaan. Vahvat ryhmät muodostavat luonnollisesti myös omia valta-asetelmiaan strategisen toiminnan tavoitteiden saavuttamiseksi. Kunta on kuitenkin lähtökohtaisesti asukkaiden demokraattinen yhteisö, ei vain palvelujen tuottaja tai järjestäjä (Kananoja et al. 2008; Jones & Stewart 2012).

Suomessa meneillään olevasta kuntauudistuksesta sekä aikaisemmasta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta on odotettu tulevan esimerkiksi 1990-luvun taitteen vapaakuntakokeilua selvästi laajempia ja syvällisempiä reformeja. Vuoden 2013 keväällä ei ollut vielä kovin selvää kuvaa siitä, mihin suuntaan kuntauudistus vie kuntien toiminnallisen ja poliittisen johdon välistä suhdetta. Todennäköisesti päätöksentekorakenteissa kuitenkin tehdään aikaisempaa radikaalimpia uudistuksia, myös sellaisia, joiden selittämiseen aikaisemmat päätöksenteon mallit eivät ehkä riitä. Tämä uudenlaisten toimintamallien etsiminen ja aikaisempien toiminnan selitysmallien riittämättömyys näkyivät myös jo tämän tutkimuksen aineistossa sekä tutkimuskuntien tekemissä ratkaisuissa (Alvesson & Sandberg 2011).

Toiminnallisen ja poliittisen johdon yhteistyöstä sanotaan usein, että sen tulee olla saumatonta, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden toiminta olisi tehokasta ja pystyisi vastaamaan kuntalaisten palvelutarpeisiin ja laajemmin yhteiskunnallisiin odotuksiin. Kuntien uudet organisointitavat yhdistävät julkisen ja yksityisen sektorin toimintatapoja ja haastavat perinteisen poliittisen ja toiminnallisen johdon dualistisen, kahtia jaetun päätöksentekotavan. Monimutkaistuvassa kunnallisessa päätöksenteossa keskeiseksi nousee myös se, millaiseen, mistä saatavaan ja millä tavoin valmisteltuun tietoon luottamushenkilöt perustavat päätöksensä.

Kunnissa etsitään sekä uusia toimintatapoja että uudenlaisia johtamisjärjestelmien ja päätöksenteon malleja. Kuntien toimintarakenteet ovat monialaisia, hybridejä, mutta päätöksentekorakenteet usein klassisen weberiläisiä eli hierarkkisia. Poliittisen johdon rooleissa on toisinaan päällekkäisyyksiä, ja monet ristikkäiset verkostot saattavat myös hämärtää valta-asetelmia. Luottamushenkilöiltä odotetaan yhä laajempaa tietoperustaa, uu-

denlaista poliittista johtajuutta ja uusia toimintatapoja sekä suhteessa kunnan viranhaltijoihin että kuntalaisiin.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millainen on luottamushenkilöiden tietoperusta ja mitä tietoa he käyttävät päätöksiä tehdessään. Lisäksi tutkimme, millaista on kunnan poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutus, mitä ovat vuorovaikutuksen toimintaa tukevat piirteet eli kulmakivet ja onko vuorovaikutuksessa mahdollisesti joitain heikkoja kohtia ja kompastuskiviä.

Tutkimustehtävää lähestytään kolmen tutkimuskysymyksen kautta:

- 1) Mitä on poliittinen johtajuus kunnissa?
- 2) Mistä koostuu luottamushenkilöiden päätöksenteossaan käyttämä tieto ja mistä he saavat tarvitsemansa tiedon?
- 3) Mitä ovat kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisen duaalimallin kriittiset kohdat?

Kuntien poliittisen ja toiminnallisen johdon keskinäinen vuorovaikutus eli johtamisen duaalimalli sekä poliittisen päätöksenteon tietoperusta ovat monien odotusten kohteena. Muodostuuko kunnissa uudenlaista poliittista johtajuutta, ja jos muodostuu, niin miten se ilmenee? Mitä mahdolliset uudet toimintatavat merkitsevät sosiaali- ja terveyspalveluille ja niitä koskevan päätöksenteon tietoperustalle? Tutkimuskohteena on 2010-luvun alun tilanne suomalaisessa kunnallishallinnossa ja erityisesti kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen johtamisessa ja päätöksenteossa. Tutkimuksen teemaa lähestytään kuuden erilaisen tutkimuskohteen – neljän kaupungin, yhden kuntayhtymän ja yhden kunnallisen liikelaitoksen – esimerkkien ja tutkimusaineiston avulla. Kunnissa tapahtuneiden uudistusten nopeutta kuvaa se, että kaksivuotisen tutkimusajanjakson (2010–2012) aikana yksi tutkimuskohteista muutti organisaatiomuotoaan ja yksi lopetti toimintansa vuoden 2012 lopussa.

2. Edustuksellisen demokratian toimintamalli ja sen uudet piirteet

2.1. Demokraattisen päätöksenteon malli kunnassa

Länsimaisessa ajattelussa demokratiaa kuvataan usein sanomalla, että politiikka on demokratian vallitseva toteuttamismuoto. Demokratia kattaa sekä ihmisten ja ryhmien päämäärät, tavoitteet päämäärien saavuttamiseen että vaatimukset, joilla tavoitteet muutetaan päätöksiksi ja toiminnaksi.

Kunnallinen luottamushenkilö toimii sekä kuntalaisten edustajana että päätöksentekijänä. Kunnan luottamushenkilön rooli eroaa aktiivisen ja osallistuvan kuntalaisen roolista. Tämä merkitsee sitä, että luottamushenkilö kohtelee päätöksenteossaan kaikkia kunnan asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Hänen odotetaan ottavan päätöksenteossaan huomioon kunta kokonaisuutena – ei vain omat tausta- tai viiteryhmät, esimerkiksi omanikäiset kuntalaiset tai oman ammatti- tai sidosryhmän edustajat.

Soile Kuitunen (1998) on jäsentänyt luottamushenkilön erilaisia näkökulmia päätöksentekijänä ja kuntalaisten edustajana ja osoittaa kummankin näkökulman mahdollisia ääripäiden riskitilanteita. Mikäli samaistuminen kuntalaisiin on heikkoa mutta viranhaltijoihin vahvaa, saattaa luottamushenkilö ohittaa kuntalaisnäkökulman ja liittoutua viranhaltijoiden kanssa. Jos taas samaistuminen kuntalaisiin on erittäin vahvaa mutta yhteistyö viranhaltijoiden kanssa jää ohueksi, saattaa muodostua tilanne, jossa luottamushenkilö pyrkii miellyttämään päätöksenteossaan kuntalaisia,

mutta ei esimerkiksi tunnista kuntatalouden realiteetteja tai lainsäädännön toiminnalle asettamia reunaehjoja. Mikäli samaistuminen sekä kuntalaisiin että toimintaa ylläpitäviin viranhaltijoihin on heikkoa, luottamushenkilö toimii lähinnä itsensä edustajana. Optimaalisin tilanne on silloin, kun samaistuminen kuntalaisiin ja toiminnalliseen johtoon on tasapainossa.

Edellä oleva voidaan kiteyttää myös niin, että luottamushenkilöllä on oltava kyky tehdä päätöksiä, joita kuntalaiset pitävät oikeutettuina, sekä kyky perustella tekemänsä ratkaisut silloinkin, kun ne eivät ole tai voi olla kaikkien kuntalaisten mielen tai tahdon mukaisia (Niiranen 1999). Velvoite on kieltämättä hankala, etenkin kun otetaan huomioon, että kunnan poliittinen päätöksenteko on luonteeltaan enemmän arvojen kohdentamista kuin rationaalista eli esimerkiksi tarkasti tutkimustietoon perustuvaa valintaa (Askim 2007). Poliittiselta päätöksenteolta odotetaan viisautta ja taitavuutta erityisesti silloin, kun kyse on toisilleen vastakkaisista asioista tai sellaisista ratkaisuksista, joiden seurausvaikutuksia on vaikea tai mahdotonta ennakoida (Rapeli 2010).

Poliittista päätöksentekoa selitetään tavallisesti demokratiateorioilla. Demokratiateorioita voidaan tulkita joko päätöksentekijän näkökulmasta tai siitä näkökulmasta, millainen sija kuntalaiselle teorioissa annetaan. Demokratiaa voidaan jaotella laajemmin esimerkiksi seuraavasti:

- *Ideologinen demokratia* sisältää yksittäisen ihmisen mahdollisuuden vapaaseen mielipiteenmuodostukseen. Siihen sisältyy myös ihmisten todellinen mahdollisuus saada sellaista informaatiota, jota vapaan mielipiteen muodostus edellyttää.
- *Sosiaalinen demokratia* merkitsee ihmisten välistä tasa-arvoisuutta ja taloudellista tasa-arvoa. Sen mukaan esimerkiksi taloudellisen demokratian toteutuminen on edellytys poliittiselle demokratialle.
- *Poliittinen demokratia* on usein nähty myös demokratian yleiskäsitteenä, jolloin se määrittää muita demokratian ulottuvuuksia ja piirteitä. Siinä ihmisten välisiä suhteita säädellään poliittisen päätöksentekoprosessin kautta.

Kunnan toiminnassa nämä eri puolet näkyvät erilaisina tehtävinä: palvelutehtävä, yhteisöllinen tehtävä ja poliittinen tehtävä. Usein lähtökohtana on parlamentaarinen monipuoluedemokratia. (Heywood 1998; Setälä 2003.)

2.2. Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutus

Kuntaorganisaation monialaisuuden ja demokraattisten toimintatapojen peruslähtökohta on kunnallishallinnon dualistinen rakenne, joka yhdistää poliittisen ja toiminnallisen johtamisen. Silti sitä pidetään joskus ainakin arkikeskusteluissa kunnan toimintatapojen kehittämistä hankaloittavana tekijänä. Poliittisen johtajan rooli ja ammattijohtajan rooli saatetaan nähdä toisilleen vastakkaisina, keskenään kilpailevina.

Hallinnollisen päätöksenteon ja demokraattisen, poliittisen päätöksenteon luonne ovat erilaisia, mutta kunnan toimintaa koskevan tiedon tuottamisessa ja käytössä oletetaan, että ne kykenevät sujuvaan yhteistyöhön. Yhteistyö konkretisoituu esimerkiksi silloin, kun poliittinen päätöksentekijä käyttää hallinnon tuottamaa tietoa ja ratkaisuehdotuksia päätöksissään. Kunnan poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutusta sekä päätöksenteossa käytettävää tietoa tarkastellaan tässä päätöksenteon tietoperustan, tiedon saamisen ja tiedon käyttämisen näkökulmista. Poliitiikan tehtävänä pidetään muun muassa sitä, että politiikka auttaa ratkaisuihin pääsemisessä erityisesti silloin, kun kyse on arvojen kohdentamisesta ja sen päättämisestä, kuka kunnassa saa hyötyjä, mitä hyödyt ovat ja kuinka katetaan hyödyistä aiheutuneet kustannukset (Anttiroiko 1991, 182–183). Kyse on siis sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jossa poliittiseen järjestelmään tulevat vaatimukset kanavoidaan, käsitellään ja toteutetaan päätöksinä ja toimenpiteinä.

Kunnan poliittisessa päätöksenteossa tiedon käyttäminen edellyttää poliittisen ja toiminnallisen johdon toimivaa keskinäistä vuorovaikutusta. Kunnissa käytössä olevan kaksoisjohtajuuden taustalla on Max Weberin (1922) kehittämä klassinen byrokratian ideaalimalli, jota pidetään sekä yhtenä hallinnon ja hallintotoiminnan tärkeimmistä teorioista että politiikan ja hallinnon välisten suhteiden erittelyn teoreettisena mallina (ks. esim. Ahonen 1989 ja Vartola 2004). Teoreettinen ideaalimalli on pelkistetty esitys erilaisista kokonaisuuden ja sen osien välisistä toimintasuhteista ja mekanismeista. Ideaalimalli ei siis tarkoita samaa kuin ihannemalli eli olotila, jota kohti tulisi pyrkiä.

Weberin teorianmallissa hallinnon ja politiikan työnjako kuvataan erottelemalla viranhaltijoiden ja poliitikoiden tehtävät toisistaan. Poliittinen pää-

töksentekovalta ja julkinen toimeenpanovalta ovat erillään. Weberiläinen dualismi ryhmittelee organisaation kansalaisia edustaviin poliittisiin päättäjiin sekä valmistelua ja toimeenpanoa edustavaan hallintoon. Luottamushenkilöiden tehtävänä on luoda visioita, päämääriä ja yleisiä toiminnan periaatteita sekä tehdä päätöksiä. Heidän roolinsa on ”tehdä politiikkaa”. Viranhaltijoiden tehtävänä on puolestaan toteuttaa luottamushenkilöiden päätöksiä käytännössä eli hoitaa päivittäinen ”hallinnointi”. Päätöksenteon ideaalimallissa hallinto toteuttaa poliittiset ratkaisut viranhaltijoiden ollessa poliittisesti sitoutumattomia ja hallitusvallalle ehdottoman lojaaleja. Weber korosti viranhaltijan vahvaa roolia yleisen edun ajajana. Hän perusteli tätä sillä, että viranhaltijoiden itsenäinen asema turvaa yleisen edun toteutumisen ryhmäetuja vastaan sekä valtiollisen toiminnan jatkuvuuden politiikan muutosten aiheuttamaa epävarmuutta vastaan. (Weber 1922.)

Organisaation johtaminen ei kuntien arkipäivässä ole niinkään teknis-rationaalinen ja lainalaisuuksiin perustuva toiminto, vaan enemmänkin sosiaalinen ja poliittinen ilmiö (McAuley ym. 2007, 113). Kunnan strategia-prosessin toteuttamiseen yhtäältä tuloksellisesti ja toisaalta demokratian menettelytapojen mukaisesti vaikuttavat monet eri tekijät. Näitä ovat muun muassa kunnan johdon strategisen johtamisen tapa, poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutus ja kuntalaisten osallistumisen kulttuuri (Rannisto 2005). Poliitiikkaan ja vuorovaikutukseen liittyy oleellisesti myös aika, sillä vaalit tuovat aina mukanaan muutoksia, joita pysyvä viranhaltija-organisaatio tasapainottaa. Tämän päivän organisaatiouudistukset ovatkin muuttaneet viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden rooleja nopealla tahdilla.

Perinteinen ajattelutapa selkeistä ja erillisistä poliitikkojen ja viranhaltijoiden rooleista nostaa esiin myös näiden roolien välisen eron. Monimutkaiset organisointitavat ja muuttuva toimintaympäristö ovat tuoneet mukanaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden väliseen vuorovaikutukseen aivan uusia alueita ja mekanismeja. Lähtökohtaisesti luottamushenkilöt kunnioittavat viranhaltijoiden hallinnollista pätevyyttä ja sitoutumista, ja viranhaltijat puolestaan ovat sitoutuneita toiminnan vastuullisuuteen ja vastavuoroisuuteen poliittisen päätöksentekijän kanssa. Tätä molemminpuolista luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä vuorovaikutus- ja riippuvuussuhdetta James H. Svara (2001) jäsentää täydentävyys-

käsitteellä (Kuvio 1). Malli tunnistaa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen vuorovaikutuksen kaksisuuntaisuuden: luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on erilliset roolit ja arvot sekä erilaiset perustat asemalleen, mutta tietyt tehtävät ovat osittain päällekkäisiä. (Svara 2001, 179; Svara 2006, 956.)



Kuvio 1. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen vuorovaikutuksen jäsenyyden täydentävyyden mallin avulla (mukaillen Svara, 2001 ja 2006).

Mallissa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen suhde ymmärretään poliittisen kontrollin ja ammatillisen itsenäisyyden vuorovaikutuksena. Kontrolli tarkoittaa kykyä valita suunta ja pitää huolta kokonaisuudesta. Ammatillinen itsenäisyys puolestaan viittaa ammattimaisuuteen asioiden valmistelussa ja päätösten toimeenpanossa. (Svara 2001, 179.) Tällainen jäsenyys antaa tilaa poliittisen ja toiminnallisen johdon väliselle vuorovaikutukselle ja siinä esiintyville vaihtoehtoisille toimintatavoille. Mallin äärimuodot, puhdas poliittinen valta-asema tai pelkkä byrokraattinen autonomia, johtavat tilanteeseen, jossa luottamushenkilöt eivät arvosta viranhaltijoita tai viranhaltijat eivät arvosta luottamushenkilöitä. Suurin osa hallintomalleista asettuu kuitenkin täydentävyyttä kuvaavaan kenttään, jossa painotukset vaihtelevat paitsi organisaation myös ajan mukaan. Myös käytännön toiminta tukee tätä ajatusmallia (Mouritzen & Svara 2001).

3. Uudistuvat kunnat – kuusi tapausta suomalaiselta kuntakentältä

3.1. Tutkimuksen kohteena olevat organisaatiot

Johtamisen duaalimalli -tutkimuksessa on mukana kuusi erilaista organisaatiota: Jyväskylä, Hämeenlinna, Kotka, Salo, Sastamalan perusturvakuntayhtymä Saspe (vuodesta 2012 Sastamalan seudun sosiaali- ja terveystyöpalvelut, Sotesi) sekä Keski-Karjalassa Kiteellä sijainnut sosiaali- ja terveystyöpalvelukeskus liikelaitos Helli¹, joka purkautui vuoden 2012 lopussa. Kaikissa kuudessa tutkimuksen kohteena olevassa organisaatiossa on toteutettu kuntaliitoksia tai muita organisaatiouudistuksia viime vuosina. Kuntien johtamisjärjestelmät ja organisaatorakenteet kuvataan tässä tutkimusorganisaatioiden verkkosivuilta saadun julkisen materiaalin ja tilastotietojen avulla. Organisaatioiden kuvauksessa keskitytään tämän tutkimuksen painopistealueeseen eli sosiaali- ja terveystyöpalveluihin ja niiden päätöksentekoon.

Suomessa meneillään oleva keskeisten voimavarojen muutos maan eri osien välillä näkyy esimerkiksi siinä, että väestö, työvoima, elinkeinot, talous ja osaaminen keskittyvät yhä enemmän. Työikäinen väestö ja työvoima vähenevät 2010-luvulla lähes kaikissa osissa Suomea ja ainoastaan suurimmissa kasvukeskuksissa voidaan edelleen odottaa lievää kasvua. Väes-

¹ Liikelaitos Helliin ovat kuuluneet Kitee, Kesälahti, Rääkkylä ja Tohmajärvi

tön ja taloudellisten resurssien keskittyminen suurten kaupunkien ympärille aiheuttaa ikä- ja elinkeinorakenteen vinoutumista. Keskittyminen on johtanut siihen, että Suomen kasvu- ja tasapainoalueilla asui vuonna 2010 noin 70 % työikäisestä väestöstä, kun osuus vuonna 1975 oli noin 55 %. (Hytönen & Mella 2011.) Tällainen kehitys vaikuttaa väistämättä kuntien palvelutarjontaan, ja poliittiseen päätöksentekoon tuodaan vaikeita kysymyksiä kuntalaisille tarjottavien palvelujen tasosta, tuotannosta ja toimintatavoista.

Taulukko 1.

Tutkimuksen kohteena olevien organisaatioiden toiminta-alueen kuntien asukasluvut, yli 65-vuotiaiden prosenttiosuus sekä väestöllinen huoltosuhde². (Suomen virallinen tilasto 2013 b, c; Valtiovarainministeriö 2012) e³

	Väkiluku		Yli 65-vuotiaita		Huoltosuhde	
	2012	e'2030	2010	e2030	2011	e2030
<i>Jyväskylä</i>	133 482	151 041	14,4 %	22,6 %	45,0	60,0
<i>Hämeenlinna</i>	67 497	75 574	20,1 %	29,2 %	56,9	76,6
<i>Salo</i>	54 858	58 180	19,4 %	28,7 %	58,7	80,1
<i>Kotka</i>	54 873	55 827	20,7 %	29,4 %	56,3	75,9
<i>Sastamala</i>	24 501	25 240	22,2 %	32,0 %	63,6	86,9
<i>Kitee</i>	9 020	7 783	23,8 %	40,9 %	60,7	117,8
<i>Tohmajärvi</i>	4 897	4 376	23,7 %	36,8 %	63,0	113,5
<i>Kesälahti</i>	2 321	1 734	28,8 %	43,8 %	74,6	132,4

Taulukossa 1 on esitelty tutkimuksen kohdeorganisaatiot, jotka sijaitsevat Etelä-, Keski- ja Itä-Suomessa. Maantieteellisen sijainnin lisäksi myös tutkimuskuntien koko ja väestörakenteet eroavat selvästi toisistaan. Väestöllinen huoltosuhde heikkenee kaikkien tutkimusorganisaatioiden alueilla. Erityisen nopeaa muutos on Keski-Karjalassa. Huoltosuhteen kehitys tulevaisuudessa vaikuttaa kuntien palvelujen tuotantoon ja taloudelliseen kestävyyteen.

