

# Yhdistävä kuntajohtaja – Kuntajohtajien kompetenssit dynaamisessa ja kerrostuneesti rakentuvassa johtamisympäristössä



Jonne Parkkinen, Arto Haveri & Jenni Airaksinen

## Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan kuntajohtajien kompetenssia hallintasuhteiden ja yhdistävän johtajuuden käsittein. Artikkelin tavoitteena on ymmärtää paremmin kuntajohtajien kompetenssitarpeita dynaamisesti ja kerrostuneesti rakentuvassa johtamisympäristössä. Artikkelin aineistona toimii haastatteluaineisto, joka analysoitiin sisällönanalyysillä. Tulosten perusteella dynaaminen ja kerrostuneesti rakentunut johtamisympäristö edellyttää kuntajohtajalta laaja-alaista kompetenssia. Johtajuuden ytimeen sijoittuvaa yhdistämisen taitoa voidaan pitää eräänlaisena kuntajohtajuuden ydinkompetenssina, jota kokonaisuuden hahmottamisen, itsensä johtamisen, viestintä- ja vuoro- vaikutus- sekä yhteisöllisyyteen ja verkostoitumiseen liittyvät taidot tukevat.

## Avainsanat

kuntajohtaminen, kuntajohtajat, uusi julkinen hallinta, hallintasuhteet, yhdistävä johtajuus, kompetenssi

## Abstract

This article examines the competence of municipal chief executive officers by using the concepts of governance relations and integrative leadership as instruments of interpretation. The aim of the article is to advance the understanding of the competence needed by municipal chief executive officer while operating in dynamic and layeredly structured local governments. The empirical data consists of interviews that were analyzed using qualitative content analysis. The results show that leadership environment and governance relations set certain demands for the competence of chief municipal officers. The skill to integrate various people, organizations and resources can be considered as a core competence of municipal chief executive officer. Other important skills include the understanding of the big picture, self-leadership skills, social skills, skills to work collaboratively with the community, and networking skills.

## Keywords

local leadership, municipal chief executive officers, new public governance, governance relations, integrative public leadership, competence

## Johdanto

Kuntajohtajan tehtävä on asemaltaan erityinen. Kuntien moninainen arvopohja ja laaja tehtäväkenttä sekä erilaiset ja edelleen erilaistuvat kunnat muodostavat haastavan johtamisympäristön. Kuntajohtajaan eri toimijoiden ja sidosryhmien suunnalta kohdistuvat ja keskenään ristiriitaiset odotukset asettavat kuntajohtajan ja hänen osaamisensa koetukselle. Lisäksi kunta toimintaympäristöineen on jatkuvan muutoksen alaisena tulkittavissa dynaamiseksi ja pyörteiseksi johtamisympäristöksi, joka asettaa oman haasteensa kuntajohtajan osaamiselle ja sen uusintamiselle.

Kuntajohtajien omissa kertomuksissa käytännön monimutkaisuus näyttäytyy etenkin erilaisissa hallintasuhteissa tapahtuneiden muutosten kautta. Kunnan kerrostuneesti rakentuneet hallintasuhteet sekä hierarkioiden, markkinoiden ja verkostojen samanaikainen läsnäolo ovat erilaisine toimintalogiikkoineen osaltaan synnyttämässä ja ylläpitämässä monimutkaisuutta. Kokeneiden kuntajohtajien silmin politiikan pirstoutuminen, kuntalaisten roolin muutos, kuntarajojen liudentuminen ja kunta–valtio -suhteen viileneminen ovat viimeisten vuosikymmenten aikana vaikuttaneet johtamisen tilaan, keinoihin ja tarvittavaan osaamiseen. Kuntajohtaminen on aina ollut vuorovaikutusammatti, mutta hallintasuhteissa tapahtuneiden muutosten myötä vuorovaikutukselle asetettavat odotukset ovat moninaistuneet ja kasvaneet. (Haveri, Airaksinen, Paananen 2013.)

Kuntajohtaminen rakentuu hallintasuhteissa ja se, missä hallintasuhteissa kuntajohtaja operoi, määrittäyty monenlaisten tekijöiden summana. Esimerkiksi kysymys kunnan roolista ja tehtävistä yhteiskunnassa kytkeytyy siihen, keitä ovat ne henkilöt, ryhmät ja organisaatiot, joiden kanssa kuntajohtajan odotetaan toimivan tehtävää toteuttaessaan. (Haveri, Airaksinen, Paananen 2015.) Hallintasuhteiden priorisointiin vaikuttavat kuntajohtajan osaaminen, luonteenpiirteet ja aikaisempi työhistoria, kunnan

strateginen ja kulttuurinen ymmärrys ja tavoitteet sekä kuntajohtajaan kohdistuvat odotukset. Kuntajohtajien väliltä löytyy eroja esimerkiksi siinä, kuinka oman organisaation, paikallisyhteisön tai paikallisen elinkeinoelämän kehittämiseen keskitytään. Kuntajohtajiin kohdistuvien odotusten lisäksi johtajuuden tilan muotoutumiseen vaikuttaa kuntajohtajan oma kokemus siitä, missä hän kokee viihtyvänsä, saavansa tilaa ja saavuttavansa tuloksia. (Haveri ym. 2015.) Kuntajohtajan tehtävään liittyviä kompetenssitarpeita on tutkittu aikaisemminkin. Haverin ja Majoinen (1997, 99, 101) esittelemässä kunnanjohtajan pätevyysprofilissa keskeisimmiksi tarpeiksi nostetaan kuntayhteisön johtamisen taidot, strateginen pätevyys, käytännölliset tiedot ja taidot, ihmissuhdetaidot sekä henkilökohtaiset ominaisuudet. Sittemmin pätevyysprofilia on päivitetty pariin otteeseen (Haveri & Majoinen 2009; Parkkinen, Haveri & Airaksinen 2017). Muutoksina myöhemmissä osaamisprofiileissa on muun muassa vuorovaikutustaitojen kasvava merkitys verkostomaisesti jäsenyvässä johtamisympäristöissä. Vuorovaikutustaidot on liitetty myös keskeisenä tekijänä kuntajohtajan liikkumavaran luomiseen (Leinonen 2012) ja niiden voidaan tulkita olevan keskeisessä asemassa myös kuntien uudistamiseen liittyvässä kollektiivisessa asiantuntijuudessa (ks. Jurmu 2021). Hyvän kuntajohtajan ominaisuuksia selvitettiin myös tulevaisuuden kuntajohtamista kartoittaneessa raportissa (Haveri 2020), jonka perusteella kolmen kärki muodostuu epävarmuuden- ja paineensietokyvystä, muutoksenjohtamisen taidoista sekä vuorovaikutuskyvystä ja ihmisten johtamisen taidoista.

Käsillä oleva artikkeli jatkaa kuntajohtajien kompetenssitarpeiden tarkastelua hakemalla vastausta kysymykseen: Millaista kompetenssia edellytetään dynaamisessa ja kerrostuneesti rakentuvassa johtamisympäristössä toimivalta kuntajohtajalta? Kompetenssitarpeiden tarkastelu kytketään kunnan hallintasuhteisiin, dynaamisuuteen ja yhdistävään johtajuuteen.

## Dynaamiset ja kerrostuneesti rakentuneet hallintasuhteet johtamisympäristönä

Viime vuosina käsitys julkishallinnosta ja sen myötä kunnasta johtamisympäristönä on rakentunut vahvasti hallinnan ja uuden julkisen hallinnan käsitteiden varaan (ks. esim. Rhodes 1996, 666; Osborne 2006; Klijn 2008, 508;). Uusi julkinen hallinta (*new public governance*, *NPG*) korostaa yhteisöjen, erilaisten julkishallinnon ulkopuolelle ulottuvien yhteistyöverkostojen ja kumppanuuksien kasvavaa merkitystä, toimijoiden välistä keskinäistä riippuvuutta palvelutuotannossa sekä monitoimijaisuuden ja yhteistyöverkostojen myötä tarvittavia uudenlaisia hallinnan, koordinoinnin ja johtamisen keinoja (Osborne 2006, 382–384; Klijn 2008, 510–511; Bryson, Crosby & Bloomberg 2014, 446).

Hallinta-ajattelun myötä kunta ymmärrettään johtamisympäristönä monimutkaiseksi, monitoimijaiseksi ja avoimeksi systeemiksi, jossa organisaation sisäisten suhteiden rinnalle nousevat kunnan suhteet muihin toimijoihin. Kuntajohtaminen tapahtuukin vuorovaikutusprosessissa erilaisilla rajapinnoilla, joiden muodostama kokonaisuutta voidaan kutsua kunnan hallintasuhteiksi (Haveri ym. 2015, 24). Johtamisympäristöä määrittävät kunnan hallintasuhteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: sisäisiin hallintasuhteisiin (poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen välinen rajapinta sekä hallinto- ja palveluorganisaation sisäiset suhteet esimerkiksi eri toimialojen välillä), paikallisiin hallintasuhteisiin (paikalliset yritykset, alue- ja paikallistason julkisyhteisöt kuten naapurikunnat ja seudulliset organisaatiot sekä kansalaisrajoitannassa kuntalaiset ja järjestöt) sekä yli-paikallisiin hallintasuhteisiin (valtio ja muut kansalliset toimijat sekä ylikansalliset organisaatiot) (Haveri ym. 2013, 17–18).

