

ISSN 2342-2157

KUNTALIITON JULKAISUSARJA

UUTTA KUNNISTA
4/2020

**KUNTÄ
LIITTO**

**AMMATTINA
LUOTTAMUSHENKILÖ:
TYÖYMPÄRISTÖNÄ MUUTTUVA
JOHTAMISJÄRJESTELMÄ**

Osajulkaisu 1

Anni Kyösti & Henna Paananen, Tampereen yliopisto

Keskeiset havainnot

Osa-aikaisen ja kokopäiväisen luottamushenkilöjärjestelmän käyttöönotto kunnissa on osa laajempaa johtamisjärjestelmän ja demokratian muutosta.

Osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden toimenkuvin ja toimintamalleissa on merkittäviä eroja kuntien ja yksilöiden välillä, mutta yhdistävä nimittäjä järjestelmän erilaisten sovellusten välillä on kuntalaisten edun ja näkökulman korostaminen johtamisessa.

Osa-aikaiset ja kokopäiväiset luottamushenkilöt rakentavat uusia yhteistyön foorumeita kuntaorganisaatioiden sisälle parantamaan vuorovaikutusta ja sujuvoittamaan päätöksentekoa.

Seuraava oleellinen kehityssaskel on tehtävänkuvan sisältöjen, odotusten ja käytäntöjen tarkentaminen sekä tehtävästä viestiminen.

Malli voi johtaa erilaisiin kehityskulkuihin, kuten

- 1) pormestarimalliin siirtymiseen,
- 2) kuntajohtajamallin vahvistumiseen,
- 3) jatkuvaan inkrementaaliseen johtamisjärjestelmän kehittämiseen,
- 4) uuteen vastuunjakoon ja tehtävien hajauttamiseen ja
- 5) määräaikaaisuusien ja vaihtuvuuden hyväksymiseen osaksi johtamisjärjestelmää

Tässä julkaisussa tarkastellaan kokoaikaisten ja osapäiväisten luottamushenkilöiden asemaa osana kuntajohtamisen kokonaisuutta. Tarkastelu perustuu tehtävässä toimivien luottamushenkilöiden ja asiantuntijoiden haastatteluihin sekä asiakirjojen tuottamaan tietoon. Nostamme keskusteluun kokoaikaisten ja osapäiväisten luottamushenkilöiden tehtävän osuutta osana kuntien johtamistyötä.

Raportti on suunnattu käytännön toimijoille, mutta kytkemme empiiriset havainnot myös osaksi laajempaa tieteellistä keskustelua. Raportin alkupuoli (luvut 1 ja 2) johdattaa lukijaa aiheeseen kevyesti teoreettisesti taustoittaen, mutta jälkimmäinen tulososio (luvut 3, 4 ja 5) toimii omana kokonaisuutenaan. Pääset jälkimmäiseen osioon [tästä](#).

1 Johdanto

Kuntapäätöksenteon konteksti on muuttunut kunnan selkeistä tehtävänkuvista ja traditioista kohti kompleksista ja vuorovaikutukseltaan monitasoista todellisuutta. Viime vuosien peräkkäiset, osin päällekkäiset kuntien keskeisimpiin toimintoihin ja palveluihin vaikuttaneet uudistukset sekä kuntademokratian murros ovat monimutkaistaneet päätöksentekoympäristöä. Toimintaympäristön jatkuva muutos on vaikuttanut myös kuntien johtotehtävissä toimivien henkilöiden tehtäväkuvaan. Samanaikaisesti luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisille yhä tiivistyville suhteille ja vahvalle vuorovaikutukselle on tilausta (esim. Klijn, 2011).

Edellisistä ja monista muista syistä sekä konkreettisesta laadukkaaseen päätöksentekoon vaadittavasta ajankäytön lisääntymisestä johtuen yhä useammissa suomalaisissa kunnissa työskentelee osa-aikaisia ja päätoimisia luottamushenkilöitä (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2018; Marin 2017). Kuntalain uudistus (HE 268/2014 vp; Harjula & Prättälä 2015, 311–312) mahdollisti osaltaan luottamushenkilöiden uudenlaisen roolin kuntien johtamisjärjestelmässä. Osa- ja kokoaikaisia luottamushenkilöitä on tällä hetkellä Suomessa hieman alle 50. Todennäköistä on, että heidän määränsä tulee kasvamaan edelleen.

Poliittisen johtamisen ammattimaistuminen on ajankohtainen ja lisää tutkimustietoa kaipaava ilmiö. Tätä ammattimaistumista voidaan hahmottaa ainakin seuraavista näkökulmista: Poliittinen johtaminen ammattimaistuu samanaikaisesti ja osana käynnissä olevaa johtamisjärjestelmien laajempaa uudistamista. Siitä haetaan vastausta poliittisen ohjauksen vahvistamistarpeeseen mutta myös duaalijohtamisen haasteisiin. Edellisten näkökulmien ohella ammattimaistuvalla poliittisella johtamisella pyritään asemoitumaan toimintaympäristön muutokseen, organisaatioiden muuttuviin tarpeisiin sekä luottamushenkilöiden tarpeisiin kuten päätöksenteon vaatiman ajankäytön kasvuun. (Marin 2017, 77–80; Harjula & Prättälä 2015, 311–312.) Aika näyttäytyy kriittisenä resurssina luottamushenkilöiden tehtävässä ja toiminnassa (Sandberg 2016, 2).

Tutkimuksessa selvitetään kuntapäättäjien aseman, roolin ja työn rakentumista ristivetoisessa tilanteessa, jossa kuntien odotetaan vas-

taavan mitä erilaisempiin palvelutarpeisiin ja toimivan samaan aikaan kokonaisvaltaisina elinvoiman edistäjinä, yhteiskunnallisen kehityksen moottoreina ja paikallisen identiteetin vaalijoina. Päätoimiset ja osa-aikaiset luottamushenkilöt altistuvat työssään sekä poliittisten perinteiden ja äänestäjäkunnan odotusten että uuden tehtävän mukanaan tuoman ammatillisen ja sisällöllisen uudistumisen vaatimuksille. He osallistuvat luottamustoimensa hoitamisen ohella verkostojensa kautta monenlaiseen vaikuttamis- ja yhteistyöhön toimien samanaikaisesti myös kasvoina poliittiselle päätöksenteolle.

Tutkimusaineisto koostuu osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden haastatteluista (11 hlöä), asiantuntijahaastatteluista (3 hlöä), osallistuvasta havainnoinnista ja dokumenttianalyysistä. Osallistuvaa havainnointia on tehty Kuntaliiton Osa-aikaisten ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden verkostotapaamisissa, joissa käytyihin keskusteluihin on osallistunut noin 15 osa-aikaisena tai kokopäiväisenä luottamushenkilönä toimivaa henkilöä. Tutkimuksen haastateltavat on valittu eri puolilta Suomea, erikokoisista kunnista ja erilaisista puoluetauktoista. Haastateltaville on taattu vahva anonymiteetti, koska osa- ja kokoaikaisia luottamushenkilöitä on suhteellisen pieni määrä koko Suomessa.