² Väestöllinen huoltosuhde on suhdeluku, joka kuvaa alueen väestörakennetta eri ikäryhmien välisten suhteiden avulla. Mitä suuremman arvon suhdeluku saa, sitä huonompi on tilanne.

³ e = ennuste vuodelle 2030

Taulukko 2.

Alueiden kunnallisveroprosentit, valtionosuuksien osuus tulopohjasta⁴, vuosikate⁵ asukasta kohden sekä julkisen sektorin osuus työllisistä (Valtiovarainministeriö 2012, kuntien www-sivut⁶)

	<i>Tuloveroprosentti vuonna 2012</i>	<i>Valtionosuus tulo- pohjasta² 2011</i>	<i>Vuosikate³ €/asukas 2012</i>	<i>Julkisen sektorin osuus työllisistä 2011</i>
<i>Jyväskylä</i>	19,00 %	18,90 %	47	33,30 %
<i>Hämeenlinna</i>	19,00 %	22,30 %	157	33,60 %
<i>Salo</i>	18,00 %	19,60 %	-438	24,60 %
<i>Kotka</i>	19,50 %	20,90 %	-187	28,20 %
<i>Sastamala</i>	20,00 %	34,70 %	279	25,80 %
<i>Kitee</i>	20,75 %	19,60 %	*4	26,60 %

Kuntien taloustilanne on kiristynyt huomattavasti viime vuosina (Taulukko 2). Vuonna 2012 kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti oli 19,25 ja vuonna 2013 se on 19,38. Valtakunnallisesti kuntien tulopohjasta keskimäärin noin 20 % tulee valtionosuuksista, mutta vaihtelu eri kuntien ja alueiden välillä on hyvin suurta. (Kuntaliitto 2013.) Salo nousi vielä vuoden 2011 tilastoissa selvästi esille talouden huomattavan ylijäämän sekä pienimmän veroprosenttinsa vuoksi. Myös valtionosuuden määrä tulopohjasta⁷ oli hyvin alhainen. Nokian kesäkuussa 2012 ilmoittama Salon matkapuhelin-tehtaan lakkautus on vaikuttanut radikaalisti Salon kaupungin verotuloihin, erityisesti kaupungin yhteisöverotuotot ovat pudonneet huomattavasti. Verotulojen voimakas väheneminen on aiheuttanut kaupungin talouden

⁴ Tulopohja sisältää verotulot, valtionosuudet, toimintatulot ja muut tulot.

⁵ Vuosikate osoittaa tulo-rahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Tulo-rahoitus on riittävä, jos vuosikate on vähintään käyttöomaisuuden poistojen suuruinen. Mikäli vuosikate kattaa poistot (korvausinvestoinnit), kunnan ei tarvitse velkaantua, realisoida käyttöomaisuuttaan tai pitkäaikaisia sijoituksiaan tai vähentää toimintapääomaansa pitääkseen palvelujen tuotantovälineet toimintakunnossa. (Suomen virallinen tilasto 2012)

⁶ Kiteen kaupungin ja Kesälahden kunnan tilinpäätökset eivät ole valmistuneet 5.6.2013 mennessä (Kitee ja Kesälahti yhdistyivät 1.1.2013)

⁷ Kirjoittamishetkellä ei vielä ollut käytössä vuoden 2012 taloustietoja.

Taulukko 3.

Kuntien poliittiset voimasuhteet ja valtuutettujen lukumäärä vaalikaudella 2009–2012. Kunnan kolme suurinta puoluetta lihavoituna. (Suomen virallinen tilasto 2012 a)

	<i>Jyväskylä</i>	<i>Hämeenlinna</i>	<i>Kotka</i>	<i>Salo</i>	<i>Sastamala</i>	<i>Kitee</i>	<i>Tohmajärvi</i>	<i>Kesälahti</i>
<i>SDP</i>	21	20	16	23	13	10	8	6
<i>Keskusta</i>	15	8	2	20	14	16	14	10
<i>Kokoomus</i>	16	20	14	20	17	5	3	3
<i>Kristillisdemokraatit</i>	4	3	2	2	3	3	1	
<i>Vihreät</i>	9	4	4	4	3	1		
<i>Vasemmistoliitto</i>	6	2	6	3	5			
<i>Perussuomalaiset</i>	3	2	4	1	2		1	2
<i>RKP</i>			1					
<i>SKP</i>	1							
<i>Vapauspuolue</i>				1				
<i>Sitoutumaton</i>			2	1	2			
YHTEENSÄ	75	59	51	75	59	35	27	21

sopeuttamistarpeen sekä tarpeen muuttaa kaupungin toimintatapoja. Vuoden 2012 tilinpäätös on Salossa voimakkaasti alijäämäinen.

Taulukossa 3 on esitetty tutkimuskuntien valtuustojen paikkajako puolueiden kesken sekä valtuustojen paikkamäärät yhteensä. Valtakunnan kolme suurinta puoluetta Keskusta, Kokoomus ja SDP ovat tutkimuskunnissa suurimmat puolueet lukuun ottamatta Kotkaa, jossa Vasemmistoliitto on valtuuston kolmanneksi suurin puolue ja Keskustalla on kaksi valtuutettua. Suurimpien kuntien valtuustoissa mukana on myös pienempien puolueiden edustajia.

Hämeenlinna

Hämeenlinnassa on noin 67 000 asukasta. Kaupunki on ollut selvästi kasvava jo pitkään. Vuoden 2009 alusta Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos liittyivät yhdeksi kaupungiksi, jonka nimeksi tuli Hämeenlinna. Liitoksen myötä kaupungin pinta-ala kasvoi yli kymmenkertai-

seksi. Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen muuttui, sillä Hämeenlinnan seudun kansanterveystyön kuntayhtymä, Lammin-Tuuloksen kansanterveystyön kuntayhtymä ja seutukokeilulain mukainen seutuhallinto purettiin ja näiden toiminnot siirtyivät Hämeenlinnan kaupungille. Hämeenlinnassa otettiin käyttöön tilaaja-tuottaja-toimintatapa palveluiden järjestämisessä. Monikuntaliitoksen tavoitteena oli, että uusi kunta tuottaa palveluja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja innovatiivisesti.

Hämeenlinnassa kaupungin hallinto jakautuu kolmeen osaan: konserni-palveluihin, tilaajatiimeihin ja palvelutuotantoon. **Konsernipalveluihin kuuluvat** talous- ja hallintopalvelut, henkilöstöpalvelut ja kehittämispalvelut. Niiden tehtävä on edistää ja toteuttaa kaupunkistrategiaa sekä tukea tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden työtä. Tilaajaorganisaatio vastaa palvelujen järjestämisestä päättämällä, mitä palveluja kuntalaisille tarjotaan ja mistä tarvittavat palvelut hankitaan. Tilaajan vastuulla on myös palvelu- ja asiakasohjaus. Hämeenlinnan organisaatiossa lautakunnat ovat tilaajalautakuntia, joita sosiaali- ja terveydenhuollon alueella on neljä: lasten ja nuorten lautakunta, elämänlaatulautakunta, ikäihmisten lautakunta sekä terveyden ja toimintakyvyn edistämisen lautakunta. Tilaajatiimejä johtavat tilaajajohtajat ja tiimit koostuvat tilaajaorganisaatioiden viranhaltijoista. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueella toimii kaksi tilaajatiimiä, jotka valmistelevat asiat tilaajalautakunnille.

Tuottajapuolella palvelutuotannon kokonaisuuteen kuuluvat kaupungin hallituksen alaiset tulosvastuulliset palvelualueet ja kaupungin liikelaitokset. Palvelu- ja tukipalvelutoimintaa on näiden lisäksi osakeyhtiöissä, jotka ovat osa kaupunkikonsernia.

Hämeenlinnassa kehittämistyö on jatkuvaa, ja vuoden 2009 jälkeen organisaatorakenne on kaupungin strategiaan pohjautuvassa uudistusten prosessissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannossa tämä tarkoittaa sitä, että palvelutuotannon osalta rakenne on yhä selkeämmin elämänkaarimallin mukainen ja sitä on pyritty kehittämään asiakaslähtöisempään suuntaan. Hämeenlinnan elämänkaarimallisissa lasten ja nuorten palveluiden alueelle kuuluvat varhaiskasvatus, opetuspalvelut sekä lasten ja nuorten kasvua tukevat palvelut, kuten neuvola ja oppilasterveydenhuolto. Ikäihmisten palveluihin kuuluvat koti- ja asumispalvelut sekä ikäihmisten hoivapalvelut. Toimintakykyä edistäviin palveluihin puolestaan kuuluvat esi-

merkiksi aikuissosiaalityö, mielenterveyspalvelut ja vammaispalvelut. Hämeenlinnan terveyskeskus -liikelaitos tarjoaa avosairaanhoidon, terveyskeskussairaalan sekä suun terveydenhuollon palvelut.

Jyväskylä

Jyväskylässä on yli 130 000 asukasta, ja se on hankkeen tutkimuskunnista suurin. Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahti yhdistyivät Jyväskylän kaupungin kanssa vuonna 2009, jolloin uusi Jyväskylän kaupunki kasvoi Suomen seitsemänneksi suurimmaksi kaupungiksi ohi Kuopion ja Lahden. Se on ollut ja on yhä Keski-Suomen kasvukeskus. Vuoden 2009 yhdistymisso-
pimuksessa todetaan, että kaupungille valmistellaan uuden sukupolven organisaatio. Uuden sukupolven organisaatio on otettu vaiheittain käyttöön vuoden 2013 alkuun mennessä. Uudistuksen tavoitteena on ollut uudistaa kaupungin palvelut, toimintatavat sekä päätöksentekorakenne ja muuttaa palveluorganisaatio prosessiorganisaatioksi.

Vuoden 2013 alussa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ympäristöterveydenhuollon tehtävistä vastasi perusturvalautakunnan alainen sosiaali- ja terveyspalvelukeskus. Sosiaali- ja terveyspalveluiden toimintaa koordinoi johtoryhmä, jonka nimeää apulaiskaupunginjohtaja. Sosiaali- ja terveyspalveluissa on neljä vastuualuetta, jotka jakautuvat palveluyksiköihin ja palveluyksiköt toimintayksiköihin. Sosiaalipalvelut tuotetaan Jyväskylän noin 130 000 asukkaan väestölle, terveyspalvelut yhteistoiminta-alueella (1.1.2011 alkaen Jyväskylä, Muurame, Hankasalmi ja Uurainen) noin 150 000 asukkaalle ja ympäristöterveydenhuollon palvelut ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella (1.1.2009 alkaen Hankasalmi, Joutsa, Jyväskylä, Luhanka, Multia, Muurame, Petäjävesi, Toivakka ja Uurainen).

Hallinnon ja kehittämisen vastuualueelle kuuluvat sosiaali- ja terveyspalveluiden strateginen suunnittelu ja kehittäminen, keskitetyt talous-, henkilöstö- ja hallintotehtävät, viestintä, arkistointi, sosiaalihuollon valmiussuunnittelu sekä työllisyyspalvelut. Terveysdenhuollon palvelujen vastuualue vastaa kaupungin terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä yhteistoiminta-alueella, ympäristöterveydenhuollon palveluiden järjestämisestä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueella sekä erikoissairaanhoidon palveluiden järjestämisestä.

tolain mukaisten erikoissairaanhoidon palveluiden hankkimisesta. Lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluissa toimivat vanhus- ja vammaispalveluiden sekä sosiaali- ja perhepalveluiden vastuualueet.

Kotka

Kotkassa on noin 55 000 asukasta, ja kaupungin palvelut on organisoitu kuntalaisten elinkaaren mukaan. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kaupungin omaa, hyvinvointipalvelujen tehtäväalueelle kuuluvaa toimintaa, jota ohjaa ja valvoo sosiaali- ja terveyslautakunta. Kotkassa sosiaali- ja terveys-toimi yhdistettiin jo vuonna 1979. Vuonna Kotkassa 1995 siirryttiin toimialamalliin, mikä tarkoitti, että kaupungissa oli kolme toimialaa, sosiaali- ja terveydenhuolto, sivistystoimi ja tekninen toimiala. Vuonna 2000 vanhus-tenhuolto muutettiin erilliseksi vastuualueeksi ja vuonna 2007 toteutettiin organisaatiouudistus kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa 1.5.2007 uudistettiin kaupunginhallituksen johtosääntö, hallintosääntö sekä kaupunkisuunnittelulautakunnan, teknisen lautakunnan, ympäristölautakunnan ja Kymijoen työterveyden johtosäännöt. Sosiaali- ja terveystoimen ja sivistystoimen toimialarakenteet purettiin uudistuksen toisessa vaiheessa 1.1.2008. Tässä yhteydessä kaupunkiin muodostettiin kolme tehtäväaluetta: hyvinvointipalvelut, elinkeino- ja liiketoiminta sekä konsernihallinto.

Vuoden 2012 alusta voimaan tullessa organisaatiouudistuksen kolmannessa vaiheessa kolmesta tehtäväalueesta muodostettiin kaksi: konsernipalvelut ja hyvinvointipalvelut. Aiemmat elinkeino- ja liiketoiminnan tehtäväalue sekä strategian ja rahoituksen vastuualue lakkasivat ja niiden tehtävät jaettiin konsernipalveluiden ja hyvinvointipalveluiden tehtäväalueiden kesken. Konsernipalveluita johtaa kansliapäällikkö ja hyvinvointipalveluita palvelujohtaja.

Hyvinvointipalveluiden vastuualueella toimiva sosiaali- ja terveyslautakunta vastaa sosiaalihuollon, terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja liikuntapalveluiden järjestämisestä sekä kunnalle kuuluvien kuluttajaneuvonnan, velkaneuvonnan ja edunvalvonnan järjestämisestä. Lasten ja nuorten lautakunta vastaa päivähoidon, esiopetuksen, perusopetuksen, lukio-opetuksen, iltapäivätoiminnan, neuvolapalveluiden, kasvatus- ja perheneuvonnan, oppilashuollon, koulu- ja opiskeluterveydenhuollon, nuorisotoimen ja

lastenkulttuurin palveluiden järjestämisestä. Liikuntalautakunta kehittää liikuntayksikön toimintaa, taloutta ja organisaatiota, ohjaa ja valvoo niiden suunnittelua ja toteutusta sekä seuraa toiminnan tuloksia ja huolehtii tarpeellisesta yhteistyöstä kaupungin vastuualueiden ja ulkopuolisten toimijoiden kanssa.

Salo

Nykyinen Salon kaupunki syntyi, kun vanha Salo ja yhdeksän ympäröivää kuntaa lakkautettiin ja yhdistettiin vuoden 2009 alusta uudeksi Salon kaupungiksi. Tämä kuntaliitos kasvatti Salon kaupungin väkiluvuksi 55 000 henkeä ja pinta-alaksi noin 2 000 neliökilometriä. Salon kaupungin aiempi hyvä taloustilanne selittyy matkapuhelinyhtiö Nokialla ja sen kerrannaisvaikutuksilla. Tilanne muuttui kuitenkin nopeasti Nokian ilmoitettua keväällä 2012 Salon tehtaan henkilöstövähennyksistä ja huonontuneesta liike-taloudellisesta tuloksesta.

Salon kaupungin organisaatio perustuu toimialajakoon. Kaupungissa palveluita tuottavat ja järjestävät sosiaali- ja terveystoimi (sosiaali- ja terveyslautakunta), sivistystoimi (opetuslautakunta, kulttuuri- ja kirjastolautakunta, liikunta- ja nuorisolautakunta) ja tekninen toimi (tekninen lautakunta ja kaupunkisuunnittelulautakunta). Sosiaali- ja terveyslautakunnan tehtävänä on tuottaa, hankkia tai järjestää tarvittavat terveyspalvelut, vanhushpalvelut, psykososiaaliset palvelut ja sosiaalityön palvelut. Konsernipalvelut tukevat kaupungin ja kaupunkikonsernin strategista johtamista ja demokraattista päätöksentekoa.

Talouden tasapainottaminen on Salossa johtanut vuoden 2013 alussa toteutettuun organisaatiouudistukseen. Salossa siirrytään kuntaliitoksen jälkeen luodusta linjaorganisaatiosta palvelulähtöiseen organisaatioon.

Sastamalan perusturvakuntayhtymästä Sastamalan seudun sosiaali- ja terveyspalveluiksi

Sastamalan perusturvakuntayhtymä (Saspe) vastasi Sastamalan alueen sosiaali- ja terveyspalveluista vuosina 2005–2011. Kuntayhtymä purettiin vuoden 2011 lopussa ja sen tilalle perustettiin Sastamalan seudun sosiaali-

ja terveystalvet (Sotesi). Aiemman kuntayhtymän alueella on noin 31 300 asukasta.

Sastamalan perusturvakuntayhtymä perustettiin vuonna 2005 tuottamaan perusterveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon ja vanhustenhuollon palveluja Vammalan, Mouhijärven, Suodenniemen, Äetsän, Kiikoisten ja Lavian kunnille. Vuonna 2007 Suodenniemi ja Vammala yhdistyivät, ja vuoden 2009 alussa syntyi Sastamalan kaupunki, kun Mouhijärven, Vammalan ja Äetsän kuntaliitos toteutui. Punkalaidun liittyi kuntayhtymään uutena kuntana vuoden 2009 alusta. Sastamalan perusturvakuntayhtymän jäsenkunnat tämän tutkimushankkeen alkaessa vuonna 2010 olivat Kiikoinen, Lavia, Punkalaidun ja Sastamala. Sastamalan perusturvakuntayhtymä purettiin, ja sen tehtävät siirtyivät vastuukuntaperiaatteella organisoidulle Sastamalan seudun sosiaali- ja terveystalvet -yhteistointialueelle tammikuussa 2012. Kiikoinen ja Sastamala yhdistyivät vuoden 2013 alusta.

Koska kuntayhtymän toimintatapa eroaa peruskunnan toimintatavasta, kuvataan se tässä tarkemmin. Sastamalan perusturvakuntayhtymän (v. 2005–2011) luottamustoimielimet olivat yhtymähallitus, tarkastuslautakunta ja ympäristöjaosto. Kuntayhtymän johtamisesta vastasi kuntayhtymän johtaja yhtymähallituksen alaisuudessa. Kuntayhtymä oli organisoitu neljään vastuualueeseen, joita johtivat vastuualueiden johtajat. Vastuualueet olivat avoterveydenhuolto, koti-, laitos- ja vanhustalvet, ympäristöterveystalvet sekä hallinto- ja tukipalvelut. Kuntayhtymän ylin päätösvalta oli jäsenkuntien valtuustoilla, jotka käyttivät sitä yhtäpitävin päätöksin. Valtuustot hyväksyivät myös mm. kuntayhtymän talousarvion ja tilinpäätöksen. Mikäli valtuustot eivät pystyneet tekemään yhtäpitäviä päätöksiä, kutsuttiin koolle yhtymäkokous.

Jäsenkunnat ja kuntayhtymä neuvottelivat vuosittain palvelusopimukset, joissa määriteltiin kunkin jäsenkunnan kanssa erikseen tavoitteet ja resurssit sekä perusterveydenhuoltoa, ympäristöterveydenhuoltoa ja vanhustalvet koskevien palvelujen laatu. Samoin palvelusopimuksissa sovittiin kuntien kustannusosuuksista. Sastamalan perusturvakuntayhtymässä kunta oli tilaajana ja kunnanvaltuustot päättivät yhtymän keskeisistä asioista.