Kunnan hallintasuhteet ovat luonteeltaan dynaamisia ja kerrostuneesti rakentuneita. Dynaamisuus johtaa tarpeeseen jatkuvasti priorisoida ja muokata hallintasuhteita tehtäväkentässä ja toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten edellyttämällä tavalla (Sørensen &

Torfin 2007, 26). Samalla hallintasuhteisiin liittyvä monimutkaisuus lisääntyy sekä erilaiset keskinäisriippuvuus-suhteet ja jännitteet eri toimijoiden välillä kasvavat (Haveri, Paananen & Airaksinen 2018, 51). Kuntajohtamiseen kiinteästi kuuluva duaalijohtamisen malli, eli toisistaan erotettavissa olevat poliittinen johtaminen ja ammattijohtaminen sekä niiden välinen rajapinta, on yksi keskeisistä kunnan hallintasuhteiden dynamiikkaan vaikuttavista tekijöistä. Kuntajohtaja sijoittuu asemansa vuoksi vuorovaikutussuhteiden keskelle ja toimii poliittisten luottamushenkilöiden odotusten ja viranhaltijatyöhön liittyvien velvollisuuksien ristipaineissa pyrkien vuorovaikutuksellaan rakentamaan itselleen riittävän liikkumavaran työnsä mahdollistamiseksi (Leinonen 2012, 192–193). Oman mausteensa kunnan hallintasuhteiden dynamiikkaan tuo kunnan poliittisen johdon ainakin osittainen vaihtuminen neljän vuoden välein. Tällöin kuntajohtaja joutuu rakentamaan ainakin osan hallintasuhteistaan uusiksi ja neuvottelemaan itseensä kohdistuvista odotuksista, omasta asemastaan ja työilleen asetettavista tavoitteista uuden poliittisen johdon kanssa.

Myös julkishallinnon kerrostuneisuus heijastuu kunnan hallintasuhteisiin. Vaikka hierarkiat, markkinat ja verkostot esitetään usein peräkkäisinä uudistusaaltoina ja toisensa syrjäyttävinä ”parhaina” hallintatapoina (Osborne 2006, 378; Peters 2011, 22; Hakari 2013, 40), esiintyvät ne erilaisine ideaaleineen käytännössä samanaikaisina ja päällekkäisinä (Osborne 2006, 378; Haveri & Anttiroiko 2021, 4). Toiminnan lainmukaisuuteen ja riskien hallintaan liittyvien vaatimusten ja velvollisuuksien vuoksi kunnissa on edelleen tarve perinteisen julkishallinnon mukaiselle byrokralle ja hierarkiaan perustuville hallinnollisille rakenteille osana poliittiseen päätöksentekoon liittyvää valmistelua ja päätösten toimeenpanoa sekä viranomaistehtävien hoitoa (Agranoff 2006, 63; Rhodes 2016, 639). Uuden julkisjohtamisen mukaiset tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset julkisessa palvelutuotannossa ja -hankinnoissa edellyttävät kuntajohtajalta erilaisten sopimuksellisten käytäntöjen, yksityisen sektorin johtamisoppien

ja tekniikoiden, tulokellisuusinformaation ja mittarien sekä hankintaprosessien hallitsemista (Rhodes 1996, 663; Lundström 2011, 95). Uuden julkisen hallinnan myötä kasvava paikallisen ja ylipaikallisen yhteistyön merkitys sekä pyrkimys kuntalaisten aktiivisen toimijuuden edistämiseen painottavat verkostoissa toimimisen sekä uudenlaisen vuorovaikutuksen tärkeyttä (Morse 2008, 88–89; Pedersen & Hartley 2008, 334–335; Haveri ym. 2015, 26). Ratkaisevaa kuntajohtajan kannalta on omaksua uudenlainen eri taitojen yhdistämiseen tähtäävä johtamisote, joka takaa menestymisen byrokratian, markkinoiden ja verkostojen värittämässä johtamisympäristössä (Agranoff 2006, 57; Pedersen & Hartley 2008, 334; Rhodes 2016, 644).

Kuntajohtajuuden erityinen haaste on osata soveltaa oikeita johtamiskeinoja erilaisissa hallintasuhteiden ja kerrostuneisuuden tilanneyhetyksissä. Siegel (2010) kuvaa haastetta johtamisen suuntautumisenä kolmeen suuntaan: viranhaltijaorganisaation esimiehenä johtaminen suuntautuu hierarkiassa alaspäin (*leading down*), jolloin tarvitaan erilaisten normien ja säädösten tuntemusta, sekä ymmärrystä inhimillisten ja muiden resurssien kustannustehokkaasta hyödyntämisestä. Kunnan edustajana ulkoisten sidosryhmien parissa ja kansalaisrajoapinnassa johtaminen suuntautuu ulospäin (*leading out*), jolloin perinteiset esimies-alaisuudet puuttuvat, vuorovaikutuksen määrä lisääntyy ja johtajalta edellytetään hienovaraisempien vaikuttamisen keinojen soveltamista. Poliittisessa rajoapinnassa johtaminen suuntautuu ylöspäin (*leading up*), jolloin tärkeiksi nousevat epäsuorat vaikuttamisen keinot ja kuntajohtajan diplomaattiset kyvyt. Haastavaksi kuntajohtamisen tekee se, että johtamisen on tapahduttava samanaikaisesti kaikkiin kolmeen suuntaan, huomiota vaativat asiat ovat laajoja ja nousevat käsiteltäväksi yhä nopeammalla syklillä (Siegel 2010, 157). Lisäksi erityisesti pienemmissä kunnissa tukena ei ole laajaa asiantuntijaorganisaatiota, vaan vastuu asioiden edistamisestä jää viime kädessä kuntajohtajalle (Siegel 2010, 157–158).

Lopulta kuntajohtaja valitsee itse johtamistyönsä kannalta olennaiset hallintasuhteet.

Hallintasuhteet perustuvat toimijoiden väliin luottamukseen (Rhodes 1997, 49–50). Hallintasuhteissa operoiminen korostaa vuorovaikutuksen ja vuorovaikutustaitojen merkitystä (Morse 2008, 89), sillä vuorovaikutuksen avulla johtaja rakentaa edellä mainittua luottamusta toimijoiden välille, neuvottelee ja sovittaa yhteen tavoitteita ja toimintoja sekä ratkoo toimijoiden välisiä ristiriitatilanteita (Haveri ym. 2015, 26). Vuorovaikutus on keino, jonka avulla kuntajohtaja yhdistää ja valjastaa hallintasuhteiden sisältämiä resursseja, osaamista ja sosiaalista pääomaa kunnan perustehtävän haltuunottamiseksi (Haveri ym. 2015, 26). Toimiminen monimutkaisten ja kerrostuneesti rakentuneiden hallintasuhteiden verkostossa edellyttää kuntajohtajalta yhtäältä kirkasta kuvaa kuntakokonaisuuden strategisesta tilanteesta ja toimintaympäristöstä sekä toisaalta erilaisten henkilöiden, rakenteiden ja resurssien yhdistämiseen tähtäävää yhdistävää johtajuutta.

## Hallintasuhteissa edellytetään yhdistävää johtajuutta

Yhdistävän johtajuuden (*integrative public leadership*) juuret ovat julkisjohtamisen tutkimuksessa ja se edustaa johtajuustutkimuksessa selkeästi jaetun johtajuuden koulukuntaa (ks. esim. Crosby & Bryson 2010, 211; Sun & Anderson 2012, 310; Ospina 2016, 280). Keskeistä johtajuudessa on se, että yksittäinen johtaja tai organisaatio ei ole yksin vastuussa ilkeiden, organisaatio- ja sektorirajat ylittävien ongelmien ratkaisemisesta, vaan vastuu ja johtajuus jakautuvat toimijoiden kesken ja ongelmien ratkaisemisessa painotetaan organisaatio- ja sektorirajat ylittävän yhteistyön ja yhteistyöverkostojen merkitystä. Yhdistävä johtajuus voidaankin määritellä ryhmien ja organisaatioiden yhteen saattamiseksi hallintorajoista piittaamatta ja erilaisia keinoja käyttäen (Crosby & Bryson 2010, 211). Sen tavoitteena on ratkaisujen hakeminen ja julkisen arvon luominen voimavaroja yhdistämällä (Crosby, 't Hart & Torfing 2017, 659–660). Yhdistävällä johtajuudella tavoiteltava toimijoiden välinen yhdentyminen nähdään

ideaalimuodossaan syvempänä kuin perinteinen yhteistyö ja mahdollistavan kumppanuuden varaan rakentuvan synergiaedun tavoittelun (vrt. Morse 2010, 232).

Ymmärrettäessä johtajuus jaetuksi ja verkostomaisesti jäsentyneessä johtamisympäristössä tapahtuvaksi toiminnaksi, johtajan vaikutusvalta hajaantuu ja johtaminen irtaantuu esimies-alaisuudesta (Luke 1998, 22–23). Johtajan tehtävät, toimintatavat, eri tilanteissa omaksuma rooli ja kompetenssit eroavat väistämättä perinteisestä johtamisesta (Morse 2008, 82). Johtajan toiminnassa korostuvat etenkin yhteisesti luodun käsityksen rakentaminen ongelmista ja tavoitteista (Morse 2010, 242), toimijoiden välisen luottamuksen rakentaminen (Silvia & McGuire 2010, 275; Haveri ym. 2015, 134), yhteistyöverkoston yhteen saattaminen, voimaannuttaminen ja työskentelyn fasilitointi (Silvia 2011, 69; Torfing & Díaz-Gibson 2016, 107) sekä toimijoiden välisten näkökulmien yhteensovittaminen ja konfliktien ratkominen (Crosby 2010, 71; Crosby & Bryson 2010, 222; Silvia 2011, 69). Verkosto- ja verkostojohdamisen tutkimuksissa edellä kuvattuun johtajuuden muutokseen ja erityisesti uudella tavalla painottuviin johtajan toimintatapoihin on viitattu muun muassa yhdistävän johtajuustyylin (connective management style) käsitteellä (ks. Edelenbos, Van Buuren & Klijn 2013).