Tutkimus perustuu erilaisten aineistotyyppien yhdistelmästä syntyvään tiheään kuvaukseen luottamushenkilöiden työnkuvasta. Eri lähteistä syntyvää aineistoa tarkastellaan fenomenologis-hermeneuttisesta¹ kuntaparadigmasta käsin joskin sitä tähän kontekstiin soveltaen (ks. Anttiroiko 1992). Poliittinen johtajuus ja päätöksenteko nähdään yhteiskunnallisten ja inhimillisten prosessien kautta muotoutuvana kokonaisuutena. Tutkimuksen keskiössä ovat yksilöiden tekemiset, kokemukset ja käsitykset luottamushenkilönä toimimisen olennaisista ilmiöistä.

Tutkimuskysymyksinä ovat:

1. Mille rajapinnoille osa-aikaisten ja päätoimisten luottamushenkilöiden työ keskittyy ja millaiseksi rooli muotoutuu osana kunnan johtamista?
2. Miten ammattimaiset luottamushenkilöt tulkitsevat kunnan johtamisen muutosta asemastaan käsin?

Tutkimus on kahden osajulkaisun kokonaisuus. Tässä osassa tarkastellaan osa- ja kokoaikaisia luottamushenkilöitä osana kuntien johtamisjärjestelmää, sen kehitystä ja muutoksia. Toisessa osajulkaisussa tarkastellaan osa- ja kokoaikaisia luottamushenkilöitä paikallispoliittisina ammattilaisina.

¹ Fenomenologis-hermeneuttinen lähestymistapa tarkoittaa tutkijan avointa lähestymistapaa tutkimusaineistoon, joka ei ole lähtökotaisesti sidottu mihinkään teoreettiseen kehykseen. Se painottaa tutkittavien kokemuksia ja toiminnan sekä prosessien ymmärtämistä ja syvällistä sekä tulkinallista analyysia.

2 Muuttuva poliittisen johtamisen kenttä

Suomalaisen kunnallishallinnon perustana on luottamushenkilöiden vahva ja määräävä asema. Perinteisessä kuntajohtajamallissa poliittisen johtajuuden kautta asetetaan päämäärät ja viranhaltija eli kunnanjohtaja toteuttaa näitä päämääriä yhdessä kuntaorganisaation kanssa. Johtamisjärjestelmä jakautuu poliittiseen ja ammatilliseen johtajuuteen, jolloin kyseessä on duaalijohtamisen malli. Kunnanjohtajamallilla johdettavassa kunnassa hallinto ja johtaminen perustuu kunnanjohtajan sekä kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston tiiviiseen yhteistyöhön. Toisena ja uudempana johtamisjärjestelmän vaihtoehtona kunnissa on pormestarihallinto, joka kirjattiin kuntalakiin vuonna 2006 (kts. esim. Jäntti & Haveri 2020; KuntaL 578/2006).

Duaalimallin työnjako on periaatteessa varsin yksinkertainen, mutta käytännössä tilanne on haastavampi ja toisinaan tehtävärajojen määrittely viranhaltijajohdon ja poliittisen johdon välillä on hyvin hankalaa. Poliittinen päätöksenteko ja virkavalmistelu kytkeytyvät toisiinsa tiiviisti ja niiden irrottaminen toisistaan ei ole aina mahdollista eikä enää edes tarkoituksenmukaista. (kts. Leinonen 2012, 57–58; Majoinen, Korhonen & Merisalo 2008, 63; Svava 2001, 176–177; Ryyänän 2001, 49–50; Temmes 2014, 57)

Osa- ja kokoaikaisten luottamustehtävien lisääntyminen merkitsee poliittisten toimijoiden vahvistumista. Mallin avulla on pyritty parantamaan edellytyksiä luottamustehtävän hoitamiseen ja siihen panostamiseen mm. aikaresurssin näkökulmasta (vrt. Kestilä-Kekkonen, Sipilinen & Tiihonen 2018, 20; Marin 2017, 77–80). Tämä on kiinnostavaa myös siitä näkökulmasta, että viimeaikaisen kehityksen mukaan ehdokasasettelu on muuttunut hankalammaksi ja ehdokkaita on yhä vaikeampi saada mukaan kuntavaaleihin (vrt. Kestilä-Kekkonen et al. 2018, 20.)

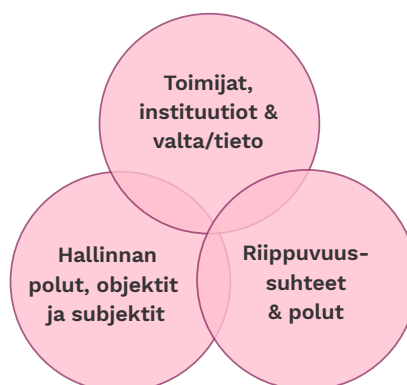
Kuntajohtamista on aiemmin tulkittu viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden valtasuhteiden kautta (kts. Möttönen 2012, 32). Koko- ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden malli on kuitenkin muuttamassa johtamisjärjestelmää ja osaltaan myös horjuttamassa perinteises-

ti tulkittua vallanjakoa. Poliitiikan ammattilaiset eli osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilöt ovat suhteellisen uusi ilmiö. Uuden ilmiön tarkastelu vaatii sen sovittamista kuntien hallinta- ja johtamisjärjestelmän viitekehukseen. Tässä luvussa tarkastelemme osa- ja kokoaikaisia luottamushenkilöitä evolutiivisen hallinnan sekä poliittisen johtajuuden instituution muutoksen avulla.

Kehittyvä kuntajohtamisjärjestelmä

Osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden rooli kunnallisessa päätöksenteossa ja demokratiassa kuvastaa osaltaan laajempaa muutosta, josta puhutaan demokratian murroksena. Nousevana trendinä on näyttäytynyt tarve poliittisen johtajuuden, avoimuuden ja läpinäkyvyyden vahvistamiselle kunnissa (vrt. Leinonen 2012, 108). Edustuksellisen demokratian rinnalle on esitetty erilaisia suoria osallistumisen muotoja ja mm. deliberatiivisen demokratian² lisäämistä. Osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden toimijuus vahvistaa edustuksellisen demokratian roolia päätöksenteon ytimessä. Demokratian osallistumisteorioissa (vrt. esim. Sutela 2000) tunnustetaan osallistumisvaatimuksen nousu sekä deliberatiivisen demokratian (vrt. esim. Niinikoski & Setälä 2012) osalta keskusteleavuus osana demokratian toteutumista.