Vuoden 2012 alusta Saspe lakkasi, ja sen tehtävät siirtyivät tytäryhteistointi vastuukuntaperiaatteella prosessimuotoisesti organisoidulle yhteistointi-

minta-alueelle, johon kuuluvat Kiikoinen⁸, Punkalaidun ja Sastamala. Vastuukuntana toimii Sastamala, jonka organisaatiossa sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään. Yhteistoiminta-alueen hallinto muodostuu luottamustoi-
mielinten osalta sosiaali- ja terveyslautakunnasta ja sen ympäristöjaostosta. Yhteistoiminta-alueen johtamisesta vastaa sosiaali- ja terveysjohtaja sosiaali- ja terveyslautakunnan alaisuudessa. Yhteistoiminta-alueen tehtäväalueet ovat ikäihmisten asumispalvelut, ikäihmisten kotihoitopalvelut, perhe- ja sosiaalipalvelut, perusterveydenhuolto ja ympäristöterveydenhuolto sekä hallinto.

Sosiaali- ja terveyspalvelukeskus Helli-liikelaitoksesta Kiteen kaupungin perusturvakeskukseksi

Keski-Karjalan yhteistoiminta-alue aloitti toimintansa vuonna 2009. Siihen kuuluivat tuolloin Kitee, Kesälahti, Tohmajärvi ja Rääkkylä. Rääkkylä irtisanoutui Helli-liikelaitoksen toiminnasta 1.5.2011 ja päätti ostaa sosiaali- ja terveyspalvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Keväällä 2012 Sosiaali- ja terveyspalvelukeskus Helli -liikelaitokseen kuului kolme kuntaa: Kitee, Kesälahti ja Tohmajärvi. Alueen väestöpohja oli perustettaessa noin 19 000 asukasta, mutta Rääkkylän irtauduttua yhteistoiminta-alueesta se oli noin 17 000. Vuoden 2011 lopulla Kesälahti kävi alustavia neuvotteluja kuntaliitoksesta niin Savonlinnan kuin Kiteen suuntaan. Kunta päätyi lopulta jatkamaan neuvotteluja Kiteen kanssa, ja kuntaliitos toteutui vuoden 2013 alusta. Samalla Helli-liikelaitos ja Keski-Karjalan yhteistoiminta-alueen toiminta lakkasivat.

Keski-Karjalan yhteistoiminta-alue oli vuosina 2009–2012 isäntäkunnan ja liikelaitoksen yhdistelmä. Se toimi isäntäkuntamallin mukaan, mutta järjestämisorganisaatio eli tilaajalautakunta (Keski-Karjalan sosiaali- ja terveyslautakunta) oli Tohmajärven kunnan organisaatiossa ja palvelut tuotti Kiteen kaupungin organisaatioon sijoitettu liikelaitos Helli. Keski-Karjalan sosiaali- ja terveyslautakunta vastasi kuntien järjestettäväksi säädettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä Keski-Karjalan kuntien asukkaille.

⁸ Yhdistyi Sastamalan kaupunkiin v. 2013 alusta.

Kunnat käyttivät strategista ohjaustaan yhteistoiminta-alueella laatimalla vuosittain yhteisen peruspalveluohjelman, jossa sovittiin mm. palvelujen järjestämisestä, laatu- ja kustannustasosta sekä palvelurakenteesta ja tuotamistavoista. Yhteislautakunnan ja kuntien välillä sovittiin palvelusopimuksilla siitä, kuinka strategiset tavoitteet toteutettiin. Yhteislautakunnalla oli järjestämisvastuu palvelusopimusten toteutumisesta. Palvelujen tuotannosta huolehti Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus Helli -liikelaitos. Sillä oli asiantuntijajohtokunta, joka kuitenkin muutettiin poliittisin perustein valituksi vuoden 2012 alusta. Seutuvaltuuston tehtävänä oli arvioida toimintaa vähintään kahdesti vuodessa, ja seutuvaliokunta toimi sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisena ohjausryhmä. Erikseen järjestelmän osina oli määritetty myös seutuvaltuusto ja seutuvaliokunta. Helli-liikelaitoksen tuotanto-organisaatio oli jaettu toimimaan sosiaalityön, perhepalvelujen, terveystieteiden palvelujen, hoitotyön, kotihoidon ja palveluasumisen päälliköiden alaisuudessa.

4. Tutkimuksen aineisto ja tutkimusasetelma

Tutkimusaineisto kerättiin vuosina 2011–2012. Se sisältää vuonna 2011 tehdyt kuntien poliittisen ja toiminnallisen keskusjohdon sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden poliittisen ja toiminnallisen johdon haastattelut että keväällä 2012 tehdyn tutkimuskuntien viranhaltija- ja luottamushenkilökyselyn aineiston. Tässä julkaisussa raportoidaan osa tutkimusaineistosta.

4.1. Haastattelut

Tutkimuksen luottamushenkilö- ja viranhaltijahaastattelut tehtiin kevään, kesän ja syksyn 2011 aikana. Haastateltaviksi valittiin jokaisesta tutkimuskunnasta valtuuston ja hallituksen puheenjohtajat sekä sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavien luottamustoimielinten puheenjohtajat. Viranhaltijoista haastateltiin kaupungin ylintä johtoa ja sosiaali- ja terveyspalvelujen ylintä johtoa. Muista kuin kuntaorganisaatiosta (kuntayhtymä ja yhteistointialue) haastateltaviksi valittiin poliittisesta ohjauksesta vastaavan luottamustoimielimen puheenjohtajat ja viranhaltijoista sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavat ylimmät viranhaltijajohtajat. Yhteensä haastateltuja tehtiin kuuden tutkimusorganisaation alueella 27, joista viranhaltijahaastateltuja 9 ja luottamushenkilöhaastateltuja 18. Haastatteluissa käytet-

tiin luottamushenkilöille ja viranhaltijoille suunnattuja teemarunkoja, jotka tutkimuksen asetelman lisäksi pohjautuvat alan aiempaan tutkimukseen ja tehtyyn dokumenttianalyysiin. Nauhoitettua haastatteluaineistoa kertyi yhteensä 18 t 40 min. Haastatteluiden kysymysmuoto on esitetty tulosten käsittelyn yhteydessä. (Saate, liite 1.)

4.2. Kyselyaineisto

Kyselyaineisto kerättiin Internet-kyselynä Webropol-ohjelmalla maaliskuukokuussa 2012. Luottamushenkilöille ja viranhaltijoille laadittiin erilliset kyselylomakkeet, joiden kysymykset johdettiin haastatteluaineiston analyysin pohjalta. Ennen kyselyn lähettämistä kyselylomakkeet testattiin tutkijoista, viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä koostuvilla testiryhmillä. Testaajat eivät olleet tutkimusorganisaatioista. Testaajilta saatujen kommenttien perusteella lomakkeissa korjattiin erityisesti kysymysten täsmällisyyttä, sanamuotoja ja sananvalintoja sekä vähennettiin kysymysten määrää. Liitteinä 2. ja 3. ovat kyselyjen saatteet. Tässä raportissa analysoidut kysymykset on esitetty tulosten käsittelyn yhteydessä. Viranhaltijalomakkeen kysymys 16 ja luottamushenkilölomakkeen kysymys 28 pohjautuvat Åbo Akademin ja Suomen Kuntaliiton VILU-kyselyn 2010 kysymykseen. Lupa kysyttiin ÅA:n tutkimuksen tekijältä, erikoistutkija Siv Sandbergilta.

Luottamushenkilökysely (n = 458) lähetettiin kuntien valtuustojen, hallitusten ja sosiaali- ja terveystalvaeluista vastaavien lautakuntien jäsenille sekä kuntayhtymän osalta Sastamalan kaupunginvaltuutetuille, hallituksen jäsenille ja sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavan lautakunnan jäsenille. Keski-Karjalan osalta lomake lähetettiin kaikkien kolmen yhteistoiminta-alueen kunnan valtuustojen ja hallitusten jäsenille sekä liikelaitoksen johtokunnan jäsenille. Sastamalan perusturvakuntayhtymän osalta valintojen syynä oli kuntayhtymän purkautuminen vuoden 2012 alusta, mikä tarkoitti uutta sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiomallia vastuukuntaperiaatteella. Myös Keski-Karjalan sosiaali- ja terveystalvaelukunta lopetti toimintansa vuoden 2012 alussa, ja yhteistoiminta-alueen järjestämisvastuu siirtyi liikelaitoksen johtokunnalle.

Yhteensä vastauspyyntöjä lähetettiin sähköisesti 452 henkilölle ja postitse 6 henkilölle. Vastaajien yhteystiedot saatiin tutkimusorganisaatioilta.

Vastaajille lähetettiin kyselyaikana neljä vastausmuistutusta. Kyselyyn tuli 166 vastausta, ja vastausprosentti oli 36,2 %. Vastausprosenttia voi pitää kohtuullisena (Hamilton 2009). Organisaatiokohtaisten vastausprosenttien vaihtelu oli hyvin pientä, ja kysymyksiin oli vastattu tasaisesti. Muita useammin oli jätetty vastaamatta avoimiin kysymyksiin. Vastaajien poliittiset kannat vastasivat hyvin tutkimusorganisaatioiden luottamuselinten puoluejakaumia.

Viranhaltijakysely lähetettiin kaupungin- ja kunnanjohdolle sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala-, talous- ja hallintojohdolle, kehittämisjohdolle ja henkilöstöjohdolle. Viranhaltijakysely lähetettiin sähköisesti 65 henkilölle. Kysely toteutettiin huhti-toukokuussa 2012, ja vastaajille lähetettiin kyselyaikana kolme vastausmuistutusta. Vastaajien yhteystiedot saatiin tutkimusorganisaatioilta. Kyselyyn tuli 37 vastausta, ja vastausprosentti oli 56,9 %. Vastausprosenttia voi pitää melko hyvänä, vaikka aineisto on kokonaisuutena pieni. Vastaajat edustavat tasaisesti tutkimusorganisaatioiden keskusjohtoa ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimialajohtoa sekä kaikkia tutkimusorganisaatioita. Kysymyskohtainen vastaajakato oli pääosin pientä. Pienimmiksi vastausprosentit jäivät avoimissa kysymyksissä.

4.3. Eettiset kysymykset

Tässä selvityksessä on noudatettu Tutkimuseettisen toimikunnan (TENK) sekä Itä-Suomen yliopiston tutkimuseettisiä ohjeita. Haastateltaville kerrottiin haastattelupyynnön yhteydessä tutkimuksen tavoite, toteutustapa, aineiston käsittely- ja säilytystapa sekä tutkimuksen rahoittaja ja tutkimuksen teon eettiset periaatteet. Kyselyä varten saatiin tutkimusluvut tutkimuskuntien kunnan-/kaupunginjohtajilta sekä liikelaitoksen johtajalta.

Aineiston kerääminen, analyysi ja käsittely on tehty siten, ettei kukaan hankkeen ulkopuolinen ole voinut saada selville haastateltavien henkilöllisyyttä. Haastateltavat merkittiin juoksevilla kirjain-numerokoodilla (DLH = luottamushenkilö, DVH = viranhaltija). Ulkopuolinen litteroija litteroi haastattelunauhoitukset. Nauhoitukset tuhottiin litteroinnin jälkeen. Tässä tutkimuksessa käsitellään ne haastatteluteemat ja tutkimuksen vastaukset, jotka liittyvät raportin teemoihin.

5. Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutus ja luottamushenkilöiden tietoperusta – avainhenkilöiden haastattelut

5.1. Aineiston analyysi

Tässä raportissa käsitellään ne haastattelukysymykset, joiden teemoina olivat poliittinen johtajuus kunnassa (eettisyys, arvovalinnat, valtasuhteet), poliittisen johdon tietoperusta sekä poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutus ja sen kriittiset kohdat.

Haastattelujen analyysi noudatti teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä (Tuomi & Sarajarvi 2004). Litteroiduista teksteistä poimittiin analyysirungon perusteella ilmaisuja koskevat maininnat, jotka jaettiin teemojen mukaisesti luokkiin ja tiivistettiin kuvaamaan niiden taustalla olevia ilmiöitä mahdollisimman kattavasti (Back 2004). Haastattelujen analyysissä ja tulkinnoissa on otettu tutkimusta ohjaavan kriittisen realismin lähtökohtien mukaisesti huomioon se, että kunnan toimintajärjestelmä on monitasoinen ja moniulotteinen. Lainsäädäntö, organisaatorakenne, johtamisjärjestelmä, toiminnan mekanismit ja toimijoiden tavoitteet sekä heidän toimintansa ja tehdyt ratkaisut vaikuttavat kaikki toisiinsa. (Pawson & Tilley 1997.)

Haastatteluaineistosta esitetään seuraavassa poliittista johtajuutta sekä päätöksenteon tietoperustaa käsittelevien aineistojen analyysit. Nämä haastatteluista esiin nousseet teemat ovat olleet myös kyselylomakkeen kysymysten taustana.

5.2. Poliittinen johtajuus kunnassa

Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat sekä osa kansallista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa että poliittisen ja toiminnallisen ohjauksen kohde sekä kansallisesti että paikallisesti. Lisäksi ne ovat palvelujen tuottamisen konkreettinen ympäristö (Niiranen 2012). Kunkin kunnan erilaiset toiminnalliset ja poliittiset kulttuurit ja näiden vuorovaikutusprosessit heijastuvat myös vastauksissa.

Haastatteluissa sekä viranhaltijoita että luottamushenkilöitä pyydettiin kuvamaan, mitä ovat poliittinen johtaminen ja poliittinen johtajuus omassa kunnassa ja kuinka ne näkyvät haastateltavien tehtävissä. Haastatellut viranhaltijat kuvasivat poliittista johtajuutta yhtäältä selkeänä poliittisena vastuunottona, ideologisina linjauksina ja strategisena roolina ja toisaalta joissain tilanteissa myös strategisuuden puutteena tai tapauskohtaisena päätöksentekotapana.⁹

Sosiaali- ja terveyspalveluissa lautakuntatasolla poliittiset oikeisto-vasemmisto jakolinjat eivät näy samalla tavalla kuin esimerkiksi valtuustossa. Lautakunnissa korostuvat enemmän päätettävien asioiden sisällöt ja ammatillinen substanssi.

”Hallitustasolla poliittinen johtajuus korostuu. (...) lautakuntatasolla se on enemmän asiantuntijajohtajuutta. Sosiaali- ja terveystoimessa ideologiat eivät näy niin selvästi kuin ehkä ylemmällä päätöksentekotasolla. Lautakunnassa toimitaan enemmän faktojen perusteella, hallituksessa tehdään poliittisia päätöksiä.” (VH2¹⁰)

Luottamushenkilöt kuvasivat poliittista johtajuutta ensisijaisesti kokonaisvaltaisena toimintatapana, strategisena ajatteluna, neuvottelevuutena ja sovittujen linjausten mukaisena etenemisenä. Kokonaisvaltaisuus korostui

⁹ Haastattelusitaatit on valittu siten, että ne edustavat mahdollisimman hyvin analyysiteemaa sekä sitä tiedonkäyttäjä- tai tuottajaryhmää, johon haastateltava kuului.

¹⁰ Haastattelukoodi ilmoitetaan juoksevilla numerolla. LH = luottamushenkilö, VH = viranhaltija. Haastattelut mainitaan haastattelukoodilla.

sekä lautakuntatason¹¹ että etenkin valtuusto- ja hallitustason luottamushenkilöillä. Sen sijaan poliittinen painotus ja päätöksenteon arvovalinnat painottuivat enemmän valtuusto- ja hallitustasolla.

”no mun työssä tuolla lautakunnassa (...) en ymmärrä sinne liitettäväks poliittista johtajuutta ollenkaan. Siis se ehkä tuolla kaupunginhallitustasolla ja valtuustotasolla varsinkin. (... kun on paljon lapsista kysymys niin niitten hyväks ja niitten parhaaks, että en oo vielä törmänny semmoiseen että olis käyty semmoista poliittista debattia jostain asiasta vaan enemmänki asian sisällöstä.”
(LH 4)

”...semmoista paatin kasassa pitämistä... fokus on siinä, että mikä on asiallista ja merkityksellistä ja ettei ihan liikaa hairahduttais sivupoluille... että yrittää pitää sitä fokusta niissä asioissa mitkä on strategiassa tai muutenkin tärkeiks nähty.” (LH1)

Lautakunnassa työskentelyä luottamushenkilöt kuvasivat voittopuolisesti käsiteltäviin asioihin kohdistuviksi, ei niinkään poliittisesti jäsenyviksi. Lautakuntatasolla korostui myös yhteistyö toiminnallisen johdon kanssa, asioiden valmistelu ja vuoropuhelu. Poliittiset taustat kyllä näkyvät ratkaisuissa, mutta poliittiset linjaukset nousivat voimakkaimmin esille lähinnä vain selvästi ideologisissa teemoissa, kuten palvelujen yksityistämisessä tai konkreettisesti palvelusetelin käyttöönottoa koskevissa päätöksissä.

”se on yleistyötä virkamiesjohdon kanssa. ... Käytän tavallaan sen sidosryhmäni mulle antamaa ääntä. (...) värittyä myös omalla kokemuksella. Et kyl se on kuitenkin myös hyvin persoonallinen ääni, ei pelkästään sidosryhmän ääni.”
(LH9)

”semmosta vuoropuhelua (...) et pitää toisaalta seurata tarkkana sitä, mitä ympärillä tapahtuu, ...että saa tietoa (lautakunnassa päätettävistä asioista ja kuntalaisilta / vn)... mutta ite pitää pystyä katsomaan sitä kokonaisuutta ja sitte tehdä välillä niit semmosia päätöksiä jotka ei miellytä kaikkia. ...sitä se on,

¹¹ Tutkimuseettisistä syistä sosiaali- ja terveydenhuollon tai vastaavan toimialan johtavien viranhaltijoiden tai keskusjohdon viranhaltijoiden tarkkoja ammattinimikeitä tai sosiaali- ja terveystalvuluista vastaavien erinimisten lautakuntien tarkempia nimiä ei kerrota.

ehkä just niiden perusteluiden hakemista, semmoista kokoiskuvan katsomista ja sit toisaalta myös niitten semmoisten päätösten tekemistä, jotka eivät välttämättä oo miellyttäviä, mut joita on vaan pakko tehdä. Ja sitte niitten takana vaan täytyy myöskin pysyä.” (LH7)

Osa luottamushenkilöistä painotti sitä, että poliittiseen johtamiseen kuuluu vastuu päätöksistä ja linjauksista etenkin kuntalaisten suuntaan. He näkivät, että poliittiseen johtajuuteen kuuluu kuntalaisten edustajana ja viestinvälittäjänä oleminen, se että luottamushenkilö kuuntelee kuntalaisia ja tietää, miten he ajattelevat asioista.

”...se on aika vastuullinen tehtäväkuva (...) kuntalaiset ottaa todella paljon yhteyttä (...) semmoinen kasvun paikka.” (LH 2)

”...semmosta strategista johtamista ja koko ajan muistuttamista päätöksenteon eri tasoilla. (...) et me toimitaan todella niitten strategisten tavoitteiden suuntaisesti, mitä me ollaan yhdessä valtuustossa päätetty. (...) näissä pesteissä, hallituksen puheenjohtajan pestissä, niin se kokonaisuuden hahmottaminen on kaikkein tärkeintä.” (LH10)

Poliittiseen johtajuuteen kuuluu edellä kuvattu kokonaisvaltaisuus. Tämän lisäksi haastateltavat, jotka kaikki olivat eritasoisten luottamuselinten puheenjohtajia, näkivät poliittiseen johtajuuteen kuuluvan myös sen, että saa toiset päättäjät yhtenäisen linjan taakse. Poliittinen johtajuus on oman poliittisen ryhmän johtamista ja puoluerajat ylittävien ratkaisujen etsimistä. Lisäksi poliittiseen johtajuuteen kuuluu joissain tilanteissa myös vaihtoehtojen löytäminen viranhaltijaesittelyille.