Yhteistyöverkostojen ja hallintasuhteiden painottumisen myötä johtajan rooli muuttuu perinteisestä hierarkkiseen käskyvaltasuhteeseen perustuvasta sankarijohtajuudesta kohti vertaisten keskuudessa tapahtuvaa yhteistyön fasilitointia ja katalysointia (Bryson & Crosby 1992, 20–21; Luke 1998, 32–33). Tällöin johtaja voi toimia esimerkiksi koollekutsujan (Luke 1998, 67–68), toiminnan legitimizeettia rakentavan sekä resurssien ja kontaktien hankkimisesta vastaavan sponsorin (Crosby & Bryson 2010, 219), toiminnan koordinoinnista, organisoinnista ja yhteensovittamisesta vastaavan esitaistelijan (Crosby & Bryson 2010, 219) tai yhteistyön tukemisesta vastaavan fasilitaattorin (Luke 1998, 186–187; Morse 2010, 234; Ansell & Gash 2012, 15) rooleissa.

Yhteistyöverkostoissa toimittaessa olennaisia ovat viestintä- ja vuorovaikutustaidot sekä näihin kytkeytyvät ihmissuhdetaidot – kuten johtajan taito neuvotella, viestiä, kuunnella ja havainnoida muita osapuolia (Morse 2008, 88–89; Parkkinen ym. 2017, 87). Johtajan keskeisiin kompetenssitarpeisiin kuuluvat lisäksi itsensä johtamisen, strategisen ja systeemisen ajattelun sekä fasilitoimisen taidot (Luke 1998 151–152, 186–187; Morse 2008, 89–90; Crosby & Bryson 2010, 218; Sun & Anderson 2012, 314) sekä yhteistyömyönteinen ajattelutapa, tiimityöskentely- ja yhteistyötaidot (Luke 1998, 226; Getha-Taylor 2008, 114). Lisäksi yhdistävään johtajuuteen liittyviksi erityispiirteiksi on ehdotettu tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen perustuvaa arvomaailmaa ja näiden arvojen julkituomista omassa toiminnassa sekä erityistä tahtoa ja motivaatiota osallistua yhteiskunnallisiin asioihin (Sun & Anderson 2012, 220). Huomionarvoista kuitenkin on, ettei ammattitaitoisimmankaan yhdistävän johtajan tarvitse selviytyä kaikista tehtävistä yksin tai hallita kaikkia mahdollisia taitoja. Jaetun johtajuuden periaatteiden mukaisesti ratkaisevaa on, että yhteistyöverkosto on kokonaisuutena kyvykäs ja että eri henkilöiden kompetenssit täydentävät toisiaan (Alban-Metcalf & Alimo-Metcalf 2010, 10–11; Bryson & Crosby 1992, 32). Johtajuus ei siis ole riippuvaista yksittäisestä henkilöstä tai hänen muodollisesta asemastaan.

Hyödynämme yhdistävän johtajuuden käsitteistöä tulkinnan apuvälineenä. Ymmärrämme yhdistävän johtajuuden erityisesti yhteistyöverkostoihin liittyvänä ja hallintasuhteissa ilmenevänä johtajuutena. Keskeistä on ryhmien ja organisaatioiden yhteen saattaminen monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseksi, missä toimijoiden välinen luottamus ja vuorovaikutustaidot ovat yhteistyön kannalta tärkeässä asemassa.

## Kompetenssi käsiteosaamisen jäsentäjänä

Yksilön osaamisella tarkoitetaan yleensä käytäytymiseen liittyviä kykyjä ja valmiuksia, joita sovelletaan jonkin tavoitteen saavutta-

miseksi (Helakorpi 2005, 58; Hanhinen 2010, 49). Tarkasteltaessa yksilön osaamista johonkin työhön liittyen käytetään usein apuna kolmea keskenään hieman eri sisältöistä käsitettä. Kompetenssilla (*competence*) tarkoitetaan yleensä tietyn tehtävän suorittamiseksi tarvittavaa laajempaa osaamiskokonaisuutta ja varsinkin yleisesti kompetenssikäsitettä käytetään juuri osaamiseen viitattaessa (Hanhinen 2010, 52, 59). Osaamisalueen käsitteellä (*competency*) viitataan yleensä kompetenssin osakokonaisuuksiin tai osa-alueisiin eli yksittäisiin tietoihin ja taitoihin (Hanhinen 2010, 59). Kvalifikaatiot (*qualification*) liittyvät instituutioiden ja organisaatioiden tarpeisiin (Hanhinen 2010, 77), jolloin osaamista tulkitaan työhön liittyvinä pätevyysvaatimuksina (Helakorpi 2005, 62).

Kompetenssikäsitteellä voidaan tarkoittaa yksilön kykyä suoriutua työtehtävästä, yksilön ominaisuutta tai suoritusnäkökulman ja henkilön ominaisuuksien yhdistelmää (Helakorpi 1999, 15; Hanhinen 2010, 53–54). Käsite on luonteeltaan suhteellinen ja kontekstisidonnainen (Hanhinen 2010, 72). Suhteellisuus ilmenee käsitteen kulttuuri- ja toimintaympäristösidonnaisuutena sekä sen potentiaalisenä ulottuvuutena, sillä kompetenssi voidaan ymmärtää sekä yksilön potentiaalisenä kapasiteettina suoriutua työtehtävästä että aktuaalisena suorituskykyinä (Ruohotie 2005, 32–33). Kontekstisidonnaisuutta voidaan pitää piirteinä, joka erottaa kompetenssin yleisestä osaamisesta, sillä kontekstisidonnaisena kompetenssi määrittyy suhteessa työtehtävään tai työstä suoriutumiseen (Ruohotie 2005, 32; Hanhinen 2010, 53), jolloin se voidaan rinnastaa myös ammatilliseen pätevyyteen (Helakorpi 2005, 58; Pietiläinen 2010, 89). Kompetenssi koostuu yksittäisten tietojen ja taitojen lisäksi asenteista ja motiiveista, persoonallisuuden piirteistä sekä näihin liittyvästä itsetuntemuksesta (Boyatzis 1982, 21; Garavan & McGuire 2001, 151–152; Hanhinen 2010, 55). Kompetenssikäsitteen yhteydessä on syytä mainita myös metakompetenssin ja metakognition käsitteet. Metakompetenssilla

tarkoitetaan yksilön kykyä oman kompetenssinsa soveltuvuuden, käytön ja opittavuuden arvioimiseen. Yhdessä kognitioon liittyvän tietoisuuden (metatieto) kanssa se muodostaa metakognitioksi kutsutun kokonaisuuden, joka ohjaa oppijan kykyä reflektoida, ymmärtää ja kontrolloida omaa oppimistaan (Ruohotie 2010, 107; Hanhinen 2010, 105–104).

Tässä tutkimuksessa kuntajohtajien kompetenssitarpeiden jäsentämisessä tukeudutaan erityisesti Hanhisen väitöskirjassaan (2010, 76) rakentamaan kompetenssijaotteluun (ks. myös Snow, Corno ja Jackson 1996, 247). Jaottelun perusteella kompetenssi rakentuu hankalasti toisistaan erotettavista affektiivisista ja konatiivisista valmiuksista sekä kognitiivisista kyvyistä. Affektiiviset valmiudet liittyvät yksilön arvomaailmaan, asenteisiin ja temperamenttiin (Koiranen & Ruohotie 2001, 103; Hanhinen 2010, 69). Ne näyttäytyvät usein tiedostamattomana ja tunneperäisenä reagoitina erilaisissa tilanteissa (Kyrö, Mylläri & Seikkula-Leino 2008, 274). Konatiiviset valmiudet liittyvät yksilön motivaatioon ja tahtoon (Koiranen & Ruohotie 2001, 103). Ne ilmenevät käytännössä yksilön motivoitumisena tietyistä asioista sekä siinä, kuinka päämääräsitoutuneesti hän saattaa aloittamansa asiat päätökseen (Hanhinen 2010, 69). Kognitiiviset kyvyt liittyvät havainnointiin, tunnistamiseen, kuvittelemiseen, ongelmanratkaisuun ja päätöksentekoon (Kyrö ym. 2008, 273; Hanhinen 2010, 59–60) ja yleensä niihin viitataan puhuttaessa yleisesti yksilön tiedoista ja taidoista. Myös älykkyys luetaan kognitiiviseksi kyvyksi (Hanhinen 2010, 60). Käytännössä kognitiiviset kyvyt ilmenevät asia- eli deklaratiiviseen tietoon (*knowing what*) ja proseduraaliseen eli menettelytapoja koskevaan tietoon (*knowing how*) liittyvinä valmiuksina (Koiranen & Ruohotie 2001, 104; Kyrö ym. 2008, 273; Hanhinen 2010, 62–63). Taitoihin liittyvät valmiudet ovat kompetenssiin liittyvää toiminnallista kykyä, ja ne kytkeytyvät proseduraaliseen tietoon toisin sanoen siihen, miten yksilö käyttää tietoa suorittaessaan tiettyjä kognitiivisia toimintoja (Hanhinen 2010, 63).