Järjestelmätason tarkastelu osoittaa sen, että edustuksellisen demokratian ja hallinnan kehityskulut ovat muutoksessa. Niihin kohdistuu jatkuvia vähäisiä muutoksia ja voidaankin puhua hallinnon ja demokratian evolutiivisesta kehityksestä. Jatkuvan ja vähittäisen muutoksen lähestymistapa tukee evolutiivista kehittämistä. Evoluution näkökulmasta mikään järjestelmä ei ole sinällään valmis, vaan vaatii jatkuvaa tarkkailua ja kehitystä toimintaympäristön tarpeen mukaan. Evolutiivinen hallinnan teoria (evolutionary governance theory, EGT, kuvio 1) avaa tällaista kehitysnäkökulmaa. Hallinnan luonne on kompleksinen sekä ei-lineaarinen. Teoria tunnistaa hallinnan eri elementtien jatkuvan



Kuvio 1. Evolutiivisen hallinnan osatekijät

² Deliberatiivinen demokratia on keskusteluun ja harkintaan pohjautuvaa demokratiaa, jossa poliittisten päätösten oikeutus syntyy kansalaisten keskustelusta (kts. esim. Miller 1992; Bohman 1998).

muutoksen suhteessa toisiinsa. Se voidaan jakaa kolmeen keskeiseen osatekijään (kuvio 1.). (Kts. Li, Lu, Ma & Kwak 2010, 60–61.)

Evolutiivisen hallinnan teoria auttaa jäsentämään osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden suhdetta kuntien johtamisjärjestelmään. He ovat keskeisiä toimijoita osana järjestelmää, kunnan poliittista instituutiota. Luottamushenkilöiden toiminnan edellytyksenä on tieto kunnan asioista. Luottamushenkilöiden toiminnan keskiössä ovat erilaiset riippuvuussuhteet muihin toimijoihin sekä taustalla historiallinen polku siitä, miten kunnassa on päädytty osa- ja/tai kokoaikaiseen luottamushenkilöjohtoon.

Päätöksentekoprosessit ovat hallintaan kytkeytyviä polkuja, joissa erilaiset toimijuudet vaihtelevat. Usein luottamushenkilöt näyttäytyvät toiminnan subjekteina ja kuntalaiset toiminnan objekteina. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä toimijuudet vaihtelevat ja niihin on toisinaan vaikea tehdä selviä rajauksia. Kokonaisuudessaan on tärkeää tunnistaa, että evolutiivisen hallinnan näkökulmasta eri osatekijät ovat jatkuvan kehityksen ja muutoksen alaisuudessa.

Poliittinen johtaminen muutoksessa

Poliittisen johtamisen instituutio muodostuu poliittisen johtamisen rakenteista, kontekstista ja toimijoista, joiden kautta päätöksenteko tapahtuu. Poliittisen johtamisen instituutio ei määrittele toimijoiden toimintaa tai käytöstä, vaan tarjoaa enemmänkin ”pelisääntöjä” ja samaistumiskohteen, vertailukohtia ja toiminnan mahdollisuuksia. (Lowndes & Leach, 2004, 560.) Poliittisen johtamisen instituutio muuttuu jatkuvasti, ja pienemmät kehityspolut risteävät tai muuntuvat osaksi suurempaa kehityskaarta.

Poliittinen johtajuus ilmenee eri tavoin eri hallinnon tasoilla. Paikallispoliittiset johtajat kohtaavat asukkaiden tarpeita monien väylien kautta, eivätkä he välttämättä määrittele tehtäväänsä poliittisina johtajina, vaikka toimivatkin keskeisissä poliittisen johtamisen tehtävissä kuten toimintapolitiikan määrittelijöinä, ongelmanratkaisijoina sekä poliittisen kannatuksen liikkeelle panevina voimina (Torfing et al., 2019, 59).

Varsinaisen päätöksenteon rinnalla tapahtuva vaikuttaminen ja toimijuudet erilaisissa verkostoissa voi auttaa sanallistamaan ongelmia, arvolatauksia ja saamaan tietoa eri sidosryhmien toiminnasta ja motiiveista, mikä itsessään mahdollistaa vahvan aseman osana johtamisjärjestelmän kokonaisuutta (Voort et al., 2011, 134). Lainsäädäntö ja osa-aikaisten ja kokopäiväisten poliitikkojen astuminen osaksi kuntien johtamisjärjestelmää vaikuttaa omalta osaltaan poliittisen johtamisen instituution vahvistumiseen ja edellä kuvatun roolin tunnustamiseen.

3 Osa- ja kokoaikaisen luottamushenkilön tehtäväkuva

Tässä analyysiosassa piirrämme kuvaa siitä, millainen tehtäväkuva koko- ja osa-aikaisilla luottamushenkilöillä on. Analyysiosassa erittelemme keskeisiä tehtävän sisältöjä, kuten tehtäväkuvaa, ajankäyttöä, päämääriä, tehtävään kytkeytyviä ristiriitoja, tiedon ja viestinnän merkitystä, yhteistyösuhteita, mallin taustoja ja tavoitteita sekä käytännön realiteetteja.

Uusi ja moniulotteinen tehtäväkuva

Koska osa- tai kokoaikaisen luottamustehtävän hoitaminen on suhteellisen uusi tehtävä, ei ole olemassa yleistä tehtäväkuvaa tai ohjeita sen hoitamiseen. Tästä syystä luottamushenkilöt kokevat, että he ovat pitkälti itse luoneet tehtäväkuvansa sisällön. Tehtäväkuvan lyhyt historia ja paikallisesti määritellyt sisällöt ovat johtaneet tilanteeseen, jossa osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden toimenkuville ja toimintamalleissa on merkittäviä eroja kuntien välillä.

Tehtävän aloitus on usein uusien käytäntöjen luomista oman tehtäväkuvan sisällä sekä toisaalta rajapintojen hiomista kohti viranhaltijaorganisaatioita. Tärkeältä jaetulta periaatteelta vaikuttaa pyrkimys rajanvetoon luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolien ja tehtävien välille. Keskeisenä asiana tehtävän hoitamisessa on hyvä yhteistyö eri suuntiin. Työskentelykäytännöissä on eroja ja osa luottamushenkilöistä esimerkiksi osallistuu johtoryhmän kokouksiin, osa taas ei. Jokainen yksilö tuo tehtävän hoitamiseen myös omaleimaisen työotteensa. Rajan vetäminen käytännössä on kuitenkin, ainakin joissain tapauksissa, varsin hankalaa.

Osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden tehtäväkuva ja työn sisällöt ovat moninaisia, osittain jopa sirpaleisia. Asiakokonaisuudet vaihtelevat äärilaidasta toiseen. Yhtäällä ollaan esim. tekemisissä valta-

vien investointien ja budjettikokonaisuuksien kanssa ja toisaalla taas voidaan käsitellä aivan detaljitason asioita tai yksittäisten kuntalaisten huolia. Sisällöt vaihtelevat myös sen mukaan, mihin toimialueeseen oma tehtävä kytkeytyy. Esimerkiksi lautakuntien puheenjohtajien tehtävänkuvat ovat rajatumpia, kun taas valtuustojen puheenjohtajien tulee olla tietoisia todella laajasti kuntasektorin asioista. Tehtäväkuva näyttäisi mahdollistavan uudella tavalla paneutumisen esimerkiksi tulevaisuuden investointeihin ja suunnitelmiin. Aikaresurssi mahdollistaa syvemmän paneutumisen asiakokonaisuuksiin pitkällä aikavälillä, ei pelkästään akuutteihin asioihin reagoimisen.