”...se ei oo sitä et minä sanon, miten tehdään. (...) koitan esittää omat ajatukset, et se poikis kuntalaisten kannalta onnistuneit ratkaisui tai semmosii et kuntalaiset voi olla tyytyväisiä. (...) Poliittinen johtajuus on myöski sitä, et sun pitää muittenkin kuin vain oman puolueen ihmisten kans tulla toimeen.” (LH14)

”että mun käsittääkseni se poliittinen johtajuus on paitsi sitä, että pystyy rakentamaan muiden puolueiden jäsenten kanssa yhteistä näkemystä asioista, siis semmoinen poliittinen neuvottelu, mut sit se on toisaalta myös niitä vaihtoehtojen etsimistä näille valmiiksi esitetyille päätösesityksille mitä virkamiehet tekee.” (LH 12)

Poliittiseen johtajuuteen kuuluvat myös arvovalinnat.

”...niitä on tullu ja paljon (tilanteita, joissa joutuu miettimään omia arvovaihtojaan/vn)... niin sitä joutuu tän oman asemansa ja oman persoonan arvovaihtojen ristiriitaan. Mitä vastuullisemmassa asemassa poliittisessa päätöksenteossa on niin sitä enemmän joutuu käymään sitä kamppailua.” (LH3)

Kootusti voidaan todeta, että viranhaltijoiden kuvaama poliittinen johtajuus tarkoitti tutkimusorganisaatioissa kahta, hiukan erityyppistä toimintatapaa. Ensimmäisessä toimintatavassa painottuu luottamushenkilön oman toiminnan aktiivisuus sekä yleisesti että ennen kaikkea oman puolueen linjausten mukaisesti. Toisessa toimintatavassa korostuu luottamushenkilön kommunikatiivinen, yhteisymmärryksen löytämiseen tähtäävä aktiivinen yhteistyö ja neuvottelevuus. Neuvotteleva luottamushenkilö saa toiset taakseen ja mukaan sovittaviin asioihin, myös yli puoluerajojen, ja hän kykenee neuvotteluissa ja päätöksenteossa kompromisseihin. Luottamushenkilöt itse kuvasivat poliittista johtajuutta enemmän jälkimmäisen tavan mukaisesti kokonaisvaltaisena, ideologiset rajat ylittävänä ja neuvottelevana toimintana.

Organisaation tapahtuma-aika ja haastatteluajankohdan tilanne ja myös haastateltavan kokemus esittelijänä tai luottamushenkilönä heijastuivat vastauksissa. Haastattelut tehtiin valtuustokauden loppupuolella, jolloin vuorovaikutuksen tavat ja verkostot olivat jo vakiintuneempia kuin esimerkiksi uuden valtuustokauden alussa. Haastatellut luottamushenkilöt esimerkiksi olivat kaikki puheenjohtajia, ja voi olettaa, että neuvottelevuus saattaa painottua myös heidän puheenjohtajaroolissaan jonkin verran enemmän kuin muilla luottamushenkilöillä.

Eri tutkimusorganisaatioissa oli joko meneillään, juuri tapahtunut tai tulossa organisaatiouudistuksia sekä toiminnallisia että henkilöstömuutoksia. Juuri aiemmin käydyt eduskuntavaalit ja lähestyvät kuntavaalit herättivät erityisesti viranhaltijat pohtimaan myös sekä mahdollisia poliittisten voimasuhteiden radikaaleja muutoksia että meneillään olevien ja odotettavissa olevien kuntarakennemuutosten vaikutuksia ja seurauksia.

5.3. Luottamushenkilöiden tietoperusta

Tiedon tarve lisääntyy

Mistä kuntien luottamushenkilöt saavat sen tiedon, jota päätöksenteko edellyttää? Kunnallisen demokratian toimintaperiaatteiden mukaan kunnan luottamushenkilöillä, siis poliittisilla päättäjillä on oltava mahdollisuus saada tietoa päätöksenteon tueksi ja välineeksi. Tiedon tuottaminenhan on kunnallisessa päätöksentekoprosessissa ollut esittelijöiden eli viranhaltijoiden tehtävänä.

Poliittisten päättäjien oletetaan käyttävän heille tarjottua tietoa, mutta onko tämä tieto käyttökelpoista ja miten he päätöksenteossaan käyttävät saamaansa tietoa? Eroavatko toiminnallisen johdon ja poliittisten päättäjien käsitykset päätöksenteossa käytettävän tiedon osalta toisistaan? Tästä on hyvin erilaisia käsityksiä ja myös erilaisia tutkimustuloksia. Esimerkiksi ruotsalainen tutkija Jan-Eric Furubo (2004) toteaa, että poliittisissa ratkaisuissa, jotka hänen mukaansa ovat voittopuolisesti arvojen kohdentamista eli allokointia, ei niinkään käytettäisi esimerkiksi päätösten vaikutuksia käsittelevää arviointitietoa. Norjalainen Jostein Askim (2007) puolestaan osoittaa norjalaisille kunnallisille luottamushenkilöille tehdyssä tutkimuksessaan, että luottamushenkilöt kyllä käyttävät päätöksiä tehdessään heille tarjottua tietoa, erityisesti silloin, kun kyse on monialaisista, monimutkaisista ja vaikeilta tuntuvista ratkaisuista.

Haastattelussa luottamushenkilöiltä kysyttiin, mistä he saavat luottamushenkilötyössään tarvitsemansa tiedon. Luottamushenkilöiden päätöksenteossaan käyttämää tietoa tarkastellaan haastattelujen analyysissä sekä tietokanavien että tiedon käytön piirteiden näkökulmasta.

Luottamushenkilöt jakautuivat haastatteluaineistoissa tämän teeman osalta tiivistetysti kolmeen ryhmään: 1) niihin, jotka kuvasivat käyttävänsä pääasiassa esittelijältä tulevaa tietoa, 2) niihin, jotka hankkivat muuta tietoa esittelyteksteistä ja esittelijältä saatavan tiedon lisäksi, sekä 3) niihin, jotka käyttivät laajaa vertailevaa tietoa päätösten vaikutuksia pohtiessaan ja päätöksiä tehdessään. Pienelle osalle haastatteluista riittivät kokousten valmistelu- ja esittelytekstit sekä säännöllinen median seuraaminen ja keskustelut kuntalaisten kanssa. Suurempi osa haastatteluista kertoi kuitenkin etsivänsä lisätietoa itse aktiivisesti. He perustelivat tätä omalla kiinnostuksellaan,

mutta myös sillä, että monipuolinen tiedonhankinta kuuluu heidän mielestään luottamushenkilön tehtäviin ja heillä oli myös siihen tarvittavia verkostoja. Osa luottamushenkilöistä kertoi hakevansa tietoa muualta myös siksi, että he katsoivat esittelyteksteissä olevan yksipuolisuuksia tai he eivät luottaneet pelkästään esittelijän antamaan informaatioon.

Luottamushenkilöiden tietoperusta 1: Esittelijöiltä tuleva tieto ja media

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat haastatellut luottamushenkilöt kuvasivat varsin yhdenmukaisesti omaa päätöksenteossa käyttämäänsä tietoperustaa. He kertoivat saavansa pääosan poliittisessa päätöksenteossa tarvitsemaansa tiedosta esityslistoista, niiden liitteistä, muista valmisteluasiakirjoista sekä esittelijöiltä. Toisinaan luottamushenkilöt myös palaavat aiemmin tehtyihin päätöksiin ja etsivät niistä lisäperusteluja tai lisätietoja. Myös säännöllinen median seuraaminen antoi tietoa ja näkökulmia päätettävänä oleviin asioihin.

”... Sen perussubstanssitudon, sehän tulee tietysti asiakirjoista, kuten päätöksenteon taustat ja tämmöiset. Mutta sen lisäksi niin lehdet, radio, televisio, netti, ne on ne keskeisimmät sen oikean tiedon hakemis- taikka ammentamispai- kat.” (LH 11)

Luottamushenkilöiden tietoperusta 2: Keskustelut, esittelijätieto ja itse hankittu tieto

Toisen ryhmän muodostivat ne luottamushenkilöt, jotka saavat päätöksenteossa tarvitsemaansa tietoa esittelijöiltä, asioiden valmistelijoilta ja varsinaisesta esittelytekstistä. Tämän lisäksi ryhmään kuuluvat luottamushenkilöt ovat itse aktiivisia. He käyvät keskusteluja oman ryhmänsä, toisten poliittisten ryhmien edustajien, toisten esittelijöiden ja kunnan johdon kanssa. Tärkeäksi tiedon jakamisen foorumiksi erityisesti valtuusto- ja hallustasolla koettiin puheenjohtajistopalaverit, joihin osallistuvat kaupungin ylin johto sekä valtuuston ja hallituksen, joskus myös lautakuntien kaikki puheenjohtajat. Useissa vastauksissa korostui esittelijöiden ja poliittisten päättäjien välinen aktiivinen vuorovaikutus.

”Kyllä sitä tietoa saa kyselemällä, voi ottaa virkamiehiin yhteyttä, voi lukea, voi keskustella ... mutta totta kai se vaatii sitten sitä omaa aktiivisuutta”
(LH7)

Luottamushenkilöiden tietoperusta 3: Laaja-alainen taustatietojen ja vertailevan tiedon hankkiminen

Kolmannen tietoperustaryhmän muodostavat luottamushenkilöt kuvasivat, että heiltä edellytetään esityslistojen antaman tiedon ja paikallisten keskustelujen lisäksi runsaasti muutakin aktiivisuutta, tiedon verkostoja ja oman perustietämyksen ylläpitämistä. Toisinaan esityslistoissa oleva tieto jää heidän mielestään melko kapeaksi. Jonkin verran esiintyi myös kriittisyyttä esittelijöiden ehdotuksia kohtaan, samoin epäilyä esittelijöiden taustaintresseistä. Luottamushenkilöt kertoivat myös tunnistavansa yksipuoliset esittelytekstit ja täydentävänsä niitä hakemalla näissä tilanteissa itse lisätietoa. Kolmanteen ryhmään kuuluvat luottamushenkilöt ovat itse aktiivisia sekä etsimään tietoa muista kanavista että hankkimaan tietoa keskustelemalla. Kuntaliiton tuottama materiaali mainittiin usein käyttökelpoisena ja sellaisena, josta on hyötyä sekä paikallisesti että tehtäessä kuntakohteita ja valtakunnallisia vertailuja. Osa luottamushenkilöistä kuvasi hankkivansa paljon tietoa myös käymällä kunnan eri toimipisteissä ja keskustelemalla henkilöstön kanssa sekä keskustelemalla kuntalaisten kanssa. Lisäksi muutamat haastatelluista luottamushenkilöistä kertoivat pitävänsä yhteyttä oman puolueensa kansanedustajiin, ministereihin sekä joissain kysymyksissä puolueen johtoon.

”... keskeiset johtavat virkamiehet on yks verkosto ja keskeiset poliittiset päättäjät on toinen verkosto ja oma (ryhmä) on yks verkosto. Jos kattoo vähän laajemmin, niin Kuntaliitossa käyn erilaisissa koulutuksissa. (...) sitte tietysti on se oma ammatillinen tausta, mitä kautta on tullu tietyt verkostot.” (LH8)

5.4. Toiminnallisen johdon näkemykset luottamushenkilöiden tietoperustasta ja tiedon käytöstä

Viranhaltijoilta kysyttiin haastattelussa heidän näkemystään siitä, millaista on tiedon käyttö poliittisessa päätöksenteossa, mistä luottamushenkilöt saavat tarvitsemansa tiedon ja kuinka he käyttävät esittelystä saatavaa tietoa. Johtavat viranhaltijat näkivät luottamushenkilöiden tiedonkäytön samansuuntaisesti, mutta jonkin verran suppeampana kuin luottamushenkilöt itse. Viranhaltijat katsovat luottamushenkilöiden olevan pääasiassa esittelijöiden tuottaman tiedon varassa, mutta käsitykset jakautuvat siitä, miten esittelytietoa käytetään. Osa viranhaltijoista arvioi, että tietoa käytetään niukasti eikä kaikkea esittelytietoa ole edes mahdollista omaksua. Osa taas tunnisti luottamushenkilöiden laajan ja monialaisen tiedonhankintatavan. Viranhaltijat pitivät kuitenkin pääosin selvänä sitä, että luottamushenkilöt myös käyttävät heitä varten tuotettua valmistelutietoa.

”... meillä poikkeuksellisen hyvin, ne lukee... meillä ei kukaan avaa kirjekuorta vasta kokouksessa, ... ne on ollu tässä valmisteluprosessissa mukana. Ennen kuin asia on päätöksessä, se on käsitelty, niin kyllä ne lähetekeskustelussa ja iltakoulussa on pyrkinyt haastaa meitä ... mutta enemmänkin ne vois tutkia itsekin asioita ja keskustella kuntalaisten kanssa.” (VH1)

Viranhaltijat myös näkivät, että erityisesti valtuustotasolla käytettävän tiedon ala on laaja, joten heidän mukaansa on selvää, että aina luottamushenkilöt eivät kykene perehtymään asioihin kovin syvällisesti tai perusteellisesti. Lautakuntatasolla käytetään jossain määrin perusteellisemmin esittelijöiden tuottamaa tietoa ja luottamushenkilöt ovat perehtyneitä esittelyteksteihin.

”Liian vähän. (Luottamushenkilöt) ovat laajan kentän edessä, eivät pysty hankkimaan itse kaikkea tietoa mitä tarvitsisivat. (...) Esittelystä, mediasta, kuntalaisilta ja puolueiden linjauksista.” (VH2)

Usein oletetaan, että poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutuksen pitäisi olla sujuvaa ja saumatonta, jotta toiminta olisi mahdollisemman

tehokasta ja jotta kuntaorganisaatio pystyisi huolehtimaan yhteiskunnallisesta perustehtävästään. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että johtamisen duaalimalliin eli poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutukseen liittyy aina myös poliittisia ja ammatillisia intressejä sekä jännitteitä. Viranhaltijat tunnistivat poliittiset rutiinit ja myös kunnassa vakiintuneen poliittisen kulttuurin esittelytiedon käytössä.

”Luottamushenkilöille tuotettua tietoa ei aina tunnisteta poliittisessa päätöksenteossa. Aika paljon ovat esittelytiedon varassa, mutta kyllä se tieto tulee asioiden valmistelusta, poliittisista keskusteluista ja aikaisemmista vastaavien asioiden käsittelystä, (...) se on sellainen poliittinen perimä.” (VH4)

Esittelijöinä olevat viranhaltijahaastateltavat kuvasivat, että luottamushenkilöiden tiedonkäytössä ja keskustelu- tai päätöksentekotilanteissa erotuvat ne poliittiset johtajat, jotka argumentoivat saadulla asiantiedolla ja joita kuunnellaan yli puoluerajojen.

”Jos luottamushenkilöllä on oma ammatillinen tausta esimerkiksi sote-alueelta, saattaa olla hyvin vahvat omat näkemykset. (...) toisaalta taas on luottamushenkilöitä, jotka keskustelevalt kuntalaisten ja työntekijöiden kanssa, ovat hyvin selvillä asioista. ja sitten on niitä, jotka on mukana ja myhäilee, mutta vähän hakevat itse tietoa.” (VH7)

Johtavien viranhaltijoiden näkemys luottamushenkilöiden päätöksenteossa käyttämästä tiedosta oli haastatteluaineistossa jonkin verran suppeampi kuin luottamushenkilöiden itsensä näkemys. Viranhaltijat arvioivat luottamushenkilöiden olevan pääasiassa valmistelu- ja esittelytekstien sekä ennen kokousta ja kokouksen aikana tapahtuvan keskustelun varassa. Kuitenkin erityisesti niissä tutkimuskunnissa, joissa muutoinkin etsittiin aktiivisesti uusia toimintatapoja, myös viranhaltijat korostivat luottamushenkilöiden tiedonhankinnan aktiivisuutta ja monialaisuutta.

5.5. Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutus

Kuntasektorilla tarvittava, eri toimija- tai intressiryhmien keskinäinen yhteistoiminnallisuus ja poliittisten rajojen ylittäminen saattavat myös toisinaan tuottaa ongelmia. Tällaisia tilanteita voi syntyä, jos tavoitteiden asettamisessa tai tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa halutaan rajata tiukasti sitä, minkä ryhmän tai kenen ansiota saavutettu tulos tai vaikuttavuus on.

Poliittisessa johtajuudessa voidaan erottaa rakenteellinen näkökulma, arvonnäkökulma ja yhteisöllinen näkökulma (Stenvall et al. 2009). Rakenteellisen näkökulman mukaan poliittisten luottamushenkilöiden asema päätöksenteossa varmistaa poliittista johtajuutta ja samalla myös poliittisten ryhmien asemaa ja toimintaa ylläpitäviä rakenteita. Arvonnäkökulman mukaan poliittinen johtajuus toteutuu, kun poliittisten linjausten konkreettiset vaikutukset näkyvät ratkaisuisissa ja niiden perusteella tapahtuvassa toiminnassa. Yhteisöllinen näkökulma poliittisessa johtajuudessa tarkoittaa poliittisen päätöksentekijän toimintaa kunnan kokonaisedun edistämiseksi. Yhteisöllinen näkökulma heijastuu myös kuntalaissa. Kunnallisen luottamushenkilön yksiselitteisenä tehtävänä on edistää kaikessa toiminnassaan ja päätöksenteossään kunnan ja sen asukkaiden parasta (KuntaL 32 §).

Haastattelussa sekä luottamushenkilöitä että viranhaltijoita pyydettiin kuvaamaan poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutusta sekä sitä estäviä ja ehkäiseviä tekijöitä. Toimivan vuorovaikutuksen kulmakiviksi nousivat haastatteluissa selkeimmin luottamus ja lisäksi vuorovaikutusta edistävät ja sen mahdollistavat toiminnalliset rakenteet. Haastatellut luottamushenkilöt korostivat, että sekä henkilösuhteet että poliittisen ja toiminnallisten johdon keskinäinen vuorovaikutus ovat tärkeitä. Niissä esiintyviä ongelmiakin saattaa olla helpompi ratkaista, mikäli perusrakenteet ovat kunnossa. Tietotekniset ratkaisut eivät korvaa vuorovaikutusta, mutta niiden nähtiin myös helpottavan yhteydenpitoa.

”näillä uusilla tietoteknisillä yhteydenpitoratkaisuilla helpotetaan tätä asiaa aika paljon elikkä tietokone on hyvä, netit on hyvä ja kännykkä on hyvä, koska ihmiset saa kiinni. (...) Jos ei saa puhelimella kiinni, voi laittaa sähköpostin tai tekstarin.” (LH3)

Rutiinit, oletukset itsestäänselvyyksistä ja totutut tavat sekä kiire saattavat estää vuorovaikutusta. Haastatellut luottamushenkilöt korostivat myös poliittisen päättäjän roolin vastuullisuutta. Vastuullisuuteen liittyy se, että kunnan luottamustehtävissä ollaan ikään kuin töissä: hankalien asioiden yli pitäisi kyetä nousemaan ja niistä pitäisi voida keskustella.

”Kompastustekijöitä sitten on se, että oletetaan että naapuri tietää” (LH 4)

”... on useita vuosikymmeniä saattannu istua ihmiset samoilla jakkaroilla ja sen kautta totta kai muotoutuu tietynlainen poliittinen toimintakulttuuri. Ja sen muuttaminen ei oo ihan hirveen helppoo.” (LH12)

Luottamuksen puute ja toimimattomat henkilösuhteet nähtiin asioina, jotka voivat horjuttaa poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutusta. Luottamukseen tulleet säröt saattavat vaikuttaa pitkään. Luottamusta voivat horjuttaa asioiden pitäminen salassa, sovittujen linjausten vastakkaiset toimintatavat, oman aseman väärinkäyttötilanteet tai arvostuksen puute joko luottamushenkilöiltä viranhaltijoihin tai toisin päin. Eräs haastateltava nosti selkeästi esille myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden erilaiset roolit ja sen, että tiettyjä rajoja ei voi ylittää.