## Tutkimusaineisto ja analyysimenetelmä

Tutkimuksessa noudatettiin laadullista tutkimusotetta ja tutkimusaineisto kerättiin vuoden 2017 tammi-maaliskuun aikana täsmäryhmähaastatteluina ja teemahaastatteluina. Koska tavoitteenamme oli syventää ymmärrystä kuntajohtajien kompetenssitarpeista, menetelmällisesti sopivimpana ratkaisuna nähtiin haastattelut. Niiden avulla saatiin kerättyä haastattelutavien omiin tulkintoihin ja merkityssisältöihin liittyviä näkemyksiä aiheesta (Hirsjärvi & Hurme 2011, 34–35). Haastattelut etenivät verrattain vapaamuotoisesti tutkimuskysymysten pohjalta rakennetun haastattelurungon varassa. Täsmäryhmähaastatteluissa syntynyt keskustelu auttoi haastateltavia täydentämään toistensa vastauksia ja muodostamaan näin haastattelujen sisällä verrattain yhtenäisen ja jaetun näkemyksen kuntajohtajan työhön liittyvistä kompetenssitarpeista. Lisäksi ne edistivät aineistonkeruun tutkimustaloudellisuutta. Teemahaastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina. Ne mahdollistivat sellaisten arkaluontoisempien aiheiden ja tulkintojen käsittelemisen, joita mahdollisesti ei olisi jaettu ryhmähaastatteluissa. Lisäksi ne edesauttoivat haastateltavien oman näkökulman korostamisessa ja tutkijoiden ennakkokäsitysten siirtämisessä taka-alalle sekä ymmärryksen syventämisessä ja täydentämisessä tiettyjen teemojen osalta.

Kahden aineistonhankintatavan yhdistämisellä pyrittiin monipuolistamaan aineistoa ja parantamaan näin tutkimuksen luotettavuutta. Kokonaisuutena menetelmälliset ratkaisut mahdollistivat tutkimustaloudellisesti tehokkaan aineistonkeruun, jossa pystyttiin kuitenkin korostamaan haastateltavien omaa näkökulmaa (Hirsjärvi & Hurme 2011, 48, 63).

Haastatteluista kaksi toteutettiin täsmäryhmähaastatteluina ja seitsemän yksilöhaastatteluina. Yhteensä tavoitettiin 21 informanttia seuraavalla tavalla: kuntajohtajien täsmäryhmähaastattelu kymmenen (10) informanttia, kunnanhallituksen puheenjohtajien täsmäryhmähaastattelu neljä (4) informanttia, kuntajoh-

tajien teemahaastattelu kolme (3) informanttia, kunnanhallituksen puheenjohtajien teemahaastattelu kaksi (2) informanttia sekä asiantuntijoiden teemahaastattelu kaksi (2) informanttia. Haastateltavat valittiin niin, että mukaan saatiin johtajia erityyppisistä kunnista ja eri puolilta Suomea. Johtajien omaa näkökulmaa täydennettiin kunnanhallituksen puheenjohtajien haastatteluilla, joissa kuntajohtajien kompetenssitarpeita pohdittiin esimiesnäkökulmasta kohdistuvien odotusten kautta.

Asiantuntijahaastatteluihin valittujen johtamisen konsultin ja johtajuustutkijan haastattelut tarjosivat näkökulman, jossa kompetenssitarpeita tarkasteltiin yleisemmällä tasolla, kunnan ulkopuolelta ja johtajuudessa vallitsevien kehitystrendien kautta. Kuntajohtajien näkökulman täydentämisellä pyrittiin edelleen vahvistamaan aineiston monipuolisuutta ja parantamaan tutkimuksen luotettavuutta. Eri näkökulmien väliltä ei tunnistettu merkittäviä jännitteitä tai ristiriitoja.

Haastattelut toteutettiin pääosin kasvotusten. Kaksi teemahaastatteluista toteutettiin puhelimitse. Aineistosta muodostui näkökulmitaan rikas ja maltillisesta koostaan huolimatta kylläntymispiste saavutettiin tutkimuksen kannalta keskeisten teemojen osalta varsin pian. Haastattelut äänitettiin ja litteroitiin kirjalliseen muotoon aineiston analyysia varten. Kuntajohtajan julkisen aseman kautta aiheeseen sisältyvien herkkyyksien vuoksi informanteille luvattiin, että analyysin tulokset raportoidaan heidän anonymiteettiään vaarantamatta ja niin, ettei yksittäistä haastateltavaa voi tunnistaa lopullisesta raportista. Sitaateista on muokattu ja poistettu tunnistamista edesauttavia sanoja ja ilmauksia muuttamatta kuitenkaan niiden asiasisältöä. Tutkimustyössä noudatettiin hyvän tieteellisen käytännön edellyttämiä tapoja.

Tutkimusaineisto analysoitiin sisällönanalyysin keinoin. Aluksi tutkimusaineisto pelkistettiin analyysikysymyksen avulla pelkistetyiksi käsitteiksi. Pelkistämisen seurauksena laaja haastatteluaineisto rajautui tutkimuskysymyksen kannalta olennaisiin asiakokonaisuuksiin ja tiivistyi jatkokäsittelyn kannalta käsiteltä-

vämpään muotoon. Pelkistämisen jälkeen tutkimusaineisto ryhmiteltiin teoriaohjaavasti tukeutuen Hanhisen (2010, 76) kompetenssikäsittelyn jaotteluun. Teoriaohjaavalle analyysille tyypillisesti pelkistettyjen käsitteiden ryhmitely aloitettiin aineistolähtöisesti ja muodoste-

tut luokat kytkettiin vasta ryhmittelyä edetessä osaksi kompetenssiaottelua (ks. esim. Tuomi & Sarajärvi 2002, 116; Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2010, 18–20). Valmiit luokat muodostavat kuntajohtajien kompetenssimatriisin perustan (kuvio 1).

	Dynaamisuus	Kerrostuneisuus	Yhdistävä johtajuus
<b>Affektiiviset valmiudet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kehitysmyönteisyys</li> <li>• Nöyryys</li> <li>• Joustavuus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Läpinäkyvyys</li> <li>• Oikeudenmukaisuus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ulospäin suuntautuneisuus</li> <li>• Avoimuus</li> <li>• Tunnollisuuteen liitettävät                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Järjestelmällisyys</li> <li>• Vastuuntuntoisuus</li> <li>• Tavoitesuuntautuneisuus</li> <li>• Itsekuri</li> </ul> </li> </ul>
<b>Konatiiviset valmiudet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivaatio:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivoituneisuus tulevaisuuden kehityskulkujen edistämiseen</li> <li>• Motivoituneisuus itsensä kehittämiseen</li> </ul> </li> <li>• Tahto:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sietokyky</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tahto:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pitkäjänteisyys</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivaatio:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivoituminen kunnan kehittämisestä</li> </ul> </li> </ul>
<b>Kognitiiviset kyvyt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Itsensä johtamisen taidot</li> <li>• Poliittiset taidot</li> <li>• Ihmisten johtamisen ja muutosjohtamisen taidot</li> <li>• Strategiset taidot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yleiset johtamistaidot</li> <li>• Konsernitaidot</li> <li>• Substanssitaidot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kokonaisuuden hahmottaminen ja systeminen ymmärrys</li> <li>• Viestintä- ja vuorovaikutustaidot</li> <li>• Verkostoissa toimimisen ja verkostoitumisen taidot</li> <li>• Yhteisöllisyyteen liittyvät taidot                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kansalaiskyvykkyyks</li> </ul> </li> </ul>

**Kuvio 1.** Kuntajohtajien kompetenssimatriisi

Analyysin tuloksena empiirinen aineisto luokiteltiin ja jäsenneltiin teoreettisiin käsitteisiin perustuen ja samalla luotiin perusta aineiston tulkinnalle (Ruusuvoori ym. 2010, 29.) Aineiston tulkinta jäsenneltiin viitekehityksessä määriteltyjen johtamisympäristön dynaamisuuden, hallintasuhteiden kerrostuneisuuden ja yhdistävän johtajuuden käsitteiden avulla. Seuraavaksi tut-

kimuksen tulokset käsitellään kompetenssimatriisin sarakkeiden mukaisessa järjestyksessä.

### **Kuntajohtaminen tapahtuu dynaamisissa hallintasuhteissa**

Kunta toimintaympäristöineen muodostaa luonteeltaan aiempaa dynaamisemman, jatkuvas-



sa muutoksessa olevan johtamisympäristön. Esimerkiksi kuntaorganisaation aiempaa suu- rempi avautuminen kuntalaisten ja järjestöjen suuntaan lisää kuntajohtajan näkökulmasta ope- roitavien hallintasuhteiden määrää samalla, kun politiikan pirstoutuminen heikentää tilanteiden ennakoitavuutta. Kuntajohtajan johtamisympä- ristön voidaan todeta muuttuneen aikaisempaa haastavammaksi, mikä edellyttää uudenlaisten toimintatapojen, tietojen ja taitojen sekä johta- jaroolin omaksumista.