Vaihtelevat puitteet ja mahdollisuudet

Osa- ja kokoaikaisen luottamustehtävän taustalla vallitsee ajatus siitä, että tehtäväkuva mahdollistaa sekä taloudellisen että ajankäytöllisen resurssin tehtävän suorittamiseen. Käytännössä asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Erityisesti osa-aikaisten luottamustehtävien sovittaminen päivätyöhön ei ole ongelmattonta. Eroa on myös siinä, millaiset fasilitetit tehtävän hoitamiseen tarjotaan, kuuluuko luottamushenkilölle työhuone vai ei ja pääseekö hän esimerkiksi kunnan tietojärjestelmiin (mm. henkilöstön tieto- ja viestintäjärjestelmä nk. intra). Työn luonne ei ole sidonnainen tiettyyn aikaan tai paikkaan, vaan vaatii tekijältään melko suurta vapautta tehtävän hoitamiseen. Resurssoinnin näkökulmasta tilanne näyttäytyy vaihtelevana.

Palkkiojärjestelmissä on vaihtoehtoja ja eroavaisuuksia niin paikallisesti kuin eri kuntien välillä. Tehtävästä muodostuva korvaus voi olla mm. kuukausipalkka tai erilaisten palkkioiden yhdistelmä. Esimerkiksi vaihtelua on siinä, maksetaanko erillisiä kokouspalkkioita vai katsotaanko niiden sisältyvän kuukausikorvaukseen. Kokemus palkkiotasosta on riippuvainen pitkälti siitä, millaisesta taustasta henkilö tulee ja millainen ansiotasoa hänellä on ollut aiemmin. Keskusteluun on noussut näkemys myös siitä, vaikuttaako palkkion määrä siihen, ketkä haluavat ottaa vastaan osa- tai kokoaikaisia luottamustehtäviä. Palkkiota ei nähdä luottamustehtävän keskeisenä osana, mutta se on oleellista kuitenkin siihen liittyen, millä tavalla henkilö voi työskennellä tehtävän hoitamisen ohella muussa työssä, vai voiko. Tämän tyyppinen järjestelmä näyttäisi antavan paremmat mahdollisuudet luottamustyöhön panostamiseen, mutta se ei siltikään näyttäyty ongelmattomana ratkaisuna.

Ajankäyttö luottamustehtävässä

Millaista on poliittinen toimijuus ja mitä se pitää sisällään? Koko- tai osa-aikaisen luottamustehtävän sisältöjen näkyväksi tekeminen muille voi olla vaikeaa. Tehtävä koostuu niin monista osista, että tehtävän sisältöä on vaikea kuvata yksiselitteisesti. Tästä syystä on tärkeää tehdä näkyväksi luottamushenkilöiden työpanosta eri osa-alueilla.

Tehtävään liittyy sekä ennakoitavia, että ennakoimattomia asioita, jotka vaikuttavat merkittäväällä tavalla osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden ajankäyttöön. Ajankäyttöön (kuvio 2) liittyvä tarkastelu osoittaa, että tehtävässä on tietty määrä toistuvuutta ja rutiininomaisia tehtäviä, mutta myös paljon asioita, joihin ei voi valmistautua. Ajankäytön suunnittelu osa- tai kokoaikaisessa luottamustehtävässä on siis vain jossain määrin mahdollista.



Kuvio 2. Ajankäytön osa-alueet

Yhteinen päämäärä ja valmistelun tukeminen

Poliittisen instituution näkökulmasta osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden asema on erittäin merkittävä poliittisen päätöksenteon turbulenssin kannalta. Keskeisessä asemassa poliittisessa päätöksenteossa on konsensuksen löytäminen luottamushenkilöiden ja poliittisten ryhmien välillä. Osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilöt ovat rakentaneet osana tehtäväänsä uudenlaisia toimintatapoja ja keskustelufoorumeita niin muiden luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoiden kesken. He ovat luoneet säännöllisiä keskustelurakenteita, erilaisia kokouksia ja kohtaamispaikkoja, joissa on mahdollista lisätä ymmärrystä asioista eri toimijoiden kesken.

Parhaimmillaan mallin avulla vältetään turhaa valmistelutyötä tai asioiden palauttamista valmisteluun, jos keskusteluyhteys valmistelun ja päätöksenteon välillä on toimiva. Tällä nähdään myös kerrannaisvaikutuksia, kuten puhdas aikaresurssien säästäminen ja päätöksenteon suoraviivaistuminen kuin motivaation ylläpitäminen niin valmistelussa kuin päätöksenteossa. Malli mahdollistaa politiikan tuomisen vahvemmin osaksi viranhaltijaorganisaatioiden kulttuuria.

Ristiriidoilta ei välttyä

Erityisesti keskeisten luottamushenkilöiden osalta tilanne voi olla kuitenkin vaativa. Samanaikaisesti paine päätöksenteossa voi repiä kahden suuntaan, mikä haastaa poliittisen toimijan roolia. Oman poliittisen taustaryhmän näkemykset voivat olla ristiriidassa muiden ryhmien kanssa ja tällaisessa tilanteessa tulee kuitenkin pyrkiä yhteisen näemyksen rakentamiseen. Osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilöt painottavat vahvasti sitä, että tehtävä vaatii kompromissivalmiuksia ja –taitoja poliittisen instituution toiminnan ja päätöksentekokyvyn takaamiseksi.

Tehtäväkokonaisuuteen on sisäänrakennettu joitakin ristiriitaisia piirteitä, jotka liittyvät poliittiseen instituutioon. Päätäjiltä halutaan vahvaa panostusta ja aikaresurssia päätöksenteossa. Toisaalta kuitenkin palkkiokeskustelu on monissa kunnissa jatkuvaa ja siihen palataan uudelleen. Päätöksenteossa kaivataan pitkäjänteisyyttä, mutta samaan aikaan kaikki luottamushenkilöt ovat ns. pätkätöissä ja vaalikausien vaihdokset voivat aiheuttaa suuriakin muutoksia.