”Luottamushenkilö, sä et voi ruveta virkamiehen kaveriks. Sä voit olla ystävä, mutta et kaveri. Ja se vaan on semmone raja pidettävä.” (LH11)

Poliittisessa päätöksenteossa niin kutsuttujen asiantuntijapoliitikkojen¹² osuuden katsotaan lisääntyneen jo 1990-luvun lopulla (Ruostetsaari 1998, 59). Haastatteluissa nousi esille, että erityisesti lautakuntatasolla luottamushenkilöiden mahdollinen oma ammatillinen koulutus on myös voimavara. Se auttaa ymmärtämään esimerkiksi lautakunnan tehtäväalueen lakisääteisiä ja yhteiskunnallisia tavoitteita, ammatillisen tiedon merkitystä strategisen tason päätöksenteossa.

Haastatellut viranhaltijat nimesivät poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutusta edistäviksi tekijöiksi rakenteelliset mahdollisuudet (institutionalisoidun vuorovaikutuksen), henkilösuhteet ja luottamushenkilöiden sosiaaliset taidot ja epävirallisen yhteydenpidon.

¹² Ilkka Ruostetsaari (1998) käyttää myös nimitystä kaksoisagentti.

”Ja sit tietysti kyllä tämmöset niinku henkilösuhteet, (...) on mutkatonta ja voidaan jutella.” (VH1)

Avoimuus liittyy luottamukseen, sillä se mahdollistaa epäselvistäkin asioista puhumisen, ja avoimuus edistää luottamusta.

”Avoimesti haastetaan asioita, tunnustetaan se, että jos joissakii asioissa ei tiedetä.” (VH9)

”No luottamus. Se, niinkun ykkösjohtajaan nähden ja sitten meihin muihinkin johtaviin virkamiehiin. Että se asetelma on sellainen luonteeltaan, että edesautetaan onnistumista.” (VH3)

Vuorovaikutuksen pitäminen asiapohjalla ja tiedonvaihdon tasolla estää henkilökohtaisiin näkemyksiin pohjautuvien ristiriitojen muodostumista. Edustuksellisen demokratian yleinen kriisiytyminen nähtiin yhdeksi poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutusta horjuttavaksi tekijäksi. Haastatellut viranhaltijat arvioivat, että luottamushenkilöiden strategisen näkemyksen puute ja heikko sitoutuminen tehtäviinsä heikentävät vuorovaikutuksen onnistumista.

”Sehän on siinä mielessä vaikea kysymys, että jos vaikka virkamieskunta on yksimielinen mutta poliitikot on erimielisiä.” (VH4)

Poliittisen ja toiminnallisen johdon haastatteluista on edellä kuvattu kunnan poliittiseen johtajuuteen, luottamushenkilöiden tietoperustaan sekä poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutukseen liittyvät teemat. Niiden pääpiirteet jäsentyvät pelkistetysti taulukossa 4 esitetyllä tavalla.

Taulukko 4.

Haastattelujen koonta. Poliittinen johtajuus, luottamushenkilöiden tietoperusta sekä poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutuksen osatekijät viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkökulmasta.

	<i>Poliittinen johtajuus ja arvoperustat</i>	<i>Luottamushenkilön tietoperusta</i>	<i>Vuorovaikutus</i> <i>Kulmakivet</i> <i>Kompastuskivet</i>	
<i>Viranhaltijat</i>	– Poliittinen puhe ja joukkojen kokoaminen – Strategisen ajattelun ajoittainen ohuus – Yksityinen–julkinen-jakolinja ja sen konkretisoituminen palvelusetelit-, ostettavat palvelut- ja lähipalvelut-teemoihin	– Esittelytekstit – Kuntalaistieto – Yhteisseminaarit – Mitä poliittisempi kysymys, sitä vähemmän faktatiedolla on merkitystä	– Luottamus – Luottamushenkilöiden sitoutuminen – Avoimuus – Sitoutuminen luottamustehdävään ja kunnan asioiden hoitamiseen	– Luottamuksen puute – Luottamushenkilöiden erimielisyydet – Edustuksellisen demokration kriisiytyminen
<i>Luottamushenkilöt</i>	– Saada poliittiset päättäjät laajasti tavoitteiden taakse – Nähdä kunnan päätöksenteon kokonaisuus ja päätösten seuraukset – Yksityinen–julkinen-jakolinja – Ostopalvelujen käyttö	– Laaja-alaista – Prosessimainen tiedonhankinta – Esittelytekstit – Kuntalaistieto – Omat verkostot – Viranhaltijakeskustelut – Yhteisseminaarit	– Luottamus – Vuorovaikutusta edistävät toimintarakenneet – Henkilösuhteiden toimivuus – Uudet tietotekniset ratkaisut	– Luottamuksen puute – Rutinoituminen – Viranhaltijan ja luottamushenkilön roolien sekoittuminen

Luottamushenkilöt kuvasivat poliittista johtajuutta ensisijaisesti kommunikatiivisen, yhteiseen päämäärään pyrkivän toiminnan periaatteilla ja tavoitteilla. Tämän lisäksi myös luottamushenkilöt nostivat esille poliittiset linjaratkaisut yksityinen–julkinen-ratkaisuissa. Viranhaltijanäkemyksen mukaan poliittisen johtajuuden ala voidaan kiteyttää puoluepolitiikkaan ja konkreettisesti selkeiden ratkaisuvaihtoehtojen suosimiseen esimerkiksi yksityinen–julkinen-kysymyksissä.

Luottamushenkilöiden tietoperustaa koskevissa kysymyksissä luottamushenkilöt itse kuvasivat omaa tietoperustaansa sen muotoutumisen, verkostojen ja prosessimaisuuden kautta. Viranhaltijat puolestaan lähestyivät aihetta oman työnsä kautta ja tunnistivat myös luottamushenkilöiden tie-

toperustassa faktaperustaisen tiedon ohella arvojen allokoinnin, arvoihin perustuvien ratkaisujen osuuden.

Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutuksen osalta kuvauksissa nousi sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden haastatteluissa voimakkaasti esille keskinäinen luottamus. Luottamus toimi vuorovaikutuksen kulmakivenä, ja sen heikkoudet tai puuttuminen synnyttävät vuorovaikutuksen kompastuskiviä ja ongelmia. Tilanne on todennäköisesti myös vastavuoroinen, jolloin onnistuminen vuorovaikutuksessa synnyttää keskinäistä luottamusta ja vastaavasti vuorovaikutuksen hankaluudet kaventavat luottamusta.

6. Tutkimuskyselyjen tulokset

6.1. Vastanneiden viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yleiskuva

Viranhaltijakysely suunnattiin johtaville viranhaltijoille ($n = 65$), ja siihen tuli 37 vastausta. Luottamushenkilökyselyn vastaajat ovat kuntien valtuutettuja ja lautakuntien tai muiden sosiaali- ja terveystalveluista vastaavien luottamustoimielinten jäseniä. Kyselyyn ($n = 459$) saatiin 166 vastausta. Kun lähetettyjä lomakkeita verrattiin saatuihin vastauksiin, ilmeni, että naiset olivat molemmissa kyselyissä hieman aktiivisempia vastaamaan kuin miehet.

Taulukko 5.

Luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyjen vastaajien taustatiedot (LH N = 166, VH N = 37)

SUKUPUOLI	Luottamushenkilöt	Viranhaltijat
Nainen	44 %	50 %
Mies	56 %	50 %
IKÄ		
Alle 35 v.	5 %	0 %
35–44 v.	11 %	14 %
45–54 v.	27 %	35 %
55–64 v.	33 %	51 %
Väh. 65 v.	24 %	0 %
KOULUTUS		
Kansakoulu, peruskoulu tai ylioppilas	14 %	0 %
Opisto- tai koulutason tutkinto	46 %	3 %
Ammattikorkeakoulututkinto	11 %	3 %
Kandidaatin tai maisterin tutkinto	23 %	81 %
Lisensiaatin tai tohtorin tutkinto	4 %	13 %
Muu tutkinto	2 %	0 %

Tutkimuskunnissa alle 30-vuotiaiden valtuutettujen osuus on hiukan valtakunnan keskiarvoa (6 %) suurempi, vajaat kahdeksan prosenttia (www.kunnat.net, 2009 a.). Kuitenkin kyselyyn vastanneista alle 35-vuotiaita oli vain viisi prosenttia, eli nuorten vastaajien määrä oli kyselyssä pienempi kuin heidän määränsä valtuustoissa. Suurin vastaajajoukko luottamushenkilökyselyssä olivat 45–64-vuotiaat. Yli 65-vuotiaiden ikäryhmä oli valtuutettujen ikäjakaumaan verrattuna ylliedustettu, sillä kyselyyn vastanneista neljäsosa ilmoitti iäkseen vähintään 65 vuotta, kun valtakunnan tasolla vain 9,5 % valtuutetuista on tilaston mukaan tätä ikäryhmää. (www.kunnat.net, 2009 a.) Kyselyyn vastanneista viranhaltijoista suurin osa on 55–64-vuotiaita, eikä joukossa ollut yhtään alle 35-vuotiaasta vastaajaa. Vastaajien ikäjakauma johtuu osittain siitä, että kysely kohdennettiin ainoastaan johtaville viranhaltijoille eikä mukana ollut lähijohtajia. (Taulukko 5.)

Kyselyyn vastanneiden luottamushenkilöiden poliittiset taustat vastaavat hyvin kunkin organisaation luottamustoimielinten poliittisia jakaumia. Puolueisiin sitoudutaan, sillä vastaajat ovat kuuluneet omiin puolueisiinsa pitkään; vanhemmat vastaajat yleensä pidempään kuin nuoremmat vastaajat. Suomen Kuntaliiton luottamushenkilötilaston mukaan (www.kunnat.net, 2009 b) Manner-Suomen alueella keskimäärin 23 % luottamushenkilöistä työskentelee kuntasektorilla, luottamushenkilökyselyn vastaajista kuntasektorilla työskentelee kuitenkin huomattavasti useampi eli 32 %. (Taulukko 6.)

Taulukko 6.

Luottamushenkilökyselyn vastaajien puoluejäsenyys, päätoimen työnantaja ja oman kunnan palveluksessa olevien luottamushenkilöiden osuus

OLEN OLLUT NYKYISEN PUOLUEENI JÄSEN (N = 166)	
Alle 5 v.	11 %
5–9 v.	22 %
10–19 v.	27 %
Väh. 20 vuotta	40 %
PÄÄTOIMEN TYÖNANTAJA (N = 166)	
Kunta tai kuntayhtymä	27 %
Kunnan yhtiö tai liikelaitos	5 %
Valtio tai muu julkinen organisaatio	6 %
Järjestö	2 %
Yksityinen yritys	17 %
Oma yritys tai itse työllistynyt	14 %
Ei työelämässä	29 %
TYÖSKENTELEN SEN KUNNAN PALVELUKSESSA, JOSSA OLEN LUOTTAMUSHENKILÖNÄ (N = 158)	
Kyllä	29 %
Ei	71 %

Työurat kunnissa ovat perinteisesti olleet pitkiä, mikä näkyy myös viranhaltijakyselyn vastauksissa. Useampi kuin joka kolmas vastaajista oli ollut nykyisen työnantajansa palveluksessa vähintään 20 vuotta. Toisaalta myös työpaikkojen vaihdokset näkyivät, sillä runsas puolet vastaajista oli ollut

alle 10 vuotta nykyisen työnantajansa palveluksessa. Kysymyksen asettelu-
sa oli huomioitu se, että kuntaliitokset ja organisaatiouudistukset ovat
muuttaneet työnantajien nimiä, vaikka henkilö on jatkuvasti työskennellyt
saman organisaation palveluksessa. Suurin osa kyselyyn vastanneista viran-
haltijoista toimii esittelijöinä luottamustoimielimessä, yleensä kuitenkin
vain yhdessä toimielimessä. (Taulukko 7.)

Taulukko 7.

Viranhaltijakyselyn vastaajien työuran pituus nykyisen työnantajan palveluksessa ja toi-
minen esittelijänä (N = 37)

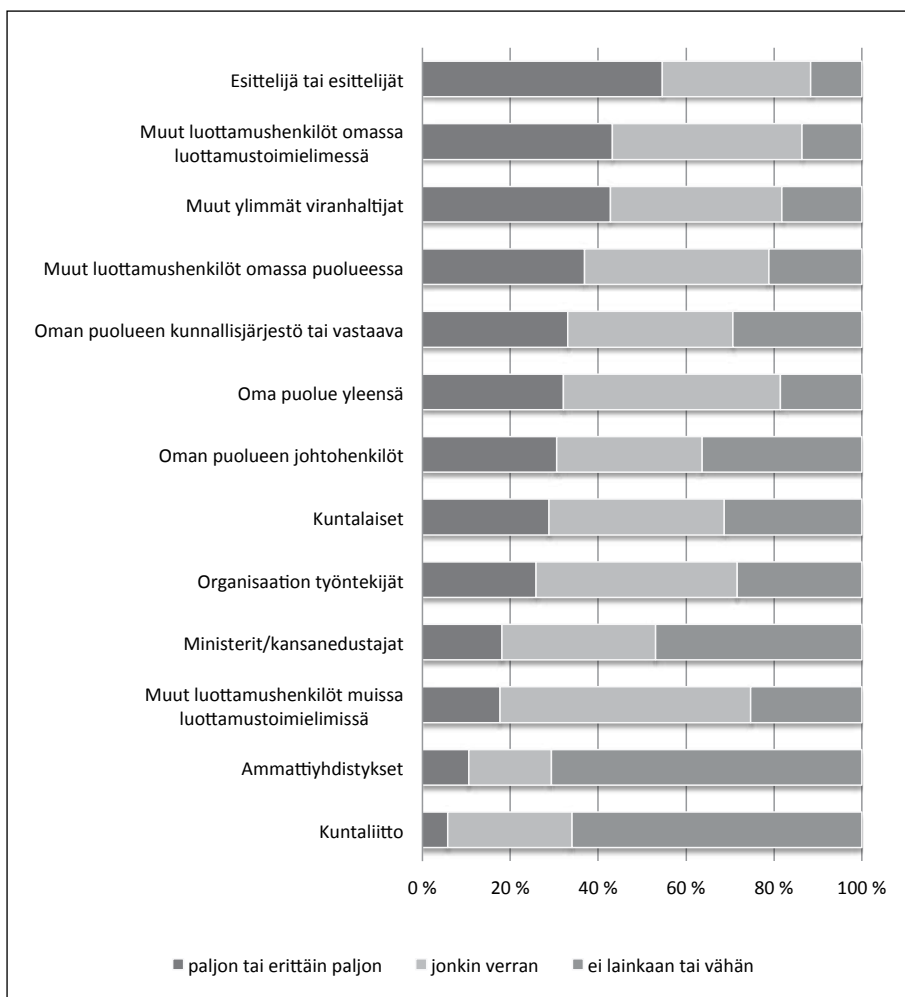
NYKYISEN TYÖNANTAJAN PALVELUKSESSA	
Alle 5 vuotta	27 %
5–9 vuotta	24 %
10–19 vuotta	11 %
Väh. 20 v.	38 %
ESITTELIJÄNÄ TOIMIMINEN	
En toimi esittelijänä	36 %
Toimin hallituksen esittelijänä	17 %
Toimin lautakunnan esittelijänä	42 %
Toimin esittelijänä muussa luottamustoimielimessä	6 %

Tässä raportissa on käsitelty vain luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyjen tietoon ja tiedonkäyttöön sekä vuorovaikutuksen perustaan liittyviä kysymyksiä. Kyselyjen tuloksia on tätä raporttia varten analysoitu tarkastelemalla niiden jakaumia ja tekemällä ristiintaulukointeja. Analyysin mahdollistamiseksi joitain muuttujia on luokiteltu uudelleen. Sekä viranhaltija-että luottamushenkilökyselyn osalta viisiportaiset vastausasteikot on muutettu kolmiportaisiksi¹³. Lisäksi vastaajan ikä -muuttujasta on tehty kolme luokkaa: Alle 45-vuotiaat, 45–64-vuotiaat ja vähintään 65-vuotiaat.

¹³ Esimerkiksi asteikko ”ei lainkaan, vähän, jonkin verran, paljon, erittäin paljon” on tiivistetty muotoon ”erittäin paljon tai paljon, jonkin verran, vähän tai ei lainkaan”.

6.2. Tuki osana luottamushenkilön ja viranhaltijan välistä suhdetta

Luottamushenkilön ja viranhaltijan välistä suhdetta voidaan tarkastella monesta näkökulmasta. Se on kuitenkin ennen kaikkea yhteistyö- ja vuorovaikutussuhde, jonka tavoitteena on kunnan toiminnan turvaaminen ja kehittäminen. Kyselylomakkeilla sekä luottamushenkilöitä että viranhaltijoita pyydettiin arvioimaan, kuinka paljon tukea he saavat eri tahoilta.



Kuvio 2. (Kysymys LH 19) Kuinka paljon saatte luottamustehtävässänne tukea seuraavilta tahoilta? Arvioikaa asteikolla ei lainkaan – erittäin paljon.

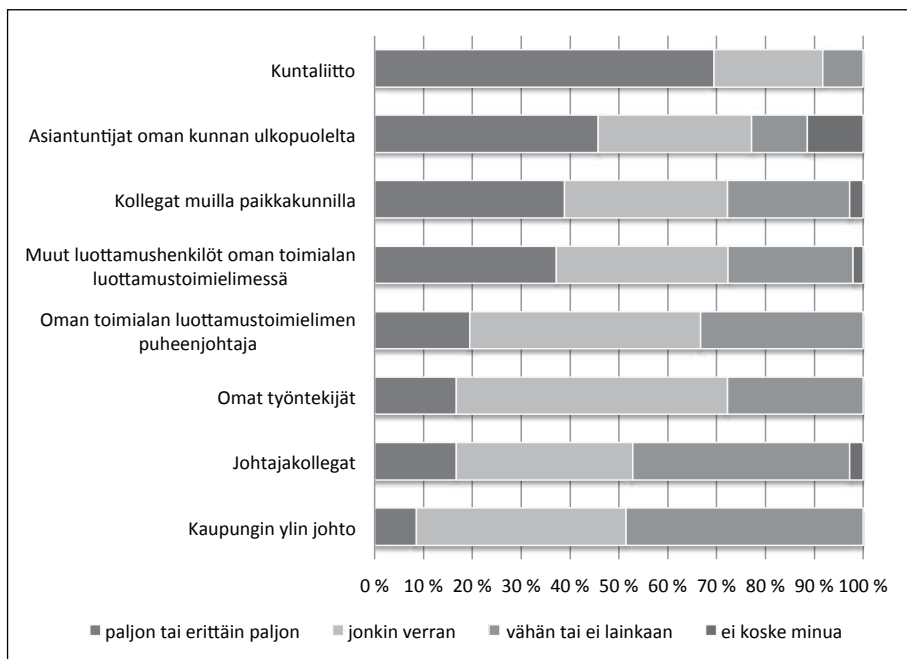
Yli puolet luottamushenkilöistä koki saavansa erittäin paljon tai paljon tukea esittelijältä. Esittelijä on erittäin keskeisessä roolissa luottamushenkilöiden tehtävän hoitamisen tukena. Olennainen osa tuesta tulee myös muilta viranhaltijoilta ja toisaalta oman luottamustoimielimen muilta jäseniltä. Oma luottamustoimielin yhdistää siihen kuuluvia. Luottamushenkilöt saavat oman luottamustoimielimensä toisilta luottamushenkilöiltä enemmän tukea kuin kunnan muissa luottamustoimielimissä olevilta. (Kuvio 2.)

Luottamushenkilöille myös oman puolueen antama tuki on merkityksellistä, koska 80 % luottamushenkilöistä kokee saavansa ainakin jonkin verran tukea luottamustehtävässään myös omalta puolueeltaan. Lähes puolet niistä luottamushenkilöistä, jotka työskentelevät sen kunnan palveluksessa, jossa ovat luottamushenkilönä, kokee saavansa paljon tai erittäin paljon tukea oman puolueensa kunnallisjärjestöltä tai vastaavalta organisaatiolta. Muiden luottamushenkilöiden osalta vastaava osuus oli noin kolmannes vastanneista ($p < 0,05$).