Affektiivisista valmiuksista voidaan johta- misympäristön lisääntyneeseen dynaamisuuteen liittää erityisesti **kehitysmyönteinen asenne ja nöyryys**, joilla katsotaan olevan keskeinen vai- kutus koko kuntaorganisaatiossa vallitsevaan ilmapiiriin. Käytännössä ne näkyvät haluna kehittää oman organisaation toimintatapoja ja menetelmiä sekä valmiutena ja haluna jatku- vaan oppimiseen ja oman osaamisensa päivit- tämiseen. Kehitysmyönteisyys näkyy itsensä kehittämisen lisäksi henkisenä **joustavuutena**, taitona suunnitelmien muokkaamiseen lennos- ta, reagointina yllättäviin tilanteisiin ja taitona löytää oikeanlaiset tai vähiten huonot ratkaisut myös välitöntä reagointia vaativissa tilanteissa.

*”Se, että elinikäistä oppimistahan tämä on. [–] Se on itsessään sisällä oikeestaan olta- va tässä, kun tällaseen tehtävään tulee, siinä ajatusmaailmassa. Että on ymmärrys siitä, että on niinku ajatus olemassa siitä, että on kehitettävä itseään jatkuvasti. On koko ai- ka etittävä uutta tietoa, uutta osaamista, on päivitettävä sitä osaamista. Sen pitää olla automaatioo ilman mitään erillistä ponnis- telua sisään rakennettuna. [–] Muutoin ei kyllä kovin pitkään menestyksellisesti tätä hommaa hoida nykyään”*

Konatiivisista valmiuksista dynaamisuuteen liit- tyvät motivaationalliset taipumukset kuten kun- tajohtajan **kiinnostuneisuus ja motivoitunei- suus tulevaisuuden kehityskuluista ja oman kaupunkinsa tulevaisuuden kehityskulkujen edistämisestä sekä itsensä kehittämisestä**. Motivaatioon ja tahtoon liitettävistä konatii-

visista valmiuksista dynaamisuuteen voidaan liittää lisäksi kuntajohtajan lannistumattomuus esimerkiksi ajettaessa kunnan etua erilaisissa verkostoissa, periksiantamattomuus seisottaessa jo päätettyjen asioiden takana sekä pitkäpinnai- suus luovittaessa muuttuvassa ja yllätyksiä tar- joavassa johtamisympäristössä. Voidaan puhua eräänlaisesta kuntajohtajan **sietokyvystä** tai sel- viytymiskykyisyydestä, joka näkyy henkisenä vahvuutena ja periksiantamattomuutena sekä kykynä selviytyä ja palautua vastoinkäymisistä (Parkkinen ym. 2017, 33). Erityisesti se auttaa epäonnistuneissa ja vähemmän menestykse- käässä pyrkimyksissä, joista yhdistävän johtajan tulisi pyrkiä oppimaan tulevia koitoksia varten (Crosby & Bryson 2010, 226–227).

*”Mut kuten sanoin, ni kaikkein suurin haas- te on tämmönen, et on oltava pitkää pinnaa, ettei lopultakaan pala ne pinnat sitten, ku ikäänku on joku asia kaulittu ja kääritty puoli vuotta ja suurin piirtein sovittu, ni sit se onkin iha aloitusruudussa, ku mennään valtuustoon hallituksen jälkeen. Kaikki on ihan toista mieltä.”*

Kognitiivisista kyvyistä dynaamisuuteen kyt- keytyvät itsensä johtamisen taito, poliittisessa rajapinnassa toimimisen taidot sekä ihmisten johtamisen ja muutosjohtamisen taidot sekä strategiset taidot. Aineiston perusteella itsensä johtamisen taitojen voidaan katsoa olevan erään- lainen johtajana toimimisen perusedellytys, jon- ka ympärille kuntajohtaja rakentaa omaa kom- petenssiaan (ks. Parkkinen ym. 2017, 85–86).

*”Mutta että sitten... jos mieltii, mikä kyky tai taito sitä tukee siinä kaupunginjohtajan työssä niin kyllähän se itsensä johtamisen, kyky johtaa niinku itseensä ja työtä. Se on jatkuvaa priorisointia, missä vaikutat, ke- nen kanssa vaikutat ja miten vaikutat nii- hin asioihin. Mutta että jotenkin se itsensä johtaminen ja sen kun sais jotenkin mitat- tua rekrytointitilanteessa niin sehän oliskin siis. Jos löytys jostain semmonen mittari...”*

**Itsensä johtamisen taidot** perustuvat realismiin ja analyttiseen käsitykseen omasta toiminnasta ja niihin liitetään oman työn ja ajankäytön hallintaan, työssä jaksamiseen sekä oman toimintakyvyn ylläpitämiseen liittyviä taitoja. Itsensä johtamisen voidaankin tässä yhteydessä katsoa kytkeytyvän erilaisiin stressin säätelämiseksi käytettäviin itseohjauksen (*coping*) menetelmiin. Näiden lisäksi korostetaan itse-reflektion ja itsensä kehittämisen merkitystä, jotka voidaan tulkita yksilön metakompetenssiin liittyviksi itsesäätelyn taidoiksi (Hanhinen 2010, 106–107). Keskeistä on halu, mutta etenkin taito oman osaamisen jatkuvaan uusintamiseen. Kuntajohtajasta piiryykin kuva jatkuvana oppijana, joka etsii aktiivisesti oman osaamisensa rajoja sekä pyrkii päivittämään omaa osaamistaan tarpeen niin vaatiessa. Oman osaamisensa rajojen tunteminen auttaa myös rekrytoitaessa jäseniä omaan johtoryhmään sekä tukeuduttaessa johtoryhmän jäsenten osaamiseen. Kehityksellisen aspektin myötä itsensä johtamisen taidot voidaan tulkita ymmärrettävän aineistossa alkuperäistä määritelmäänsä laajemmassa merkityksessä (vrt. Stewart, Courtright & Manz 2011, 188). Aiemmissa tarkasteluissa varsinkin luottamushenkilöt ovat painottaneet itsensä johtamisen taitojen merkitystä, (ks. Haveri 2020, 23), mutta tässä aineistossa myös kuntajohtajat korostavat niiden tärkeyttä.

Kunnallisen päätöksenteon ytimeen kuuluva politiikka edellyttää kuntajohtajalta **taitoa toimia poliittisessa rajapinnassa**. Erityisesti kuntajohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välisen yhteistyön toivotaan olevan sujuvaa. Kuntajohtajan keinovalikoimassa korostuvat erityisesti tiedolla johtaminen (ks. Siegel 2010, 152) ja tiedon jakaminen mahdollisimman avoimesti paitsi kunnanhallituksen puheenjohtajalle myös laajemmin puheenjohtajistolle jo valmisteluvaiheessa. Tämän nähdään edistävän toimivien ja luottamuksellisten yhteistyösuhteiden rakentumista. Lisäksi yhteisistä tavoitteista ja pelisäännöistä sopiminen esimerkiksi johtajasopimuksessa nähdään tärkeänä. Suhteessa kunnanjohtajaan pormestarilla nähdään olevan suurempi liikkumavara poliittisessa rajapinnas-

sa ja poliittisen luottamuksen rakentamisessa, mikä voidaan nähdä joissain tapauksissa toiminnallisena etuna.

*”...onnellisin tilanne, et se on hallituksen puheenjohtaja, joka vie ja on se lähikumpuni ja jos sitä levittää, niin puheenjohtajisto. Se on harvoin valtuuston puheenjohtaja. Et puheenjohtajisto. Niiden kanssa kannattaa olla väleissä ja ne pitää pitää tiedon ylivallalla niin, että ne hoitaa sen demokratian sillä tiedon ylivallalla ja niillä on jo valmisteluvaiheessa vähän tietämystä siitä, missä mennään ilman, että se valmistelun vastuu siitä kärsii. Ja he pystyy sitten hoitaa sen poliittisen kentän, että sinne ei tarvii virkamiehenä mennä...”*

Tulkittaessa kuntajohtajan johtamisympäristöä erityisesti dynaamisuuden kautta kietoutuvat **ihmisten johtaminen ja muutosjohtaminen** yhdeksi kokonaisuudeksi, mikä on varsin perinteinen tulkinta ihmisten johtamisen merkityksestä muutosprosessin käynnistämisessä ja läpiviemisessä (ks. esim. Kotter 1990, 6). Muutoksen onnistumisen kannalta olennaista on, että kuntajohtaja kykenee perustelemaan muutostarpeen ja selittämään muutokseen liittyvät yksityiskohdat ja niiden vaikutukset omille työntekijöilleen sekä eri sidosryhmille tarvittavilta osin. Kuntajohtajan rooli muutostilanteessa muistuttaakin yhdistävään johtajuuteen liitettyä esitaistelijan roolia, jossa johtaja toimii toiminnan liikkeelle saattavana ja liikkeessä pitävänä priimusmoottorina (ks. Crosby ym. 2017, 660). Vaikka muutosprosessi on osattava suunnitella ja vaiheistaa johdettavaksi kokonaisuudeksi, ovat ratkaisevassa asemassa myös ihmisten johtamistaidot. Näihin kuuluvat kuntajohtajan taito innostaa ja sitouttaa ihmiset mukaan muutoksen tekemiseen sekä taito sanoittaa muutos ja sen askelmerkit työntekijän näkökulmasta. Esimiehenä toimiessaan kuntajohtajan on lisäksi näytettävä esimerkkiä omalla toiminnallaan muutostilanteissa ja kunnan organisaatiokulttuurin rakentumisessa. Toimintaperiaatteiden ei voi olettaa juurtuvan osaksi alaisten päi-

vittäistä työntekoa, mikäli kuntajohtaja ei itse niitä noudata.