Tiedon merkitys

Tieto näyttelee keskeistä roolia luottamushenkilön työssä. Osa- tai kokoaikaisen luottamushenkilön suuri etu on aika ja resurssit tiedon kokoamiseen ja toisaalta myös tiedonlouhintaan. Kokonaiskuvan muodostamiseksi asioista on tärkeää saada tietoa viranhaltijapuolelta, kuntalaisilta sekä muilta keskeisiltä sidosryhmiltä. Jos yhteistyö ja tiedonkulku esimerkiksi viranhaltijoiden kanssa ei ole luontevaa, tarkoittaa se usein lisää selvitystyötä luottamushenkilölle itselleen. Aina tieto ei ole helposti saatavilla. Toisaalta tilanne johtaa usein siihen, että mitä enemmän tietoa ja ymmärrystä on sekä aikaa muodostaa kokonaiskuva asioista, sitä monimutkaisemmiksi ja vaikeammiksi asiat muuttuvat. Vaikka tehtävän hoitamiseen on huomattavasti enemmän aikaa kuin esim. kokopäivätyön ohella, on tehtävien laajuuden ja asiakokonaisuuksien moninaisuuden vuoksi monilla kokemus myös siitä, että tehtävä vaatii priorisointia. Kaikkein ei aina ole aikaa reagoida.

Viestintä tärkeä osa tehtävää

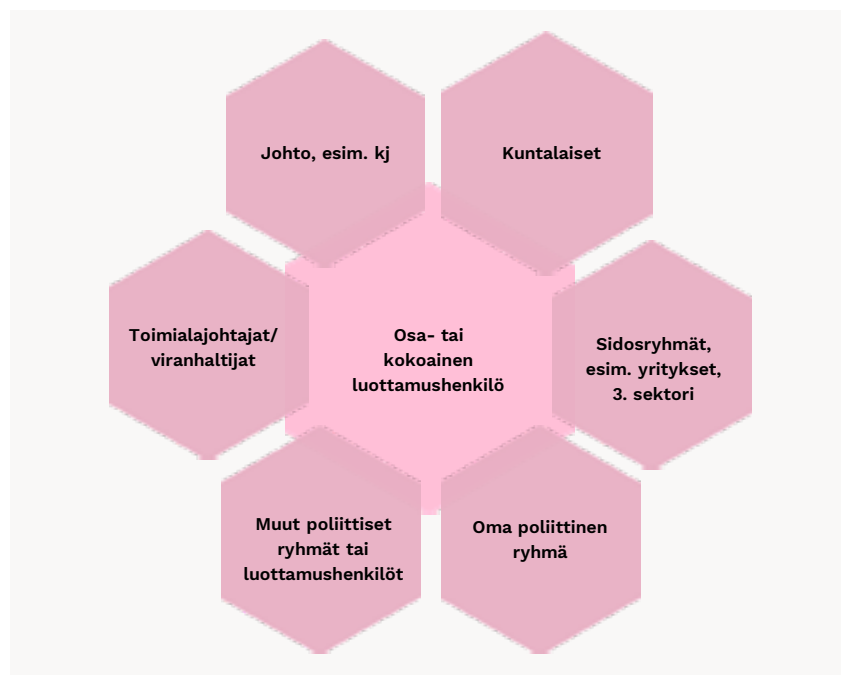
Viestinnän rooli tehtävässä on merkittävä ja sitä tapahtuu moniin eri suuntiin. Viestintä ja vuorovaikutus on tärkeää niin vertikaalisesti poliittisten ryhmien kesken kuin horisontaalisesti niin kuntalaisiin kuin kunnan viranhaltijoihin ja johtoon sekä yrityksiin ja kolmannen sektorin toimijoiden suuntaan. Luottamushenkilöt kokevat olevansa monesti tärkeä linkki kuntalaisten ja kunnan viranhaltijoiden välillä. He kuljettavat viestiä molempiin suuntiin. Lisäarvona koetaan erityisesti kuntalaisten näkökulman tuominen hallinnolliseen ja valmistelevaan työhön. Haasteena voi olla omasta työstä viestiminen kuntalaisille. Kokemuk-

set siitä, onko oma rooli näkyvä kuntalaisten suuntaan, ovat vaihtelevia. Suomessa ei kuitenkaan vielä laajasti tunneta osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden työnkuvaa.

Erityisesti päätöksentekoon liittyvä viestintä kuntalaisten suuntaan on tärkeää ja sen tehtävänä on joissakin tapauksissa tuoda esiin kunnallisia päätöksentekomenettelyitä ja -tapoja. Kuntalaisilla ei ole aina realistista kuvaa siitä, millä tavalla päätöksenteko etenee. Yhtäältä se voi näyttäytyä luottamushenkilöille vaikuttamisyriytyksinä päätöksentekoprosessien ohittamiseen ja toisaalta taas spekulointina siitä, missä päätöksiä tehdään ja kenen toimesta.

Yhteistyösuhteet rakentuvat luottamukselle

Keskeistä koko- ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden tehtävässä on erilaiset suhteet vallitsevassa toimintaympäristössä. Keskeisiä yhteistyötahoja on useita (kuvio 3). Toiminta on riippuvaista niin kunnan sisäisistä prosesseista kuin poliittisesta ympäristöstä, kuntalaisista ja muista sidosryhmistä. Osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilöt toimivat eri vahvuisten suhteiden muodostaman verkoston keskiössä.



Kuvio 3. Tehtävän keskeiset yhteistyötahot

Luottamushenkilöt ovat aina osa poliittisen päätöksenteon jatkumoa riippumatta siitä, miten pitkään he ovat olleet osana päätöksentekoa. Kunnissa on toisistaan poikkeavia päätöksentekotapoja ja -perinteitä esimerkiksi siinä, miten laajasti eri puolueita ja poliittisia ryhmiä otetaan mukaan keskusteluun. Luottamus näyttelee erittäin keskeistä

roolia päätöksenteon ytimessä. Monet osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilöt ovat olleet rakentamassa niin luottamuksen ilmapiiriä kuin uusia käytännön keskustelufoorumeita eri toimijoiden välille. Myös paikallispoliittisella kulttuurilla ja historialla näyttäisi olevan vaikutuksensa osa- ja kokoaikaisten mallien käyttöönotossa. Tämänkaltainen malli ei itsessään ole ratkaisu esim. haastavaan poliittiseen kulttuuriin, mutta osaltaan se voi edesauttaa ja tukea keskustelukulttuurin syntymistä.

Luottamushenkilömallin erilaiset polut

Päätös koko- tai osa-aikaisen luottamushenkilöjärjestelmän käyttöönotosta on usein pidemmällä aikavälillä käydyn keskustelun tulos. Askelmerkit eivät aina ole johtaneet suoraan kyseiseen malliin, vaan usein taustalla on punninta erilaisista vaihtoehdoista. Tyypillisesti keskustelua on käyty kuntajohtaja- ja pormestarimallin välillä, osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden tai eri malleja yhdistelevän hybridimallin välillä. Joskus tämänkaltaiseen malliin on päädytty kompromissina jonkin edellä mainitun mallin sijaan. Yhtenä merkittävänä alkusysäyksenä mallin käyttöönottoon on kuitenkin vaikuttanut lainsäädännön muutos, joka on mahdollistanut tämänkaltaiset tehtävät kunnissa. Kunnille ja kuntien luottamushenkilöille ei ole yhdentekevää, millaisella mallilla kuntia johdetaan. Päätöksenteko ja malleista käytävä keskustelu herättää tunteita ja on tyypillistä, että keskustelu mallin käytöstä jatkuu tai siihen palataan säännöllisin väliajoin.