Kuntalaisilta saatava tuki jakautuu luottamushenkilöiden vastauksissa selkeästi. Noin kolmannes kyselyyn vastanneista luottamushenkilöistä kokee saavansa kuntalaisilta paljon tai erittäin paljon tukea ja yhtä suuri osa vastaajista kokee saavansa kuntalaisilta vähän tai ei lainkaan tukea (Kuvio 2). Myös asuinpaikalla on tilastollisesti merkittävä vaikutus kuntalaisilta saatuun tukeen ($p < 0,05$). Haja-asutusalueella asuvat luottamushenkilöt kokevat huomattavasti useammin saavansa kuntalaisilta paljon tai erittäin paljon tukea tehtävässään verrattuna kaupungissa, kuntakeskuksessa tai lähiöissä asuviin luottamushenkilöihin.

Viranhaltijat ja luottamushenkilöt saavat tehtävissään tukea eri tahoilta, mikä kuvaa hyvin myös tehtävien ja aseman erilaisuutta. Viranhaltijat kokivat saavansa paljon tai erittäin paljon tukea erityisesti Suomen Kuntaliitolta, oman kunnan ulkopuolisilta asiantuntijoilta, muilla paikkakunnilla asuvilta kollegoiltaan ja oman toimialan luottamushenkilöiltä. (Kuvio 3.) Johtajan asemaan ja tehtäviin sisältyvä asiantuntija- ja tietoverkosto saattaa todennäköisesti olla tukena oman tehtävän hoitamisessa. Muilla paikkakunnilla asuvilta kollegoilta saadaan enemmän tukea kuin oman paikkakunnan kollegoilta tai kaupungin ylimmältä johdolta.

Johtajat saavat tukea myös omilta työntekijöiltään, mutta se näyttää olevan luonteeltaan erilaista, sillä ”jonkin verran” -vastausten määrä on tässä

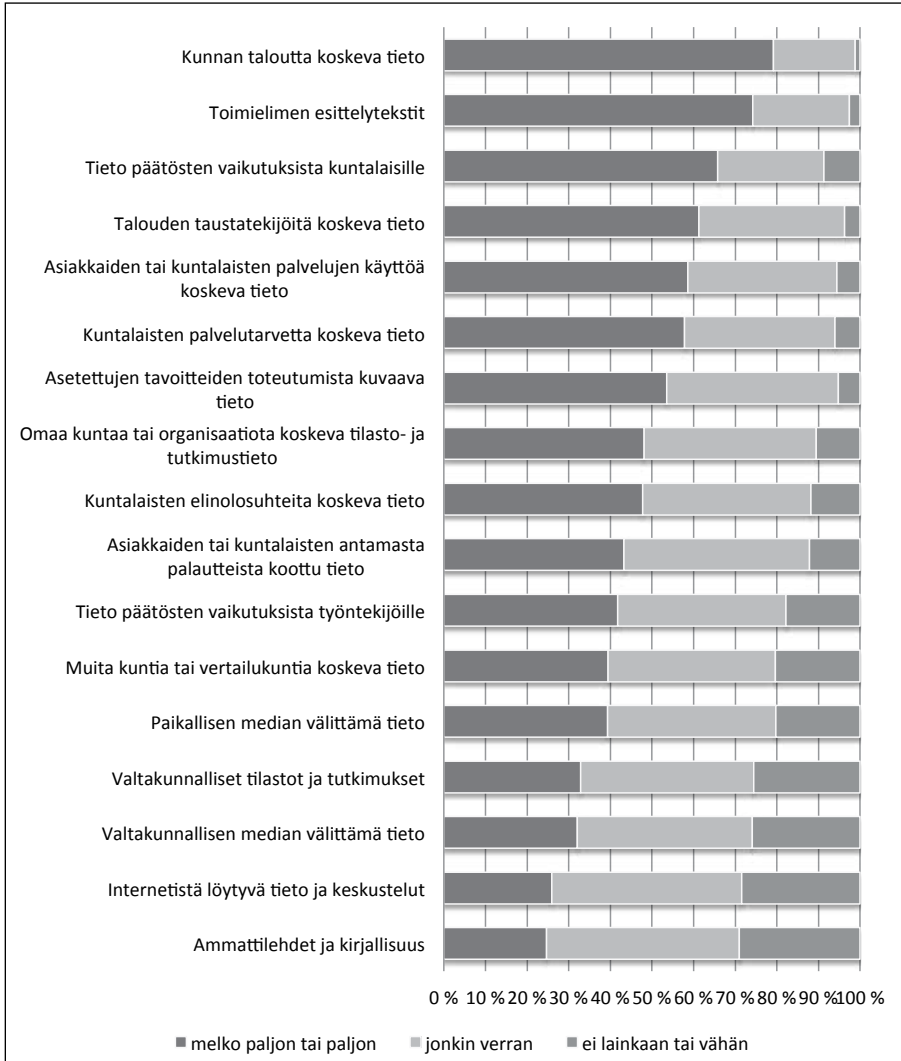


Kuvio 3. (Kysymys VH 11) Kuinka paljon saatte tehtävässänne tukea seuraavilta tahoilta? Arvioi-kaa asteikolla ei lainkaan – erittäin paljon.

suurempi kuin minkään muun kysytyn tahon kohdalla. Viranhaltijan tehtävässään saada tuki ei kuitenkaan tule vain kollegoilta tai muilta asiantuntijoilta, vaan oman toimialan luottamuselimen jäsenet ovat myös keskeinen tuen antaja. Oman toimialan luottamustoimielimen puheenjohtajan antama tuki koetaan vähäisempänä kuin oman toimialan luottamustoimielimen muilta luottamushenkilöiltä saatu tuki. Lähes puolet kyselyyn vastanneista johtajista on sitä mieltä, että he saavat kaupungin ylimmältä johdolta vähän tai eivät lainkaan tukea.

6.3. Tiedon käyttö

Luottamushenkilön ja viranhaltijan välinen suhde on paitsi vuorovaikutus-suhde, myös mitä suurimmassa määrin tietosuhde. Sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat hankkivat ja tuottavat tietoa ja arvioivat toistensa tietopohjaa. Luottamushenkilöiltä kysyttiin asteikkokysymyksenä, mitä mainituista tietolähteistä he käyttävät päätöksenteon tukena, ja viranhaltijoilta,



Kuvio 4. (Kysymys LH 25) Mitä seuraavista käytätte päätöksenteon tukena? Arvioikaa asteikolla ei lainkaan – paljon.

kuinka paljon tietoa he välittävät luottamushenkilöille luettelossa mainituista asioista (Kuvio 4.).

Luottamushenkilöt perustavat päätöksensä ennen kaikkea kunnan taloutta koskevaan tietoon, toimielinten esittelyteksteihin ja tietoon päätösten vaikutuksista kuntalaisille (Kuvio 4). Esittelijän rooli on siis mitä suurimmassa määrin myös tiedon tuottajan ja tiedon kokoajan rooli. Tässä teh-

tävässään esittelijä on jatkuvan arvioinnin kohteena. Viranhaltijat puolestaan välittävät luottamushenkilöille useimmin tietoa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta, kunnan taloudesta, omaa kuntaa koskevista tilastoista ja kehittämishankkeiden tuloksista (Kuvio 5).

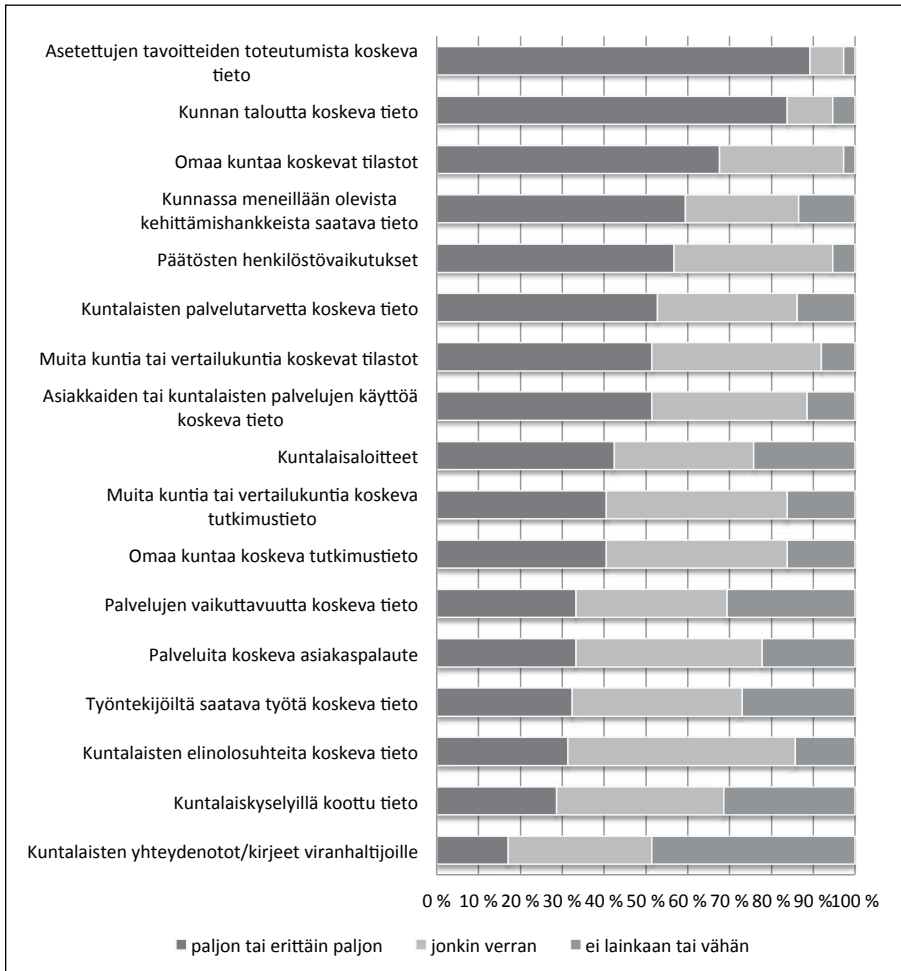
Kuntataloudesta jatkuvasti käytävä keskustelu ja sen kunnille tuottamat haasteet selittävät todennäköisesti sitä, että kunnan taloutta koskevaa tietoa annetaan luottamushenkilöiden käyttöön paljon ja sitä myös käytetään paljon päätöksenteon tukena. Palvelujen turvaaminen kuntalaisille vaatii taloustietoa, samoin kuin hyvä hallinto edellyttää taloudellisten realiteettien huomioimista.

Taloudella on siis syystäkin keskeinen rooli päätöksenteossa. Asukaslähtöisyyteen liittyvä tieto – sekä palvelujen käyttöä koskevana tietona että tietona päätösten vaikutuksista kuntalaisille – nousee tuloksissa myös tärkeäksi päätöksenteon tietoperustaksi.

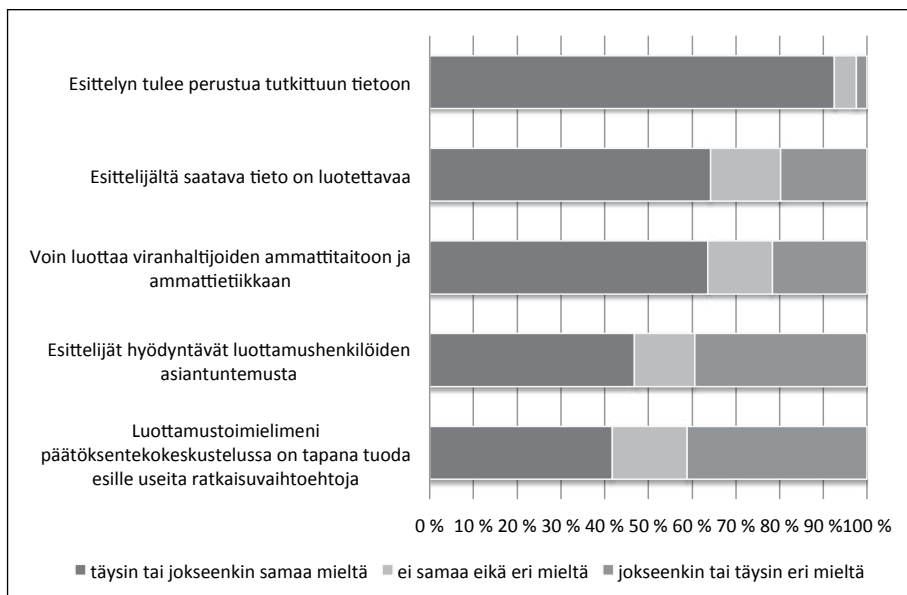
Suomen Kuntaliitto ja KT Kuntatyönantajat ovat ohjeistaneet kuntia arviointitiedon käyttöön sekä päätösten valmisteluvaiheessa, päätöksenteon vaiheessa että toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa. (KT Kuntatyönantaja 2008; Kuntaliitto 2011.) Tuloksellisuustiedon suuri käyttö selittyy osittain myös lainsäädännöllä ja muulla valtionohjauksella ja osin sillä, että tutkimuskunnat käyttävät tuloksellisuusarviointia johtamisen työvälineenä.

Noin puolet viranhaltijoista välittää luottamushenkilöille paljon tietoa kuntalaisten palvelutarpeesta. Tätä tietoa myös tarvitaan, sillä lähes 60 % luottamushenkilöistä kertoo käyttävänsä sitä paljon päätöksenteon tukena. Kuntalaisten elinolosuhteita koskevaa tietoa välitetään luottamushenkilöille paljon, ja luottamushenkilöt myös käyttävät saamaansa tietoa paljon. (Kuviot 4 ja 5.)

Kyselyn tuloksissa näkyy, että luottamushenkilöt haluavat esittelyn perustuvan tutkittuun tietoon, sillä tätä mieltä on yli 90 % vastanneista luottamushenkilöistä. Esittelijältä saatuaan tietoon ja esittelijöiden ammattitaitoon ja ammattietiikkaan myös luotetaan. Vaikka päätöksenteko tapahtuu-kin esittelystä, on luottamushenkilöiden mukaan kohtalaisen tavallista, että päätöksentekokeskusteluissa tuodaan esille useita ratkaisuvaihtoehtoja. Luottamushenkilöiden mielipiteet jakautuvat selkeästi kahtia, kun kysytään luottamushenkilöiden asiantuntemuksen hyödyntämisestä. (Kuvio 6.)



Kuvio 5. (Kysymys VH 15) Kuinka paljon välitätte tietoa seuraavista asioista luottamushenkilöille päätöksentekoa varten? Arvioikaa asteikolla ei lainkaan – erittäin paljon.

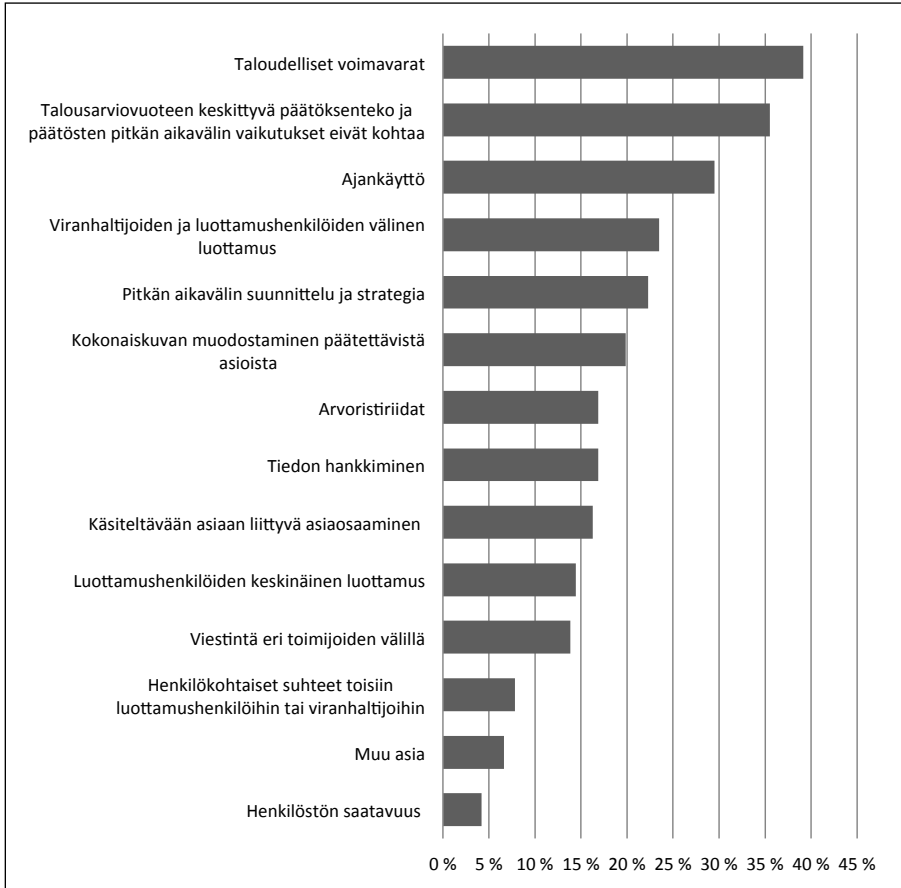


Kuvio 6. (Kysymys LH 31) Mitä mieltä olette seuraavista luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyötä koskevista väittämistä? Arvioikaa väittämiä asteikolla täysin eri mieltä – täysin samaa mieltä.

6.4. Vaikeita asioita kunnallisessa päätöksenteossa

Kysyttäessä luottamushenkilöiltä heidän luottamustehtävässään kohtaamiin vaikeimpia asioita nousee kuntatalous jälleen selkeästi esille (Kuvio 7). Vaikeimpina koettiin taloudelliset voimavarat ja toisaalta se, että talousarviovuoteen keskittyvä päätöksenteko ja päätösten pitkän aikavälin vaikutukset eivät kohtaa. Viranhaltijoilla talousrealiteetit tulivat vaikeiden asioiden luettelossa vasta neljäntenä.

Toisaalta luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on erilaiset roolit talouden hallinnassa. Luottamushenkilöiden tehtävänä on arvojen kohdentaminen, joka tarkoittaa päätösten arvoperustaa ja omaan poliittiseen arvomaailmaan nojaavien ratkaisujen tekemistä (Furubo 2004). Kunnan päätöksenteossa arvojen kohdentaminen konkretisoituu usein myös talousarvion laatimisen ja sitä koskevan päätöksenteon yhteydessä, kun käytettävissä olevia rahoja jaetaan kunnan toimintojen kesken. Viranhaltijat valmistelevat talousarvion ja hoitavat käytännön toiminnan luottamushenkilöiden päättämien strategisten linjausten mukaisesti.



Kuvio 7. (Kysymys LH 23) Mitkä ovat vaikeimpia asioita, joita olette kohdannut luottamushenkilönä?

Luottamushenkilöt nostavat esiin myös luottamustehtävänsä hoitamiseen liittyvät erilaiset ajankäytön ongelmat. Yli puolet päättäjistä kertoo käyttävänsä luottamustoimeensa 4–20 päivää kuukaudessa. Tämä aika koostuu erilaisten kokousten, tapaamisten ja seminaarien lisäksi tiedon hankinnasta sekä esityslistoihin ja muuhun aineistoon perehtymisestä. Seminaarien lisäksi osa luottamushenkilöistä toivoisi ehtivänsä valmistautua syvällisemmin ja haluaisi käyttää enemmän tutkittua tietoa päätöksenteossa. Ajankäytön ristiriidat liittyivät pääosin omaan ajankäyttöön: työn, perheen ja luottamustehtävän yhteensovittamiseen sekä toisaalta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden aikataulujen yhteensovittamisen hanka-

luuksiin. Luottamushenkilöt toivoivat myös tiloja, joissa olisi moderni tietotekniikka ja joihin voisi mennä hoitamaan luottamustehtävää.

Luottamushenkilöt kuvasivat ajankäytön ongelmallisuutta seuraavasti:

”Teen kokoaika työtä, illalla vaikea tavoittaa virkamiehiä.”