*”No, se vaatii ihan armotonta esimerkkiä itseltä siitä, että pitää kertoa avoimesti, että mitkä on ne arvot ja asiat, mitä itse soveltaa. Ja olla niille uskollinen ja johdonmukainen ja lähteä sitten kehittämään sitä toimintaa sillä tavalla, että kaikissa niissä rajapinnoissa, missä itse työskentelee, niin on luomassa sitä toimintakulttuuria. Ja kyl se vaan sillein tuntuu olevan, että se pikkuhiljaa leviää.”*

Myös **strategisten taitojen** merkitys kytkeytyy johtamisympäristön dynaamisuuteen. Laajojen kokonaisuuksien ja kehityskulkujen hahmottaminen, proaktiivinen kehityskulkujen ennakoiminen ja niihin vaikuttaminen sekä näihin kytkeytyvä visionäärisyys nähdään strategisten taitojen perusedellytyksinä, joiden merkityksen arvioidaan lisääntyvän jatkossa. Kuntastrategiaprosessin hallitseminen nähdään tärkeänä. Koska strateginen suunnittelu on aina priorisointia, liittyy siihen myös vaikeiden valintojen tekemistä ja poisrajaamista. Kunnan toimintaympäristön, evolutiivisen kehityskulun ja historian, ominaispiirteiden sekä vahvuuksien ja heikkouksien perusteellinen tuntemus luovat pohjaa menestyksekkään ja realistisen strategian luomiselle. Tehtyihin strategialinjauksiin ei voida dynaamisessa ympäristössä lukittautua, vaan tarvittaessa on oltava valmis reagoimaan ennakoimattomiin kehityskulkuihin vaihtamalla käytettyjä keinoja tai sopeuttamalla tavoitteita.

*”Niin tota, pyöritelty strategiaseminaaria tässä, niin monestihan kysytään, että mitä hemmettiä strategialla tehdään, kun tää maailma on niin monimutkainen ja ennakoinaton. Mutta sehän se onkin. Sitä tarvitaan vielä enemmän. Sumussa mennään eteenpäin. – Ennen muuta tarvitaan vielä selkeämmin strategialinjauksia. Mutta vielä nopeammin tarvitaan sitä reivausta sitten siinä välillä.”*

Dynaaminen ympäristö korostaakin ennen kaikkea kuntajohtajan mukautumiskykyä ja ohjaa huomion kuntajohtajaan kohdistuvaan jatkuvaan uudistumisen tarpeeseen. Jatkuvasti uudelleen muotoutuvassa ja kerroksittain rakentuvassa johtamisympäristössä kuntajohtajan on aktiivisesti uudistettava osaamistaan.

### **Kuntajohtaminen tapahtuu kerrostuneesti rakentuvassa johtamisympäristössä**

Dynaamisuuden lisäksi kuntajohtajien kompetenssitarpeissa näkyy julkishallinnon organisointi- ja koordinaatiomekanismien kerrostuneisuus. Vaikka yhteistyöverkostojen ja organisaatorajat ylittävän yhteistyön merkitys on viime vuosina kasvanut merkittävästi, tapahtuu suuri osa kuntajohtajan perustyöstä edelleen hierarkkisesti rakentuvan ja palveluita markkinoilta ostavan kuntaorganisaation sisällä (ks. Agranoff 2006, 57). Mahdollisuutta jonkin aiemmin tarvittuun kompetenssin osa-alueen totaaliselle laiminlyömiselle ei siis ole.

Affektiivisista valmiuksista kerrostuneisuuden voidaan liittää kuntajohtajan toimintaa ja päätöksentekoa ohjaavista arvoista **läpinäkyvyyden kautta ilmenevä avoimuus sekä oikeudenmukaisuus**. Molemmat näkyvät erityisesti hankalissa ja kuntalaisten arkeen vaikuttavissa päätöksentekotilanteissa, joissa päätökset on osattava tehdä kunnan kokonaisuksi huomioiden ja joissa kuntajohtajalta edellytetään ymmärrystä kokonaiskuvasta sekä kykyä perustella tehtyjä päätöksiä. Kuntajohtajan oman arvopohjan esille tuominen läpinäkyvästi sekä arvojen toteuttaminen päivittäisessä toiminnassa nähdään onnistumisen edellytyksenä.

Konatiivisista valmiuksista kerrostuneisuuden kytkeytyy etenkin kuntajohtajalta edellytettävä **pitkäjänteisyys**. Usein tavoitteet toteutuvat vasta pitkällisen työskentelyn tuloksena, ja nopeita voittoja on tarjolla harvoin. Tämä vaikeuttaa oman toiminnan tuloksellisuuden osoittamista ja voi myös horjuttaa omaa uskoa ja motivaatiota tavoitteiden saavuttamiseen.

*”Ehkä pitkäjänteisyys on korostunut näissä asioissa, kun kaikki asiat eivät tapahdu niin nopeaan. Ja nyt kun totesin tossa aikasemminkin, että on tullut uusia ihmisiä, odotetaan juuri näitä. Tiedetään paljon. Odotetaan nopeita lottovoittoja. Nää asiat ei välttämättä mene niin nopeasti. Se pitkäjänteisyys, jaksaminen, ymmärtäminen, hyväksyminen niin sitä kautta varmasti saadaan ja se vaatii kunnanjohtajalta ja kaupunginjohtajalta, että se jaksaa vaan toistaa, toistaa ja viedä pitkällisesti eteenpäin. Koska siinä ei saa niinku herpaantua ja hermostua ennen kaikkea.”*

Kognitiivisista kyvyistä kerrostuneisuuteen liittyvät yleiset johtamistaidot sekä substanssitaidot. **Yleiset johtamistaidot** muodostavat eri johtamistaitoja ja -suuntauksia sisältävän kokonaisuuden. Ensisijaisesti johtamistaidot liitetään kuntajohtajan velvollisuuksiin viranhaltijaorganisaation esimiehenä. Kuntajohtajan tulee hallita operatiivisen johtamisen perusteet, kyetä tekemään päätöksiä, jakamaan tehtäviä, motivoimaan alaisiaan sekä suoriutumaan tehtävistään hyvässä yhteistyössä erilaisten ihmisten kanssa. Kuntajohtajaa voidaankin hyvällä syyllä pitää johtamisen ammattilaisena, joka kykenee soveltamaan erilaisia johtamisen tapoja ja työkaluja päämääriensä saavuttamiseksi sekä omaksumaan erilaisia rooleja toimiessaan eri johtamisympäristöissä ja -tilanteissa. On kuitenkin selvää, että organisaation johtamisen lisäksi kuntajohtajalta edellytetään laajemmalle kurottavaa johtamisosaamista.

Erityisesti suurempien kaupunkien johtajat korostavat kuntaorganisaation johtamiseen liittyvän **konsernijohtamisen** kasvavaa merkitystä ja vaikutusta kuntajohtajien kompetenssitarpeiden määrittelijänä. Konsernijohtamiseen liittyen kuntajohtajalta edellytetään omistajaohjauksen ja hallitustyöskentelyn periaatteiden sekä keskeisen lainsäädännön tuntemusta. Lisäksi korostetaan talousosaamisen ja taloustiedon hallitsemisen, liiketoimintaosaamisen ja elinkeinopoliittisen osaamisen merkitystä. Konsernijohtamiseen liittyen painotetaan myös

erilaisten substanssiasioiden keskeisten periaatteiden tuntemusta. Konsernijohtamisen kautta hallinnon kerrostuneisuus tuleekin ehkä selkeimmin näkyväksi. Kuntajohtajan on kyettävä toimimaan byrokratian, markkinoiden ja verkostojen värittämässä johtamisympäristössä sekä kyettävä soveltamaan kulloinkin painottuvia johtamis- ja substanssitaitoja.

*”Kyl tää tietysti henkilöstöjohtamisen ja konsernijohtamisen näkökulmasta on erittäin, ja sit tietysti paikallisesti kun rakennetaan uusia konserniyhtiöitä ja uusia liikelaitoksia, niin kyllähän tällanen konsernijohtamiseen liittyvä hallitustyöskentely ja taloustiedon hallinta myös tällasena erityisenä asiana tulee ilman muuta merkitykselliseksi. Ja sehän tulee jo tän kuntalain muutoksen jälkeen. Siellä tuli sellasia sisältöjä, jotka asettaa uudella tavalla osaamistarvetta kunnanjohtajien työlle.”*

Johtamisympäristön kerrostuneisuus tulee näkyväksi myös kuntajohtajilta edellytettävien **substanssitaitojen** laajana kirjona. Esiin nostetaan muun muassa liiketoimintaan, hankintaan ja sopimusasioihin sekä markkinointiin liittyvät taidot, keskeisten lakien ja säännösten tuntemus sekä oikeudellisen tiedon hankintaan ja soveltamiseen liittyvät taidot, kaavoittamiseen ja kunnallistekniikkaan liittyvät taidot, elinkeinoasioihin ja edunvalvontaan liittyvät taidot sekä henkilöstöhallintoon ja yleiseen kunnallishallintoon liittyvät taidot. Kaikkiaan voidaan todeta, että kuntajohtajalta edellytetään laaja-alaista kompetenssia myös eri substansseihin liittyen. Lisäksi kuntajohtajan tehtävä on asemaltaan sellainen, että kuntajohtajaan kohdistuu valtava määrä toisistaan eroavia odotuksia hyvin erilaisten henkilö- ja sidosryhmien suunnasta. Kuntajohtajan oletetaan vastaavan ja olevan kykenevä vastaamaan kaikesta.