Mallin tavoitteet

Mallin käyttöönoton yhteydessä on tärkeää pohtia, miksi uudistamiseen ryhdytään ja mitä mallilla tavoitellaan. On pohdittava myös sitä, voidaanko valitulla mallilla vaikuttaa toivottuihin johtamisjärjestelmän muutoksiin ja millaisia muita toimia se vaatii tuekseen. Tehtävä on osoittautunut monen eri tekijän summaksi ja vaikuttamistyötä tehdään useilla foorumeilla. Mallin selvänä tavoitteena näyttäytyy tahto poliittisen päätöksenteon vahvistamiseen johtamisjärjestelmässä. Mallin käyttöönotolla on usein myös muita taustatavoitteita. Yhtenä taustatavoitteena on tunnistettu tarve vahvistaa moniäänisyyttä päätöksenteossa. Koetaan, että johtamistavan muutos on mahdollista saada aikaan sisältäpäin, olemalla tiiviimpi osa järjestelmää.

Pätkätyön realiteetit

Osa- ja kokoaikaisten luottamustehtävien tulevaisuus näyttäytyy ainakin osassa kuntia avoimena, jatkuvan keskustelun ja tarkastelun alaisuudessa olevana kokonaisuutena, johon voi vaikuttaa mm. vaalitulokset. Myös tehtävässä toimivat luottamushenkilöt näyttävät suhtautuvan tehtävänsä täyttämiseen enemmänkin prosessina kuin tiettyjen vaatimusten tai yksittäisten asioiden suorittamisena. Yhtäältä mallin uskotaan yleistyvän Suomessa, mutta toisaalta se nähdään myös hyvin

henkilösidonnaisena valintana. Kaikki, joille on tarjottu mahdollisuutta osa- tai kokoaikaiseen luottamustehtävään, eivät ole ottaneet sitä vastaan, vaan hoitavat luottamustehtäviä oman työnsä ohella.

Usein luottamushenkilöt näyttäytyvät toiminnan subjekteina ja kuntalaiset toiminnan objekteina. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä toimijuudet vaihtelevat ja niihin on toisinaan vaikea tehdä selviä rajoituksia. Viranhaltijat toimivat keskeisessä asemassa valmistelutyössä ja päättäjät puolestaan asettavat strategisen tason suuntaviivoja sekä tekevät päätöksiä yhteisistä asioista. Kuntalaisilla on kuitenkin merkittävä asema päätöksentekijöinä äänestämisen kautta. Osa- ja kokoaikainen luottamustehtävä on pätkätyö, jota hoidetaan yleensä vaalikauden ajan äänestäjien takaamalla mandaatilla. Luottamushenkilöt kokevat, että heidän asemansa ja onnistuminen punnitaan vaaleissa kuntalais-ten toimesta.

4 Luottamushenkilö- järjestelmän kehittyminen

Viimeaikaiselle kuntien poliittiselle kehityskululle on ollut tyypillistä lautakuntarakenteen muutokset ja erityisesti lautakuntien määrän vähentyminen. Tämä on johtanut siihen, että lautakuntapaikat ja -tehtävät vähenevät määrällisesti, mutta sisällöllisesti ne muuttuvat vaativimmiksi asiakokonaisuuksien määrän ja laajuuden kasvaessa. Matalan kynnyksen poliittiset tehtävät ja nk. poliittisen pätevöitymisen paikat kaventuvat (vrt. Torfing, Sørensen & Ollgard Bentzen 2019, 59). Ilmiössä on kysymys siitä, että paikallispoliittisten tehtävien vaatimustaso on kasvanut ja ne kasautuvat pienemmälle joukolle ihmisiä. (vrt. Sandberg 2016, 3.; Pikkala, Pekola-Sjöblom & Piipponen 2013, 137.)

Luottamushenkilön rooli muuttuu

Luottamushenkilön tehtävää kuvastaa monelta suunnalta tuleva paine. Odotuksia ja paineita muodostuu niin vertaisilta, oman puolueen sisäلتä, kuntalaisten suunnalta, viranhaltijapuolelta kuin erilaisilta sidosryhmiltä. Yhteistyötahojen rooli on moninainen (kuvio 3) ja se sisältää tiedonvaihtoa molempiin suuntiin, viestintää, toiveiden ja tarpeiden kuuntelemista, yhteisten näkemysten muodostamista ja vaikuttamista.

Tärkeänä osana tehtävää ja sen kehittymistä osaksi kunnan johtamisjärjestelmää näyttäisi olevan määrittely siitä, millainen osa- tai kokoaikaisen luottamushenkilön tehtäväkuva on ja miten se suhteutuu muuhun johtamisjärjestelmään. Vaikean tästä määrittelytehtävästä tekee tehtävän muutosalttius (esim. vaalit) ja henkilösidonaisuus, mutta toisaalta juuri tästä syystä tarkemmat raamit tehtävän hoitamiseen voisivat toimia myös tukena muutostilanteissa.

Luottamushenkilöjärjestelmän muutoksen taustalla vaikuttaa ideologinen määrittelykamppailu politiikkojen ja viranhaltijoiden rooleista ja vallanjaosta. Osa- ja kokoaikainen luottamushenkilöjärjestelmä vah-

vistaa poliittisten toimijoiden resurssia tehtävien hoitamisessa. Järjestelmä mahdollistaa uudenlaisen syventymisen tason, ajankäytön ja panostuksen tehtävän hoitamiseen. Tilanne on uusi myös valmistelusta vastaaville viranhaltijoille ja vaatii uudenlaisien toimintatapojen ja yhteistyön omaksumista myös heille. Uuden institutionaalisen johtamismallin sisäänajo ja onnistuminen vaatii tukea niin muilta poliittisilta toimijoilta kuin viranhaltijaorganisaatiolta (vrt. Torfing, Sørensen & Ollgard Bentzen 2019, 73).

Vaihtoehtoiset kehityspolut

Kuntien osa- ja kokoaikaisten luottamustehtävien tarkastelu johtamisjärjestelmän näkökulmasta on osoittanut, että lähes kaikissa haastateltujen luottamushenkilöiden edustamissa kunnissa on käynnissä jonkintasoinen johtamisjärjestelmän kehittäminen. Osa- ja kokoaikaisten luottamustehtävien rooli ja painoarvo näyttäisi olevan yksi osa tätä kehitystä. Monessa kunnassa on punnittu vaihtoehtoja kunnanjohtajamallin ja pormestarimallin välillä. Joiltakin osin osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöt voivat olla eräänlainen välimalli, jossa lisätään poliittista johtoa ja seurataan sen vaikutuksia. Erilaiset pohdinnat ja muutokset kuntien johtamisjärjestelmissä kuvaavat kunnissa tapahtuvaa evolutiivista kehitystä sekä poliittisen johtamisen instituution muutosta. Mahdollisuuksien moninaisuutta ja erilaisia, toisinaan poukkoilevia-kin kehityskulkuja, selittää osaltaan evolutiivisen hallinnan kehityksen ei-lineaarinen luonne ja kompleksisuus (vrt. Li, Lu, Ma & Kwak 2010).