”Vie noin 30–40 h/vko – oma työ kärsii.”

”Aika ei tahdo riittää työhön, perheeseen ja luottamustehtäviin.”

Myös luottamustehtävästä maksettavat korvaukset puhuttavat. Ajankäytön ja korvausten suhteen yhtenä mahdollisena ratkaisuehdotuksena nähdään erilaiset mallit päätoimisista luottamushenkilöistä.

”On pakko pohtia malleja päätoimisista luottamushenkilöistä. Yhteisiä asioita ei saa jättää vain eläkeläisten hoidettavaksi, koska heillä on aikaa ja eläke.”

Avoimissa vastauksissa luottamushenkilöt kuvasivat sekä talouteen liittyviä, toisilleen vastakkaisten ratkaisujen vaikeutta vastauksissa monin tavoin:

”Tarpeiden ja taloudellisten voimavarojen kohdentaminen on aina vain haastavampaa.”

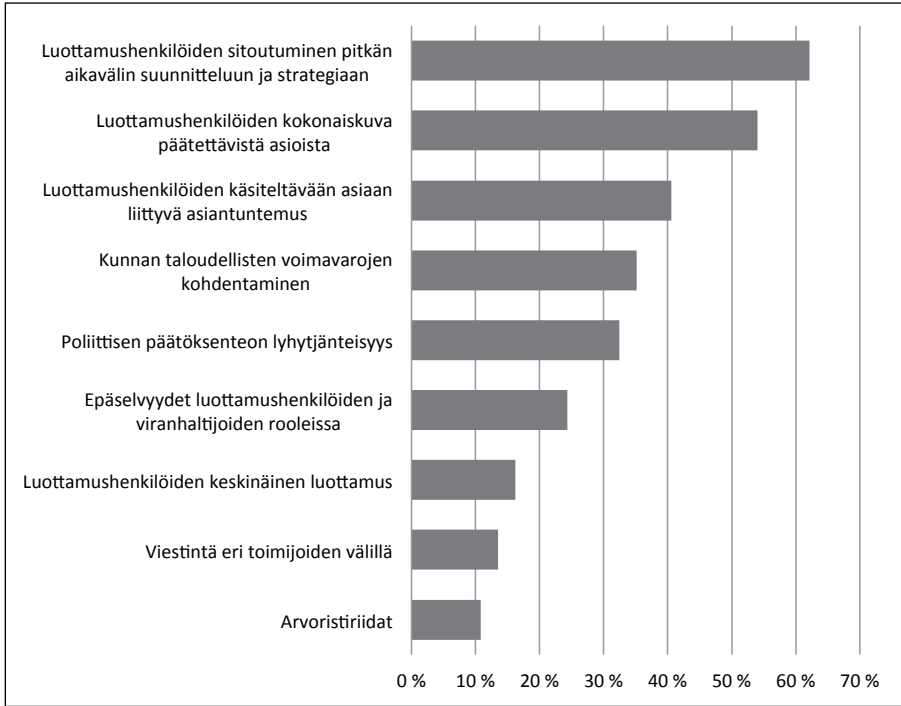
”Talouden raaat realiteetit ohjaavat päätöksentekoa, jolloin kokonaisuus helposti unohtuu. Toiminnasta tulee helposti pirstaleista.”

”Tietyt asiat vaan pitää hoitaa ja siihen raha löytää ja vaikeita ja ikäviäkin ratkaisuja on vaan tehtävä.”

Viranhaltijat kuvasivat avoimissa vastauksissaan myös sitä, että talouden kysymykset ja linjaukset saattavat olla ongelmallisia luottamushenkilöille:

”Talouden realiteettien tunnistaminen on poliittisten luottamushenkilöiden suurin kompastuskivi. Karsivien ja taloudellisesti linjaavien päätösten tekeminen ja päätöksissä pysyminen ovat vaikeimpia asioita kuntahallinnossa.”

Henkilökohtaiset suhteet toisiin luottamushenkilöihin tai viranhaltijoihin sekä henkilöstön saatavuus olivat asioita, joita luottamushenkilöt eivät yleisesti ottaen kokeneet kovinkaan vaikeina.



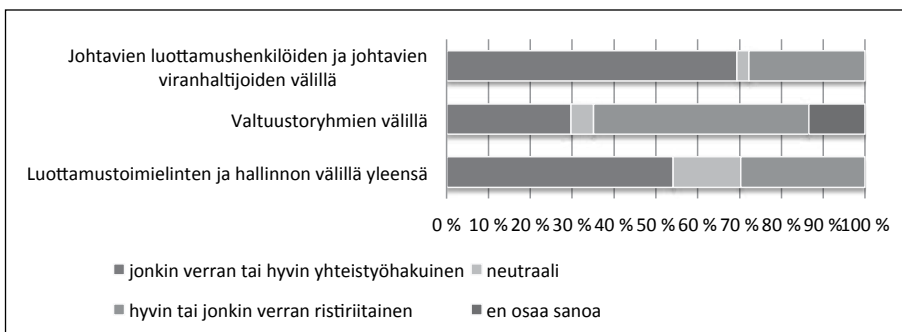
Kuvio 8. (Kysymys VH 13) Mitkä ovat vaikeimpia kohtaamianne asioita luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa? Valitkaa seuraavista enintään kolme tärkeintä ja kuvailkaa miksi.

Hankalimpana asiana viranhaltijat kokivat luottamushenkilöiden sitoutumisen pitkän aikavälin suunnitteluun ja strategiaan (Kuvio 8). Toisaalta myös luottamushenkilöt olivat huolissaan päätöksenteon keskittymisestä pelkästään talousarviovuoteen (Kuvio 7). Kyse lienee saman asian kahdesta eri puolesta. Viestintä eri toimijoiden välillä ei noussut tässä kyselyssä merkittäväksi ongelmaksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemien vaikeiden asioiden listalla. Sen sijaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä suhdetta tietosuhteena kuvaa hyvin se, että kaksi kolmesta viranhaltijoiden vaikeimpana kokemasta asiasta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa liittyy luottamushenkilöiden tietoon ja asiantuntemukseen. Viranhaltijat eivät kokeneet viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolien epäselvyyttä kovin suurena ongelmana. Myöskään henkilökohtaiset suhteet luottamushenkilöihin tai henkilöstön rekrytointi eivät mainittavammin nousseet esiin aineistossa.

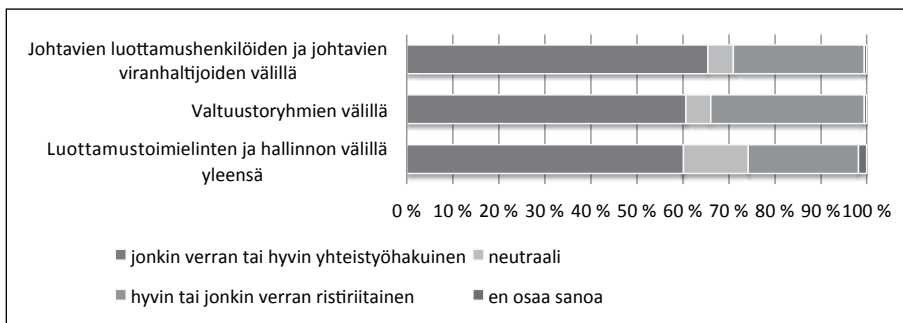
Luottamushenkilöiden vastauksissa kolme vaikeinta asiaa luottamushenkilön työssä kohdistuvat talouteen, toiminnan erilaisiin aikaväleihin ja omaan ajankäyttöön. Viranhaltijoiden mielestä kolme vaikeinta asiaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä suhteessa kohdistuvat suoraan luottamushenkilöihin. (Kuviot 7 ja 8.)

6.5. Yhteistyö

Monista kunnallishallinnon vaikeista asioista huolimatta ilmapiiri johtavien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välillä on pääsääntöisesti yhteistyöhakuinen. Myös luottamushenkilöt ovat tästä samanmielisiä viranhaltijoiden kanssa (Kuviot 9 ja 10). Toisaalta lähes 30 % molempien kyselyiden vastaajista on sitä mieltä, että yleinen ilmapiiri johtavien viranhaltijoiden ja johtavien luottamushenkilöiden välillä on ristiriitainen. Ilmapiiristä on selkeät mielipiteet, sillä neutraali-vastausten tai en osaa sanoa -vastausten määrä on aineistossa hyvin pieni. Vastaukset osoittavat, että valtuustotasolla poliittiset ryhmäjaot näkyvät ja kärjistyvät, lautakuntatyössä todennäköisesti keskitytään enemmän päätettävien asioiden sisältöön. Tämä johtunee valtuuston ja lautakuntien tehtävien erosta. Valtuustossa käsitellään laajoja strategiatyypisiä asioita, ja lautakunnat keskittyvät oman toimialansa sisäisiin asioihin.



Kuvio 9. (Kysymys VH 16) Miten arvioitte yleistä ilmapiiriä eri osapuolten välillä kuntanne asioiden hoidossa? Arvioikaa ilmapiiriä asteikolla hyvin ristiriitainen – hyvin yhteistyöhakuinen.



Kuvio 10. (Kysymys LH 28) Miten arvioitte yleistä ilmapiiriä eri osapuolten välillä kuntanne asioiden hoidossa? Arviokaa ilmapiiriä asteikolla hyvin ristiriitainen – hyvin yhteistyöhakuinen.

Luottamustoimielinten ja hallinnon välistä yleistä ilmapiiriä pidetään pääosin yhteistyöhakuisena. Tässä kysymyksessä neutraali-vastausten määrä on selkeästi suurempi kuin muissa kysymyksissä. Valtuustoryhmien välistä ilmapiiriä luottamushenkilöt pitävät pääosin yhteistyöhakuisena. Viranhaltijat puolestaan katselevat toimintaa ulkopuolelta ja eri näkökulmasta. Noin puolelle vastanneista valtuustoryhmien välinen ilmapiiri näyttäytyy ristiriitaisena. Myös en osaa sanoa -vastausten määrä on selvästi muita kysymyksiä suurempi.

Tutkimuksen tulokset kertovat myös siitä, että valtuustoryhmät ovat tärkeä osa kuntien päätöksentekojärjestelmää ja siten myös niiden puheenjohtajilla on keskeinen rooli päätöksenteossa. Tämä sama ilmiö näkyy myös haastatteluaineistossa, jossa valtuustokokousten valmistelu ja eri ryhmien väliset neuvottelut kuvattiin myös osaksi poliittista johtajuutta.

7. Johtopäätökset

Kuntien poliittisen ja toiminnallisen johdon keskinäissuhteet rakentuvat jokaisen valtuustokauden alussa aina jossain määrin uudelleen. Todennäköisesti 2010-luvulla muutokset ovat vielä konkreettisempia, sillä samaan ajanjaksoon sijoittuu lukuisia uudistuksia. Poliittisen ja toiminnallisen johdon keskinäissuhteet liittyvät tiiviisti päätöksentekoon ja sen tietoperustaan. Tämän tutkimuksen mukaan tiedon käyttömahdollisuus perustuu siihen, että on olemassa tilat, mekanismit ja välineet tiedon saamiseksi sekä rakenteet, jotka antavat mahdollisuuden keskustella saadusta tiedosta ja käyttää sitä. Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutuksessa luottamus, tuki ja tiedon käyttö liittyvät toisiinsa. Jos ei saa tietoa tai vuorovaikutus ei toimi, tilanne tuottaa epäluottamusta. Tästä saattaa syntyä itseään uusintava kehä, joka vaikeuttaa päätöksentekoprosessia.

Poliittinen johtajuus luottamushenkilöiden arvioimana koostuu tämän tutkimuksen tulosten mukaan neuvottelevasta toimintatavasta, siihen yhdistettävästä yhteisten tavoitteiden käsittelystä ja tämän lisäksi luottamushenkilön omasta, omaa poliittista ajattelua ja puolueen linjaa noudattavasta toimintatavasta. Poliittinen johtaja tunnistaa häneen kohdistuvat poliittiset ja toiminnalliset odotukset, mutta pyrkii samalla luomaan omalle poliitti-

selle asemalleen ja toimintaverkostoilleen soveltuvan omanlaisen, itse määritellyn toimintaroolin (Pfeffer & Salanick 1978, 16–19).

Viranhaltijoiden kuvaus poliittisesta johtajuudesta oli jonkin verran varovaisempi. He näkivät luottamushenkilöiden toiminnassa enemmän vaikeuksia toimia strategisesti ja tunnistivat esimerkiksi laajojen rakenteellisten organisaatiouudistusten luottamushenkilöille tuottamia uusia rooli-odotuksia. Parhaimmillaan poliittinen johtajuus kuvattiin vastuunotoksi, rinnalla kulkemiseksi ja yhteisten ratkaisumallien etsimiseksi. Luottamushenkilö voi olla viranhaltijalle toiminnan tuki ilman, että kummakaan objektiivisuus tai riippumattomuus horjuu.

Pääasiallinen tiedon saamisen kanava luottamushenkilöillä ovat päätöksentekoasiakirjat, esittelytekstit ja muu esittelijöiltä saatava tieto. Luottamushenkilöt pitivät tärkeänä sitä, että esittelytekstit perustuvat tutkittuun tietoon. Tutkimus osoitti, että tutkimuskuntien poliittinen johto on päätöksenteossaan riippuvainen siitä, kuinka käytettävää ja luotettavaa tietoa toiminnallinen johto ja esittelijät tuottavat. Tarjotun tiedon luonne, poliittisen ja toiminnallisen johdon välisen suhteen luonne ja mahdollisesti myös luottamushenkilön koulutus vaikuttavat siihen, ottaako hän vastaan esittelytekstissä tarjotun tiedon sellaisenaan vai etsiikö hän aktiivisesti sitä tukevaa, täydentävää tai kumoavaa tietoa. Tietoa haetaan paitsi viranhaltijoilta, myös muista lähteistä, kuten kirjallisuudesta, mediasta, aikaisemmista päätöksistä, kuntalaisilta ja organisaatioiden työntekijöiltä.

Viranhaltijoilla käsitys poliittisen päättäjän käyttämästä tiedosta nojaa pitkälti kirjoitettuun tekstiin, perusteltuun tietoon, valmisteluseminaareihin ja esittelymateriaaleihin. Viranhaltijoille tieto on faktaa, luottamushenkilöille se on enemmän monipolvinen mielipiteenmuodostuksen prosessi.

Tämän tutkimuksen haastatteluaineisto osoitti myös, että vaikka puoluepoliittiset ideologiat ja arvojen kohdentaminen vaikuttavatkin luottamushenkilöiden ratkaisuihin, he nojautuvat joissain kuntakokonaisuuden kannalta keskeisissä ratkaisuissaan enemmän arviointitietoon ja keskustelemaan toimintatapaan. Tulosta voi varovasti arvioiden tulkita myös niin, että ainakin joissain tilanteissa kuntanäkökulma, kuntalaisten tarpeet tai perusteltu arviointitieto ohittaa ideologiset perustelut. Toisen tulkinnan mukaan taustalla voisi yksinkertaisesti olla kuntalaki, joka edellyttää, että luotta-

mushenkilö edistää toiminnassaan kunnan ja sen asukkaiden parasta. (Kunta 1375/2007, 32 § 2 mom.)

Tutkimuksessa nousi esille uudenlaisia, johtamisen duaalimalliin liittyviä, mutta käytössä olevien teorioiden heikosti tunnistamia asioita. Näitä ovat esimerkiksi luottamushenkilön käyttämän tiedon prosessiluonne ja pyrkimys uudenlaiseen, keskustelemaan ja prosessimaiseen päätöksentekoon (deliberaatioon) (Alvesson & Sandberg 2011). Itse tieto-käsite sai haastatteluissa kaksi hiukan toisistaan eroavaa sisältöä. Viranhaltijat käyttivät tieto-käsitettä pääasiassa dokumenttipohjaisesta esittelytiedosta. Tietoa on se, mitä esittelyteksteissä on saatavilla. Lisäksi he kuvasivat erikseen paikkoja tai foorumeita, joista luottamushenkilöt heidän arvionsa mukaan saavat itselleen tietoa. Mikäli tutkimuskunnassa oli tapana käyttää erilaisia keskustelu- ja valmisteluseminaareja, niitä pidettiin myös tiedon saannin lähteinä. Luottamushenkilöt kuvasivat tietoa sisällöltään laajempaan ja enemmän prosessimuotoisena. Luottamushenkilöillä tieto sisälsi sekä esittelytekstit ja itse hankitun tiedon että muun tiedon hankkimiseen liittyvän vuorovaikutuksen.

Tutkimuksen kohdeorganisaatiot ovat jo lähtökohtaisesti moniammatillisia ja monialaisia. Sekä organisaatioissa että niiden poliittisissa päätöksentekoelementeissä on useita toimijoita, erilaisia näkökulmia sekä erilaista ammatillista ja kokemusperäistä tietoa ja intressejä (van der Meer & Edelenbos 2011, 202–203). Tieto ja sen käsittely voivat toimia luottamushenkilöiden ja esittelijöiden oman oppimisen alustana – edellyttäen, että päätöksenteossa on tilaa ja aikaa päätösten tietoperustaa ja päätösten vaikutuksia koskevalle keskustelulle. Tämä tiedon käytön institutionalisoituminen näkyy niissä tutkimuskunnissa, joissa on tietoisesti suunniteltu aikaa ja tilaa yhteiselle strategiselle keskustelulle.

Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutuksen kantavat tekijät ja ongelmakohdat liittyvät pitkälti viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden keskinäiseen luottamukseen tai sen puutteeseen. Luottamushenkilöltä odotetaan kykyä katsoa kunnan asioita kokonaisuutena. Samaan aikaan he perustelevat ratkaisujaan myös omalle äänestäjäkunnalleen. Tämä asetelma näkyi myös tutkimuksen tuloksissa. Vastaajat kuvasivat, että demokratiaan kuuluu mekaanisempien äänestysratkaisujen rinnalla yhä useammin keskusteleavuus ja siihen perustuva yhteisten valintojen tekeminen. Tutkimus-

kyselyn mukaan kolme vaikeinta asiakokonaisuutta luottamushenkilöiden tehtävissä olivat talouden voimavarojen niukkuus, talousarviovuotta koskevan päätöksenteon ja toiminnan pidemmän aikavälin vaikuttavuuden erilaiset aikaperspektiivit sekä luottamushenkilön oman ajankäytön kysymykset. Viranhaltijoilla kaikki kolme luottamushenkilösuhteiden vaikeimpana pidettyä asiaa liittyivät suoraan luottamushenkilöihin: heidän sitoutumiseensa strategiseen toimintaan, kokonaiskuvan puutteellisuuteen sekä asiantuntemukseen. Nämä voidaan tulkita myös luottamushenkilö–viranhaltija-asemien lähtökohtaiseen erilaisuuteen. Luottamushenkilö ei ole viranhaltija. Edustuksellisen demokratian keskeinen aikakäsite on nelivuotinen valtuustokausi, ja strategiselta toiminnalta edellytettävä kokonaiskuva taas edellyttää esimerkiksi pidemmän aikavälin vaikuttavuuden ennakkointia ja mahdollista tähän kohdennettua koulutusta.

Vaikeiden asioiden olemassaolo ei todennäköisesti tarkoita sitä, että asioiden kanssa ei tulla toimeen, vaan että ne edellyttävät myös viranhaltijoilta ymmärrystä edustuksellisen demokratian ja poliittisen päätöksenteon toimintalogiikasta ja luonteesta. James H. Svaran (2001) täydentävyys-käsite (luku 2.2) kuvaa juuri tällaista molemminpuolista sitoutumista ja kunnioitusta. Erilaiset tehtävät ja arvot näkyvät päätöksenteossa ja tuottavat keskustelua. Lisäksi tarvitaan kykyä hahmottaa kokonaisuuksia ja toisaalta myös ammattimaisuutta valmistelussa ja toimeenpanossa. Voidaan ajatella, että nykyisessä monimutkaisessa ja erilaisia palvelun järjestämis-, tuottamis- ja hankintatapoja yhdistelevässä toimintaympäristössä päätösten tekeminen ja mielipiteenmuodostus vaativat moniäänistä keskustelua.