*”Tää mitä [kollega] sano, ni tuntu hyvinkin koskettavalta. Tämmönen päivittäinen riittämättömyys on niinku ihan kyl koko ajan olemassa. Tuntuu, että tulipaloja sammutel-*

*laan. Asioita tulee vaan koko ajan uusia. Tulee isoja asioita. Valmistellaan tämmöstä maakunta sotea ja kaikessa pitää olla mukana ja tavallaan viedä sitä kunnan edunvalvontaa siellä eteenpäin. Kun sitten taas niitä pieniä asioita, mitä tulee ihan päivittäin. Kuntalaiset soittaa. Luottamusmiehet soittaa. Kyltit on vinossa ja mitä milloinkin. Siis ihan käytännössä aivan mitättömiäkin asioita, mutta kaikkeen oletetaan, että kunnanjohtaja kuitenkin vastaa. Pienessä kunnassa kun ei itseasiassa ole sitä henkilökuntareserviä kovin paljon ja on sit niin helppo soittaa sille kunnanjohtajalle, kun se päivittäin siinä virastolla puuhastaa.”*

Substanssitaitojen tarkastelun kautta nousee esiin johtamisympäristön vaikutus kuntajohtajan kompetenssiin. Kuntajohtajalta toivotaan eri kunnissa painotukseltaan erilaista kompetenssia riippuen muun muassa siitä, millaisena kunta nähdään tulevaisuudessa, millaisia pitkän aikavälin tavoitteita on asetettu sekä millainen kunnan toimintaympäristö ja sen vahvuudet ja heikkoudet ovat. Kuntien erilaisuus ja kuntakoko vaikuttaisivat olevan aineiston perusteella keskeinen substanssitaitojen tarpeeseen vaikuttava tekijä. Erityisesti pienemmissä kunnissa kuntajohtajalta odotetaan kuntakohtaisesti vaihtelevaa substansseihin liittyvää kompetenssia ja käytännönläheistä työnotetta. Keskikokoisissa kunnissa painottuvat elinkeinoasiat sekä kunnan elin- ja vetovoimaisuuden lisäämiseen liittyvä kompetenssi. Suurissa kaupungeissa kuntajohtajalta odotetaan enemmän edunvalvontaan, verkostoissa toimimiseen ja konsernijohtamiseen liittyvää kompetenssia. Kuntakoosta johtuvista eroista huolimatta dynaamisissa ja kerrostuneesti rakentuneissa hallintasuhteissa operoitaessa kuntajohtajalta edellytetään uudenlaista yhdistävää johtamistapaa.

### **Johtamisympäristö edellyttää yhdistävää johtajuutta**

Tulkittaessa kuntajohtajan johtamisympäristöä uuden hallinta-ajattelun mukaisesti nousevat

esiin monitoimijaisuus, organisaatorajojen hälveneminen, vaikutusvallan hajaantuminen sekä hallintasuhteiden kautta erilaisissa verkostoissa toimittaessa selkeän esimies-alaisuuspuheen pirstoutuminen. Kuntajohtajan rooli muuttuu perinteisestä byrokraatin ja hierarkkisen linjaorganisaation johtajasta muuttuvien prosessien ja tapahtumakulkujen mahdollistajaksi ja edellytysten luojaaksi – yhdistäjäksi – joka toiminnallaan kuroo yhteen eri toimijoita, rakenteita ja resursseja tavoiteltujen asioiden edistämiseksi (Morse 2010, 231–233). Yhdistävänä johtajana kuntajohtajan kompetenssissa osa-alueet painottuvat eri tavalla kuin aiemmin.

Affektiivisista valmiuksista yhdistävän johtajuuden yhteydessä painottuvat **ulospäin suuntautuneisuus, avoimuus sekä tunnollisuuteen** (Kruyen, Keulemans, Borst & Helderma 2020, 26, 28) liitettävät järjestelmällisyys, vastuuntuntoisuus, tavoitesuuntautuneisuus ja itseuri. Ulospäinsuuntautuneisuus ja avoimuus liitetään ensisijaisesti henkilöiden väliseen vuorovaikutukseen ekstroversion tavoin. Kuntajohtajan toivotaan siis olevan sosiaalisesti taitava ja luonteva vuorovaikutustilanteissa, kykenevän yhteistyöhön ja liikkumaan luontevasti erilaisissa yhteistyöverkostoissa. Avoimuus liitetään myös uusien ideoiden ja innovaatioiden tunnistamiseen ja sitä kautta myös visionäärisyyteen ja ennakoitintaitoihin.

*”Mun mielestä pitää kunnanjohtajan olla ulospäin suuntautunut ja sillä pitää olla ideoita, joita hän pystyy nopeasti tuottamaan ja [–] tuoda esiin. Ja ehkä siinä on vähän niinku, että kalassa olis, jos joku täky ottaa. Mutta mun mielessä se on hyvä, jos hänellä on sitä kykyä. Sehän liittyy tähän visionäärisyyteen myös, että hän niitä käyttää. Mutta tää ulospäin suuntautuneisuus pitää olla yks tämmöinen kunnanjohtajan tai kaupunginjohtajan hyvä ominaisuus.”*

Konatiivisista valmiuksista yhdistävään johtajuuteen liittyvät tulkintamme mukaan useat kuntajohtajien esiin nostamista motivaatiotekijöistä. Kuntajohtajat **kokevat motivoituvansa**

**erityisesti toimimisesta yhteiskunnallisella näköalapaikalla** ja että tehtävässä on **vaikuttamismahdollisuus muun muassa kuntalais-ten arkeen** vaikuttaviin asioihin. Kuntajohtaja voidaan tulkita yhteiskunnallisiin asioihin osallistuvaksi ja julkisen arvon tuottamiseksi ponnisteleväksi ”yhteiskunnalliseksi yrittäjäksi” (vrt. Sun & Anderson 2012, 317). Vähäisestä motivaatiotekijöiden kuvailusta huolimatta aineiston kautta piirtyy yleisesti kuva kuntajohtajien korkeasta motivoituneisuudesta työhönsä ja kuntajohtajuudesta kutsumusammattina. Ajoittaisesta kuormittuneisuudesta ja vaikeuksista huolimatta innostus omaan työtehtävään auttaa jaksamaan työssä.

Kognitiivisista kyvyistä kuntajohtajan tietopohjaan ja niin sanottuun deklarativiiseen tietämykseen liittyen painotetaan yhdistävään johtajuuteen liittyen toimintaympäristön tuntemuksen merkitystä. Kuntajohtajalla tulee olla systemistä ymmärrystä. Hänen tulee siis **hahmottaa kokonaisuuksia** ja sitä, miten eri osakokonaisuudet kytkeytyvät osaksi kokonaisuutta. Yleisellä tasolla tämä tarkoittaa ymmärrystä julkishallinnosta ja kunnan asemasta osana sitä. Lisäksi on tunnettava hallintoon ja byrokraattiseen päätöksentekoon liittyvät keskeiset periaatteet. Kuntasidonnaisesti kuntajohtajan tulee ymmärtää monialaista, monitoimijaista ja laajaa kunnan toimintakenttää, kuntaorganisaation toimintaperiaatteita ja johtamisjärjestelmää sekä tuntea kunnalle ominaiset vahvuudet ja heikkoudet, kunnan polkuriippuvuuden kautta rakentuva historia, perinteet ja kulttuurilliset erityispiirteet – kaikki vaatimuksia, jotka voidaan rinnastaa yhdistävältä johtajalta edellytettäviin systeemisen ajattelun taitoihin (Morse 2008, 86–87; Crosby & Bryson 2010, 218; Sun & Anderson 2012, 314).

Proseduraalisista valmiuksista yhdistävä johtajuus korostaa **viestintä- ja vuorovaikutustaitojen** merkitystä. Perinteisesti kuntien viestintä on näyttäytynyt yksipuolisena tiedottamisena, mutta sosiaalisen median yleistymisen myötä ja viestinnän tapojen muuttuessa kuntajohtajalta odotetaan ajantasaisempaa, välittömämpää ja vuorovaikutteisempaa viestintäotetta (vrt.

Leinonen, Syväjärvi, Korhonen & Pruikkonen 2016, 33). Kuntajohtajan julkisen aseman vuoksi kunta ja sen päivittäinen toiminta henkilöityvät usein juuri kuntajohtajaan. Myös kunnan brändin rakentamisessa saatetaan tukeutua kuntajohtajaan ja hänen itsestään rakentamaan julkisuuskuvaan. Osa kuntajohtajista luokin omaa julkisuuskuvaansa tietoisesti oman viestintänsä kautta. Tällöin suhde hyödyttää sekä kuntaa että kuntajohtajaa itseään. Kunta saa näkyvyyttä ja selkeät kasvot viestinnälleen, kun taas kuntajohtaja rakentaa omaa ammatillista profiiliaan ja toisaalta sitoutuu kunnan asioiden edistämiseen. Kuntajohtaja viestii kaikella olemisellaan, sanomisellaan, tekemisellään ja tekemättä jättämisellään. Tämä edellyttää kuntajohtajalta luontevaa esiintymistä erilaisissa medioissa, heittäytymistä henkilökohtaisella tasolla ja oman persoonansa peliin laittamista. Voidaan väittää, että kuntajohtaja on itsensä eräänlainen media.