Osa- tai kokoaikaisella luottamushenkilömallilla voi olla erilaisia seurauksia (kuvio 4), ja se voi;

- 1) toimia *siirtymänä kohti pormestarimallia*, jonka avulla halutaan lisätä poliittista painoarvoa,
- 2) *vahvistaa kuntajohtajamallia* ja tukea virkajohdon asemaa
- 3) olla *osa jatkuvan kehittämisen jatkumoa*, jossa liikutaan vähittäin ja pienin kehitysaskelin eteenpäin
- 4) johtaa kohti *määräaikaisuuksien ja vaihtuvuuksien lisääntymistä*, jolloin poliittiset valinnat lisäävät muidenkin tehtävien määräaikaisuuksia
- 5) johtaa *uuteen vastuunjakoon*, joka liittyy heiluriliikkeeseen suurten vastuiden kokonaisuuksista kohti jaetumpia vastuita



Kuvio 4. Johtamisjärjestelmän evoluutiopolut

5 Johtopäätökset

Osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilötehtävät ovat osa demokratian murrosta poliittisen johtamisen vahvistumisen näkökulmasta. Ne muuttavat käsitystä siitä, millainen luottamushenkilön tehtävä on ja kuljettavat sitä kohti ammattimaisempaa suuntaa. Enää ei oleteta, että vaativat poliittiset tehtävät olisivat hoidettavissa muiden tehtävien ohella, vaan on nähty tarve ja toisaalta löydetty keino antaa niiden hoitamiselle uudenlaiset resurssit. Tästä on seurannut tilanne, jossa kuntien johtamisjärjestelmään on muodostunut uusi paikka ja tila luottamushenkilöjohdolle. Tämän tilan täyttäminen näyttäisi tällä hetkellä olevan hyvin henkilösidonnaista ja kuntakohtaista. Tämä on seurausta siitä, että tehtävältä puuttuu yhtäältä tunnettuus ja toisaalta tarkemmin määritellyt sisällöt. Järjestelmän evoluution ja kehittymismahdollisuuksien näkökulmasta seuraavana oleellisena askeleena näyttäytyy tehtävänkuvan sisältöjen, odotusten ja käytäntöjen tarkentaminen, jotta tehtävästä käytävä keskustelu ja siitä viestiminen olisi helpompaa.

Keskeiset rajapinnat ja vuorovaikutus

Tutkimuksessa tarkastelimme kysymystä siitä, mille rajapinnoille osa-aikaisten ja päätoimisten luottamushenkilöiden työ keskittyy ja millaiseksi rooli muotoutuu osana kunnan johtamista? Tutkimus osoittaa, että tehtävä vaatii hyvin monilla rajapinnoilla toimimista. Osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilöt ovat vuorovaikutuksessa kuntaorganisaation sisällä kuntajohtajan ja toimialajohtajien sekä viranhaltijoiden kanssa. Merkittävänä osana tehtävää on vuorovaikutus kuntalaisten suuntaan. Poliittinen ympäristö on keskeisessä osassa tehtävää ja siihen lukeutuvat niin oma poliittinen ryhmä kuin muiden poliittisten ryhmien ja luottamushenkilöiden kanssa kommunikointi. Lisäksi vuorovaikutusta on muihin sidosryhmiin, kuten yrityksiin ja kolmannen sektorin toimijoihin. Tehtävän sisällöt ovat hyvin monipuolisia ja tehtävänkuvan sisältöä on vaikea määritellä tarkkaan. Se koostuu niin ennakoitavista elementeistä, kuten kokouksista ja päätöksentekoon valmistautumisesta, kuin ennakoimattomista päivän polttavista kysymyksistä ja ongelmista, jotka vaativat nopeaa reagointia.

Sujuvoittava ja ennakoiva johtaminen

Tehtävä politiikan ammattilaisena muuttaa tekijäänsä poliitikosta kohti yhteisten asioiden hoitajaa johtamissysteemin sisällä. Kokonaisnäemyksen vahvistuminen ja asioiden monimutkaisuuden ymmärrys haastavat osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilöt hakemaan uudenlaista asemaa johtamisjärjestelmässä. Keskeistä tehtävässä on välittää tietoa eri toimijoiden (viranhaltijat, luottamushenkilöt, kuntalaiset) välillä päätöksenteon sujuvoittamiseksi ja ymmärryksen lisäämiseksi. Keskeisenä punaisena lankana tehtävässä näyttäytyy kuntalaisten näkökulman ja edun nostaminen toiminnan keskiöön.

Osa- ja kokoaikaiset luottamushenkilöt ovat proaktiivisia vaikuttajia. Heidän toimintansa kautta muodostetut uudet vuorovaikutusfoorumit ovat ensisijaisesti heidän omaa työtään tukevia elementtejä. Samalla ne kuitenkin muokkaavat johtamisjärjestelmää sekä poliittista johtamiskulttuuria. Vuorovaikutusfoorumit toimivatkin yhtenä elementtinä, joka tukee johtamisjärjestelmän uudistumiskykyä.

Paikalliset variaatiot

Osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden rooli osana kunnan johtamista vaihtelee eri kuntien välillä. Uudenlainen johtamisjärjestelmä haakee vielä paikkaansa tietyiltä osin. Keskeistä johtamisjärjestelmässä on, miten viranhaltijat ja poliitikot asemoituvat suhteessa toisiinsa. Millaiset johtamiskäytännöt toimivat heidän välillään ja millä tavalla roolit suhteutuvat toisiinsa. Toisissa kunnissa luottamushenkilöt ovat keskeisesti mukana johtamisorganisaatiossa esim. kunnan johtoryhmässä. Toisissa kunnissa taas tehtävä näyttäytyy enemmän poliittisena vaikuttamisena, jossa kuntaorganisaatio on yksi kumppani muiden joukossa. Keskeisenä tavoitteena on kuitenkin muodostaa ehjä, mutta moniääninen johtamiskokonaisuus.

Muutoksia demokratiassa ja johtamisessa

Toisena kysymyksenä tarkastelimme, miten ammattimaiset luottamushenkilöt tulkitsevat kunnan johtamisen muutosta asemastaan käsin? Osa- ja kokoaikaiset luottamustehtävät näyttäytyvät yhtenä osana demokratian murroaaltoa. Päätöksenteon läpinäkyvyyden vaatimus on vahvistunut ja uudet poliittiset tehtäväkuvat ilmentävät tätä kehitystä. Päätöksentekokulttuuria halutaan avata kuntalaisille vahvemmin ja poliitikot toimivat eräänlaisina sanansaattajina kuntaorganisaation ja kuntalaisten välillä.