Jokainen tutkimus heijastaa yhteiskunnallista kontekstiaan ja tekoaikaansa. Tutkimuskysely on tehty valtuustokauden lopulla, jolloin sekä luottamushenkilöt että johtavat viranhaltijat olivat jo tottuneet toisiinsa ja luoneet pitkälti yhteistä keskustelu- ja päätöksentekokulttuuria. Vuoden 2013 alussa aloittaneet uudet valtuustot ja lautakunnat ovat uudenlaisten keskinäissuhteiden ja toimintakulttuurien muovaamisen keskellä.

Lähteet

- Ahonen, Pertti (1989). *Hallinto hallintana. Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki, Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Alvesson, Mats & Sandberg, Jörgen (2011). Generating Research Questions Through Problematization. *Academy of Management Review* 36, 247–271.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (1991). Kunnan oleminen ja olemus. Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 2. Tampere, Tampereen yliopisto.
- Askim, Jostein (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73, 453–472.
- Back, Les (2004). Politics, Research and Understanding. Teoksessa Seale, Clive & Gobo, Giampietro & Gubrium, Jaber F. & Silverman, David (eds.) *Qualitative Research Practice*. London, Sage Publications, 261–275.
- Furubo, Jan-Erik (2004). *The Role of Evaluations in Political and Administrative Learning and the Role of Learning in Evaluation Praxis*. 29th Session of the Public Governance Committee. GOV/PGC/RD 2004/4. OECD Public Governance and Territorial Development Directorate.
- Hamilton, Michael Braun (2009). Online Survey Response Rates and Times: Background and Guidance for Industry. IPathia, Inc. <http://www.supersurvey.com/papers/supersurvey_white_>
- Heywood, Andrew (1998). *Political Ideologies. An Introduction*. London, Macmillan.
- Hytönen, Jukka & Mella, Ilkka (2011). Alueiden rakennemuutos syvenee 2010-luvulla. *Työpoliittinen Aikakauskirja*, 54(4), 32–38.
- Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008). *Kunnallinen sosiaalipolitiikka*. Jyväskylä, PS-kustannus.

- Kuitunen, Soile (1998). Puolue-edustaja vai kuntakokonaisuuden puolestapuhuja? Kuntalaisten käsitykset hyvästä vaaliehdokkaasta. Teoksessa Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka, Pekola-Sjöblom, Marianne & Ståhlberg, Krister (eds.): Kuntalaisten valta ja valinnat. *ACTA nro 97*. Helsinki, Suomen Kuntaliitto, 56–85.
- Kunnat.net 2009 a http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntavaali-ja-demokratiatilastot/tilastoja-valtuutetuista-valtuustoista/valtuutettujen_ika_2009/Sivut/default.aspx [viitattu: 15.4.2013]
- Kunnat.net 2009 b http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntavaali-ja-demokratiatilastot/tilastoja-valtuutetuista-valtuustoista/valtuutettujen_tyonantajasektori_2009/Sivut/default.aspx [viitattu: 15.4.2013]
- Kuntalaki 516/2007.
- Kuntaliitto 2011. *Suositus vaikutusten ennakkoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa*. 8.6.2011. < <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2011/Sivut/y08802011-suositus-kunnallisessa-paatoksenteossa.aspx> > [viitattu: 14.3.2013].
- Kuntaliitto (2013) *Valtionosuudet* <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/Sivut/default.aspx> [viitattu: 15.4.2013].
- KT Kuntatyönantajat 2008. *Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus*. (Yleiskirje 24/2008). KT Kuntatyönantajat 17.12.2008. <<http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/sopimukset/tyoelaman-kehittaminen/henkilostojohtaminen-tuloksellisuus-ja-osaaminen/Sivut/tuloksellisen-toiminnan-kehittamista-koskeva-suositus.aspx>> [viitattu: 14.3.2013].
- McAuley, John & Duberley, Joanne & Johnson, Phil (2007). *Organization Theory. Challenges and Perspectives*. Harlow, Pearson.
- Montin, Stig (1996). *Kommunala förnyelseproblem. Bilaga 1 till slutbetänkanden av Kommunala förnyelsekommittén*. SOU 1996:169.
- Montin, Stig (2004). *Moderna kommuner*. Malmö, Liber. Andra upplagan.
- Montin, Stig (2005). *Politisk styrning och demokrati i kommunerna: åtta dilemman i ett historiskt ljus*, Centrum för Urbana och Regionala Studier (CUREs). Samhällsvetenskapliga institutionen Örebro universitet. Rapport skriven för projektet ”Brytpunkt”. Stockholm, Sveriges Kommuner och Landsting.
- Mouritzen, Poul Erik & Svava, James (2002). *Leadership at the apex. Politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh, University of Pittsburg Press.
- Niiranen, Vuokko (2011). Arviointitieto ja sen käyttöala kuntien päätöksenteossa. *Hallinnon tutkimus* 39(4), 313–324.
- Niiranen, Vuokko (1999). Municipal democracy and citizens’ participation: citizens’ views on municipal decision-making and possibilities to affect local social policies. In: Rouban L, ed. *Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management*. International Institute of Administrative Sciences Monographs 10. Amsterdam, IOS Press, s. 55–67.
- Niiranen, Vuokko (2012). Sosiaalijohdon työn strategisuus ja moniulotteisuus. Julkaisussa Vuokko Niiranen & Markku Hänninen, (toim.) *Sosiaalitoimen johtajat kunnissa*. Helsinki, Itä-Suomen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto, 32–48.

- Niiranen, Vuokko, Puustinen, Alisa, Zitting, Joakim & Kinnunen, Juha (2013). *Sosiaali- ja terveyspalvelut kunta- ja palvelurakennemuutoksissa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 25. Acta 245. Helsinki, Itä-Suomen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997). *Realistic Evaluation*. London, Sage.
- Pfeffer, Jeffrey & Salanick, Gerald R. (1978). *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. New York, Harper & Row.
- Rannisto, Pasi-Heikki (2005). *Kunnan strateginen johtaminen*. Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampere, Tampere University Press.
- Rapeli, Lauri (2010). *Tietääkö kansa? Kansalaisten politiikkatietämys teoreettisessa ja empiirisessä tarkastelussa*. Annales Universitatis Turkuensis. Sarja C, Osa 295. Turku, Turun yliopisto.
- Ryynänen, Aimo (2001). *Kuntayhteisön johtaminen*. Helsinki, Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Self, Peter (1979). *Administrative Theories and Politics*. Guildford, Surrey, George Allen & Unwin Ltd. 2nd edition.
- Setälä, Maija (2003). *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki, Gaudeamus.
- Simon, Herbert (1979). *Models of Thought*. New Haven, Yale University Press.
- Siverbo, Sven (red) (2007). *Demokratisk och effektiv styrning. En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund, Studentlitteratur.
- Stenvall Jari & Majoinen Kaija & Harisalo Risto (2009). Kunnanhallitus poliittisena johtajana. Teoksessa Arto Haveri, Kaija Majoinen, Anni Jäntti (toim.) *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki, Suomen Kuntaliitto, 166–181.
- Suomen virallinen tilasto (SVT)a: Kunnallisvaalit [verkkojulkaisu]. ISSN=2323-1092. Helsinki, Tilastokeskus [viitattu: 8.3.2013]. Saantitapa: <http://tilastokeskus.fi/til/kvaa/index.html>
- Suomen virallinen tilasto (SVT)b: Väestöennuste [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-5137. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 25.3.2013]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/vaenn/index.html>
- Suomen virallinen tilasto (SVT)c: Väestörakenne [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-5379. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 25.3.2013]. Saantitapa: <http://tilastokeskus.fi/til/vaerak/>
- Svara, James H. (2001). The Myth of Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, Vol 61, No 2, 176–183.
- Svara, James H. (2006). Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process — A Review of Themes and Issues in the Literature. *International Journal of Public Administration*, 29:12, 953–976.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2004). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä, Gummerus Kirjapaino Oy.
- Van Deer Meer, Frans-Bauke & Edelenbos, Jurian (2006). Evaluation in Multi-Actor Policy Processes: Accountability, Learning and Co-operation. *Evaluation* 12(2), 201–218.

- Valtiovarainministeriö (2012). *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys*. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/name.jsp [viitattu: 6.6.2013]
- Vartola, Juha (2006). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere, Tampereen yliopistopaino Oy. Juvenes Print.
- Weber, Max (1922). Bureaucracy. Teoksessa Shafritz Jay M. & Hyde, Albert C. (toim.) (2008): *Classics of Public Administration*. Sixth edition. United States, Wadsworth Publishing Company. 50–55.

Liitteet

Liite 1. Haastattelujen saatekirje

JOHTAMISEN DUAALIMALLI KUNNISSA

-tutkimushankkeen haastattelut/kevät 2011/vn

Johtamisen duaalimalli kunnissa -tutkimushankkeessa (2011–2012) selvitetään kuntien poliittisen ja toiminnallisen johdon välistä vuorovaikutusta, sen viimeaikaista kehitystä sekä vuorovaikutusta edistäviä tai vaikeuttavia tekijöitä. Teidän kaupunkinne/kuntayhtymänne on yksi hankkeen tutkimuskunnista.

Tutkimuksessa selvitetään, millaisia uusia toimintamalleja ja -mekanismeja muodostuu toiminnallisen ja poliittisen johdon välille uusiutuviissa kuntarakenteissa. Lisäksi selvitetään, mistä luottamushenkilöt saavat päätöksenteossa tarvitsemansa tiedon ja millaisia demokratian muotoja kunnissa on kehitteillä. Kohdennettuna tehtäväalueena ovat kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut.

Tutkimusta rahoittaa Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Tutkimuksessa on mukana kuusi erityyppistä kuntaa/kuntayhtymää.

Tutkimusaineisto kerätään kuntien strategisten asiakirjojen dokumentti-analyysillä, kuntien toiminnallisen ja poliittisen johdon haastatteluilla sekä kuntiin kohdistettavalla kyselyllä.

Tämä tutkimushaastattelu liittyy Johtamisen duaalimalli kunnissa -tutkimusprojektiin. Haastatteluaineistoja ei käytetä muissa tutkimuksissa. Tutkimuksessa noudatetaan tutkimuseettisen toimikunnan (TENK) sekä Itä-Suomen yliopiston ohjeistoa tutkimuksen etiikasta ja tutkimusaineiston kä-

sittelystä. Haastatteluaineistot analysoidaan niin, että ketään haastateltavaa ei voi tunnistaa julkaistavista tutkimusraporteista.

Hankkeen tutkijana on VTM, väitöskirjatutkija Minna Joensuu. Lisäksi hankkeeseen liittyy sosiaali- ja terveyshallintotieteen opiskelijoiden pro gradu -töitä. Minna Joensuun väitöskirjan ohjaajina ovat prof. Vuokko Niiranen ja prof. Johanna Lammintakanen Itä-Suomen yliopistosta sekä yliasistentti, HT Timo Keski-Petäjä Tampereen yliopistosta.

Lisätietoja tutkimuksesta antaa hankkeen johtaja, professori Vuokko Niiranen (vuokko.niiranen@uef.fi tai puh. xxx xxx xxxx).

Itä-Suomen yliopisto/Kuopion kampus/ Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos
PL 1627, 70211 KUOPIO
<http://www.uef.fi/stj>

Liite 2. Luottamushenkilökyselyn saatekirje

JOHTAMISEN DUAALIMALLI KUNNISSA -TUTKIMUSHANKE

Arvoisa vastaanottaja,

Itä-Suomen yliopiston sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksella on käynnissä kuntien poliittisen ja toiminnallisen johdon välistä vuorovaikutusta selvittävä Johtamisen duaalimalli kunnissa -tutkimushanke. Vuosille 2011–2012 ajoittuvan hankkeen yhtenä osiona on kyselytutkimus, jonka vastaajina ovat kuntien valtuustojen, hallitusten sekä sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavien lautakuntien puheenjohtajat ja jäsenet sekä kuntien viranhaltija johto. Te olette yksi vastaajista.

Tutkimuksessa selvitetään kunnan poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutukseen ja päätöksenteon tapoihin liittyviä asioita ja toimintamalleja sekä luottamushenkilöiden tiedonkäyttöä. Tutkimusta rahoittaa Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Kaupunkinne on yksi kuudesta tutkimuskohteesta (viisi kaupunkia ja yksi liikelaitos). Lupa kyselyn tekemiseen sekä yhteystietonne on saatu kaupunkinne johdolta. Tutkimuksen aihepiiri on ainutlaatuinen ja vähän tutkittu, tästä syystä vastauksenne on erityisen arvokas.

Tällä kyselyllä koottavia aineistoja ei käytetä muissa tutkimuksissa. Tutkimuksessa noudatetaan tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) sekä Itä-Suomen yliopiston ohjeistoja tutkimuksen etiikasta ja tutkimusaineiston käsittelystä. Tutkimuslomakkeiden ja vastausten käsittely on ehdottoman luottamuksellista ja vastauksia käsittelevät vain hankkeen tutkijat. Osallistuminen on vapaaehtoista, eikä henkilöllisyytenne paljastu tutkimuksen missään vaiheessa. Henkilötietonne eivät välity tutkijoille, vaikka kysely lähetetään henkilökohtaiseen sähköpostiosoitteeseen.

Pyydämme kohteliaimmin Teitä osallistumaan tutkimukseen vastaamalla kyselyyn, joka löytyy alla olevasta linkistä. Vastaaminen vie aikaa noin 25 min. Jokainen vastaus on tärkeä.

Linkki kyselylomakkeeseen:

[#codelink]

Kyselyyn vastaaminen ei vaadi ennakkovalmistautumista. Vastauksenne ei lähde tutkijoille ennen kuin olette painanut viimeisellä sivulla olevaa läheta-painiketta. Ennen vastauksenne lähettämistä voitte vapaasti palata takaisin ja muuttaa valintojanne. Ohjelma lähettää automaattisesti uusintakyselyn niille, jotka eivät ole vastanneet kyselyyn 26.3.2012 mennessä. Toivomme vastauksia sähköisellä lomakkeella, mutta mikäli kuitenkin haluatte vastata paperilomakkeella, voitte pyytää sellaisen palautuskuorineen tutkija Minna Joensuulta minna.joensuu@uef.fi, puh. xxx xxx xxxx.

Lisätietoja koko tutkimushankkeesta antaa hankkeen johtaja, professori Vuokko Niiranen. Hankkeen tutkija VTM Minna Joensuu käyttää aineistoa myös väitöskirjassaan ja häneltä saatte lisätietoja tietoja kyselyyn vastaamisesta.

Yhteistyöterveisin

Vuokko Niiranen

vuokko.niiranen@uef.fi

puhelin xxx xxx xxxx

Minna Joensuu

minna.joensuu@uef.fi

puhelin xxx xxx xxxx

Liite 3. Viranhaltijakyselyn saatekirje

JOHTAMISEN DUAALIMALLI KUNNISSA -TUTKIMUSHANKE

Arvoisa vastaanottaja,

Itä-Suomen yliopiston sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksella on meneillään Johtamisen duaalimalli -tutkimushanke, jossa selvitetään kuntien poliittisen ja toiminnallisen johdon välistä vuorovaikutusta. Hankkeen kyselytutkimuksen vastaajina ovat kuntien viranhaltijajohtajat sekä kuntien valtuustojen, hallitusten ja sosiaali- ja terveystalvveluista vastaavien lautakuntien puheenjohtajat ja jäsenet. Te olette yksi vastaajista. Tämän kyselyn aihe on kuntien kannalta ja valtakunnallisestikin keskeinen, sillä sitä on tutkittu vähän. Vastauksenne on erittäin tärkeä. Lupa kyselyn tekemiseen sekä yhteystietonne on saatu kaupunkinne johdolta.

Tällä kyselyllä koottavia aineistoja ei käytetä muissa tutkimuksissa. Tutkimuksessa noudatetaan tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) sekä Itä-Suomen yliopiston ohjeistoja tutkimuksen etiikasta ja tutkimusaineiston käsittelystä. Tutkimuslomakkeiden ja vastausten käsittely on ehdottoman luottamuksellista ja vastauksia käsittelevät vain hankkeen tutkijat. Osallistuminen on vapaaehtoista, eikä henkilöllisyytenne paljastu tutkimuksen missään vaiheessa. Henkilötietonne eivät välity tutkijoille, vaikka kysely lähetetään henkilökohtaiseen sähköpostiosoitteeseen.

Johtamisen duaalimalli -tutkimusta rahoittaa Kunnallisalan kehittämissäätiö. Kuntanne on yksi kuudesta tutkimuskohteesta (viisi kuntaa ja yksi liikelaitos). Koska kuntanne on mukana kahdessa professori Vuokko Niirasen johtamassa tutkimushankkeessa, saatoitte saada myös maanantaina 26.3.2012 lähetetyn JOHTAVAT-tutkimushankkeen kyselyn vastattavakseen. Kyseessä on kaksi erillistä tutkimushanketta ja niissä kysytään eri asioita.

Pyydämme kohteliaimmin Teitä osallistumaan tutkimukseen vastaamalla kyselyyn keskiviikkoon 11.4.2012 mennessä. Kyselylomakkeeseen pääsette alla olevasta linkistä. Vastaaminen vie aikaa noin 15 min.

Linkki kyselylomakkeeseen: [#codelink]

Kyselyyn vastaaminen ei vaadi ennakkovalmistautumista. Vastauksenne ei lähde tutkijoille ennen kuin olette painanut viimeisellä sivulla olevaa lähetyspainiketta. Ennen vastauksenne lähettämistä voitte vapaasti palata takaisin ja muuttaa valintojanne. Ohjelma lähettää automaattisesti uusintakyselyn niille, jotka eivät ole vastanneet kyselyyn viikon kuluessa.

Lisätietoja koko tutkimushankkeesta antaa hankkeen johtaja, professori Vuokko Niiranen. Hankkeen tutkija VTM Minna Joensuu käyttää kyselyn aineistoa myös väitöskirjassaan. Mikäli kyselyyn vastaamisessa on teknisiä ongelmia, saatte häneltä lisätietoja puhelimitse xxx xxx xxxx tai sähköpostilla (minna.joensuu@uef.fi)

Tutkimusyhteistyön terveisin

Vuokko Niiranen

Professori, sosiaalihallintotiede

Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos, Itä-Suomen yliopisto/

Kuopion kampus

vuokko.niiranen@uef.fi

puhelin xxx xxx xxxx

Kunnallisan kehittämissätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUEDESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryytänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISPALVELUJEN RA-
HOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOLLILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVAHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Ryynänen
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)

- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET
Menetelmä kunnille terveystalouden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi
KUNTARAKENNE MURROKSESSA
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen
SUOMI JA ALUEET 2030
– toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko-Nyman
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTA KUNTAVEROIHIN? (2012)
- 68 Kirsi Kuusinen–James
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–
Pekka Rissanen
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa
tarkastelussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari–Kirsi Rönkä–Anja Saarinen–Veli-Matti Poutanen
PALVELUT TOIMIMAAN
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)

- 73 Riitta Laakso
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)



KAKS – Kunnallissalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi , p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi , p. 0400 722 682
Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!	

Vuokko Niiranen, Minna Joensuu
ja Mika Martikainen

Millä tiedolla kuntia johdetaan?

Mitä on poliittinen johtajuus kunnassa? Millä tietopohjalla kuntien luottamushenkilöt tekevät päätöksiä? Jos esittelytekstit eivät riitä, mitä muita tietokanavia he käyttävät?

Kuntien luottamushenkilöiltä odotetaan poliittista johtajuutta. Viranhaltijoilta edellytetään, että he kunnioittavat edustuksellisen demokration periaatteita. Poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutus nojaa keskinäiseen luottamukseen.

Tutkimusraportissa tarkastellaan kuntien poliittista johtajuutta, luottamushenkilöiden tietoperustaa sekä poliittisen ja toiminnallisen johdon vuorovaikutusta. Tutkimus on tehty Itä-Suomen yliopiston sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksella, ja se on osa laajempaa Johtamisen dualimalli -tutkimushanketta.



9 789525 801828