Kuntien johtamisjärjestelmän evoluution näkökulmasta osa- ja kokoaikaisten luottamushenkilöiden malli voi olla muutoksen lähtölaukaus, välivaihe tai lopputulos. Tässä tarkastelussa on tunnistettu viisi erilaista mahdollista evoluutiopolkua: 1) Siirtyminen pormestariin, 2)

Kuntajohtajamallin vahvistuminen, 3) Jatkuva inkrementaalinen johtamisjärjestelmän kehittäminen, 4) Uusi vastuunjako ja tehtävien hajauttaminen (esim. lisätään lautakuntien määrää ja jaetaan vastuuta ja työtaakkaa useammille henkilöille) ja 5) Määräaikaisuuksien ja vaihtuvuuden hyväksyminen osaksi johtamisjärjestelmää, jolloin muutos nähdään jatkumona, josta ei edes yritetä pyrkiä pois. Johtamismallien tulevaisuus on tällä hetkellä jatkuvassa ristiaallokossa, esimerkiksi poliittiset suhteet, henkilövaihdokset ja vaalitulokset vaikuttavat siihen, miten ja mihin suuntaan kehitys jatkuu. Osana kuntien johtamisjärjestelmä uudistuksia on oleellista pohtia, onko kunnissa siirrytty vakaan, perinteisen johtamismallin ajasta turbulenttisempaan ja muuttuvampaan johtamisympäristöön ja millaiset valmiudet kunnilla on näihin muutoksiin?

Käsillä oleva tutkimus ja julkaisu ovat lähtölaukaus koko- ja osa-aikaisten luottamushenkilöiden tehtävänkuvan ymmärtämiseksi. Jatkossa on tarpeen pohtia sitä, millaisia vaatimuksia tehtävä asettaa siinä toimiville henkilöille ja miten luottamushenkilöt kokevat tehtävänsä politiikan ammattilaisina? Empiiristä ymmärrystä tukemaan on syytä rakentaa dokumentteihin perustuvaa kokonaiskuvaa siitä, miten tehtävää raamitetaan eri kunnissa.

Lähteet

Anttiroiko, A-V. 1992. Kunnallistieteellinen tutkimus. I osa. Kunnallistieteiden erityispiirteet. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 20/1992. Tampere.

Bohman, J. (1998). Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. The Journal of Political Philosophy: Volume 6, Number 4, 1998, 400–425.

Harjula H. & Prättälä K. (2015). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 9., uud. p. Helsinki: Talentum.

HE/268 (2014). Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268>

Jäntti A. & Haveri A. (2020). Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen arviointi. Akateemisen kokonaisarvioinnin väliraportti. Tampereen yliopisto. <https://www.hel.fi/static/helsinki/julkaisut/tampereen-yliopiston-arviointitutkimuksen-valiraportti.pdf>

Kestilä-Kekkonen E., Sipinen J. & Tiihonen A. (2018). Ehdokkaiden motiivit ja voimavarat. Teoksessa Kestilä-Kekkonen E., Sipinen J., Borg S., Tiihonen A. & Wass, H. Kuntademokratiaindikaattorit (2018). Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 6/2018.

Klijn, E. H. (2011). Democratic legitimacy criteria in interactive governance and their empirical application in J. Torfing and P. Triandis (toim.). Interactive policy making, meta governance and democracy, Colchester. ECPR press: 205-226.

Kuntalaki 578/2006 Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060578> (Katsottu 4.11.2020).

Leinonen J. (2012). ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä”. Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Väitöskirja. Acta nro 232. Suomen Kuntaliitto.

Li Y, Lu Y, Ma L, Kwak YH (2010). Evolutionary Governance for Mega-Event Projects (MEPs): A Case Study of the World Expo 2010 in China. Project Management Journal, Vol. 49, No. 1, 57–78.

Lowndes, V., & Leach, S. (2004). Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities. Local Government Studies, 30(4), 557–575. <https://doi.org/10.1080/0300393042000333863>

Majoinen, K. Korhonen, S. & Merisalo, M. (2008): Toimiva kunta. FCG Efeko. Helsinki.

Marin, S. (2017). Pormestarien Suomi: tarkastelussa poliittisen johtamisen ammattimaistuminen viidessä Suomen kaupungissa. Pro gradu -tutkielma. Johtamiskorkeakoulu. Tampereen yliopisto.

Miller David (1992). Deliberative Democracy and Social Choice. Political Studies. Special Issue, 54-67.

Möttönen, Sakari (2012). Kunnan poliittisen johtamisen uudistaminen: kokemuksia, näkemyksiä ja ehdotuksia. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Niinikoski Marja-Liisa & Setälä Maija (2012). Deliberatiivisen demokratian keinoja testaamassa: foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa. Hallinnon Tutkimus 31 (4), 261-276.

Piipponen, S.-L., Pekola-Sjöblom, M. 2018. Valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat Manner-Suomen kunnissa vuonna 2017. Uutta kunnista -julkaisu 3/2018.

Pikkala, S., Pekola-Sjöblom, M. & Piipponen, S.-L. (2013) Kuntademokratian tila ja trendit. Teoksessa: Borg, S., Kiilakoski, T., Mykkänen, J., Myllyniemi, S., Pekola-Sjöblom, M., Piipponen, S.-L., & Pikkala, S. (2013). Demokratiaindikaattorit 2013.

Ryynänen, A. (2001). Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Helsinki.

Sandberg, S. (2016). Kunnallisten luottamushenkilöiden ajankäyttö vuosina 1995-2015. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 5/2016. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1762-kunnallisten-luottamushenkilöiden-ajankaytto-vuosina-1995-2015-arttu2>

Sutela, M. (2000). Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. Public Administration Review 61 (2), 176-183.

Torfin, J., Sørensen, E., & Bentzen, T. O. (2019). Institutional design for collective and holistic political leadership. International Journal of Public Leadership, 15(1), 58-76. <https://doi.org/10.1108/IJPL-12-2018-0059>

Voort, H. van der, Koppenjan, J. F. M., & Kars, M. (2011). Politicians as Metagovernors—Can Metagovernance Reconcile Representative Democracy and Network Reality? Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy, 129-148.

Kiitokset tutkimukseen osallistuneille luottamushenkilöille, jotka ovat antaneet aikaansa haastatteluihin ja/tai osallistuneet keskusteluun Kuntaliiton koko- ja osa-aikaiset puheenjohtajat -verkoston tapaamisissa. Lisäksi kiitämme tutkimusraportin kommentoinnista yliopistonlehtori Jenni Airaksista ja professori Arto Haveria.



Helsinki 2020

**KUNTA
LIITTO** | Kommun-
förbundet