*”Siis viestintä ei oo varmaan ikinä ollu, mut ainakaan tänä päivänä se ei ole erillistä, irrallista, vaan se on keskeinen osa, sisältö-osa, sitä tekemistä. Ja sitä ei voi ulkoistaa jollekin viestintätyypille tai tällömsille, vaan kaupunginjohtaja viestii kaikella, mitä hän tekee tai jättää tekemättä. Sekin on viesti, miksei sitä näy? Miksei se ole paikalla tai muuta?”*

Kuntajohtajan ammattitaitoisuus punnitaan toisiaan seuraavissa vuorovaikutustilanteissa. Johtamisympäristön jäsenyminen hallintasuhteiden kautta asettaa osapuolet keskenään tasarvoisiksi kumppaneiksi, jolloin kuntajohtajalta edellytetään aikaisempaa neuvottelevampaa ja sovittotelevampaa otetta. Yhdistävä kuntajohtaja toimiikin varsin usein eräänlaisena tulkkina, joka pyrkii ymmärtämään ja sovittamaan eri osapuolten välisiä näkemyksiä yhteen ja rakentamaan luottamusta osapuolten välille (ks. Crosby & Bryson 2010, 219; Paananen 2016, 17). Samalla vuorovaikutuksen ja vuorovaikutuskumppaneiden (eri ihmis- ja sidosryhmät) määrä kuntajohtajan työssä lisääntyy.

Vuorovaikutustilanteissa kuntajohtajan on kyettävä toimimaan luontevasti ja tultava toimeen erilaisten ihmisten kanssa. Asiat on kyettävä sanoittamaan selkeästi ja kohdentamaan eri sidosryhmille niiden ymmärtämällä tavalla. Kuntajohtajan on lisäksi kyettävä aidosti kuuntelemaan eri osapuolia vuorovaikutustilanteissa, kyettävä asettumaan heidän asemaansa ja pystyttävä näkemään asiat myös heidän näkökulmastaan. Hankalat vuorovaikutustilanteet edellyttävät myös sosiaalista älyä.

Yhteistyöverkostoissa toimimisen kasvava merkitys ja sen edellyttämät uudenlaiset kompetenssitarpeet nousevat esiin aineistossa myös laajemmin. **Verkostoissa toimimisen ja verkostojen rakentamisen** voidaankin katsoa olevan keskeinen osa yhdistävän johtajan työarsakaa. Kaikissa kunnissa mutta erityisesti suuremmissa kaupungeissa kuntajohtajan työpanoksesta yhä merkittävämpi osa kuluu erilaisissa verkostoissa toimimiseen ja usein toiminta kytkeytyy kaupungin edunvalvontaan. Yhteistyöverkostoissa yhteistyökumppaneihin ja eri sidosryhmiin ei ole suoranaista käskyvaltasuhdetta, jolloin tarvitaan epäsuoria vaikuttamisen keinoja kuten asioiden kehystämistä ja agendalle nostamista sekä keskustelun ja yhteistyön fasilitoimista (Luke 1998, 21). Paikallisen ja alueellisen yhteistyön rinnalle ovat nousseet yhä vahvemmin erilaiset kansainväliset verkostot ja niissä sidotut kumppanuudet erityisesti elinvoiman vahvistamiseen liittyen. Näissä monitasohallintaan kytkeytyvisä hallintasuhteissa kuntajohtajalta odotetaan valmiutta toimia yhteistyössä kansainvälisten kumppaneiden kanssa sekä riittävää kielitaitoa.

*”Verkosto-osaaminen, kyky kommunikoida, tuntee erilaisia kulttuureja, on kontakteja siis muuallakin kuin Suomessa, tämänönen kansainvälisyys ja siihen liittyvä osaaminen, kyky toimia muuallakin kuin Suomessa. [–] niinku aiemmin on toimitu alueellisesti lähikuntien kanssa hyvin tiiviissä yhteistyössä, joko seutukunnallisessa tai maakunnallisessa verkostossa, mutta tää niinkun näyttää muotoutuvan uudella tavalla, jollonka kumppanuuksia voidaan*

*hakea hyvin erityyppisistä yhteisöistä riippuen siitä, että mistä asiasta on kysymys ja se myös vaatii erilaista verkosto-osaamista myöskin erilaisten asiakokonaisuuksien hallintaa kuin aiemmin.”*

Olemassa olevien verkostojen lisäksi kuntajohtajan tulee jatkuvasti pitää silmällä mahdollisuutta uusien yhteistyöverkostojen rakentamiseen, mikä edellyttää tilannetajua, ennakkoluulottomuutta, rohkeutta sekä taitoa olemassa olevien instituutio- ja organisaatorajojen ylittämiseen. Myös olemassa olevien yhteistyöverkostojen ylläpitäminen edellyttää aktiivista työtä yhteistyöverkoston tavoitteiden esillä pitämisen (ks. Sun & Anderson 2012, 315), yhteistyökumppanien jatkuvan motivoimisen (ks. Sun & Anderson 2012, 315), luottamuksen rakentamisen (ks. Haveri ym. 2015, 134–135) ja mahdollisten ristiriitatilanteiden ratkomisen (ks. Crosby & Bryson 2010, 222; Morse 2010, 244) avulla.

Verkostoissa toimimisen taidot kytkeytyvät myös kuntayhteisöön ja **yhteisöllisyyteen liittyviin taitoihin**. Toiminnan avoimuus, vuorovaikutuksellisen keskustelun mahdollistavat arenat sekä kuntalaisten osallistaminen mukaan toimintaan ja päätöksentekoon nähdään yhteisöllisyyttä vahvistavina peruspilareina. Kuntajohtajalta yhteisöllisyyden vahvistaminen edellyttää aikaisempaa näkyvämpää läsnäoloa myös kansalaisyhteiskunnan rajapinnassa, jossa arvostetaan kuntajohtajan kykyä ja halua itsensä likoon laittamiseksi. Helppo lähestyttävyys ja taito mutkattomaan vuorovaikutukseen kuntalaisten kanssa ovat eduksi.

*”Erityisesti sitten, kun tää on myös työtä kaupunginjohtajana niin tossa kansalaisyhteiskunnan rajapinnassa, niin kyllähän sieltä nousee koko ajan semmosia asioita ja haasteita, missä kaupunkia halutaan mukaan moneen semmoseen asiaan, mistä ei ole itsellä minkäänlaista havaintoa tai kokemusta. Monesti sitten arvostetaan aika paljon henkilökohtaistakin heittäytymistä.”*

Kuntajohtaminen on viime vuosina muuttunut yhä avoimemmaksi ja johtajan on kurottauduttava entistä enemmän myös kohti kuntalaisia. Yhteisöllisyys ja kuntalaisten ottaminen avoimesti mukaan yhteisen tulevaisuuden suunnitteluun ja rakentamiseen nähdään mahdollisuutena kunnan elinvoimaisuuden vahvistamiseksi erityisesti pienemmissä kunnissa. Keinoina kuntalaisten osallistamiseksi nähdään osallistaminen ja uudenlaisten palvelujen kehittäminen, ja näihin liittyvää perusymmärrystä pidetään tärkeänä myös kuntajohtajalle. Avainasemassa ovat kuntajohtajan aito kiinnostus ihmisten huolenaiheista, kyky asettaa heidän asemaansa ja tulkita heidän näkökulmiensa. Kuntajohtajan on siis kyettävä johtajana osoittamaan empaattisuutensa. Tällainen kansalaiskyvykyys (*civic capacity*) on nostettu myös yhdeksi keskeiseksi yhdistävän johtajuuden ominaispiirteeksi (ks. Sun & Anderson 2012). Kuntalaisten suuntaan avautuva kuntaorganisaatio ja siihen liittyvät hallintasuhteet korostavat viestintä- ja vuorovaikutustaitojen, yhteisöllisyyden ja osallistamisen vahvistamiseen liittyvien taitojen merkitystä.

## Yhteenveto ja pohdinta

Tutkimuksemme tarkastelee kuntajohtajien kompetenssitärpeitä hallintasuhteiden ja yhdistävän johtajuuden avulla. Tulkintamme perusteella piirtyy kuva luonteeltaan dynaamisesta ja pyörteisestä johtamisympäristöstä, joka nostaa jatkuvasti esiin uudenlaisia kompetenssitärpeitä ja haastaa näin kuntajohtajaa ja hänen osaamistaan. Kuntajohtaja on pakotettu vastaamaan dynaamisuuden haasteeseen kerrostuneesti rakentuneessa johtamisympäristössä, joka myös itsessään korostaa tarvetta tietynlaiselle kompetenssille. Tästä johtuen kuntajohtajien kompetenssitärpeistä rakentuu kumuloiituvasti yhä laaja-alaisempi kokonaisuus, jota yksittäisen kuntajohtajan on yhä hankalampi omalla osaamisellaan täyttää. Ratkaisuna voidaan nähdä yhdistävää johtajuudesta kumpuava yhdistämisen taito, jota voidaan pitää eräänlaisena kuntajohtajan ydinkompetenssina. Sen sijaan että kuntajohtaja vastaa yksin kaikesta, hän kykenee tunnis-

tamaan kokonaisuuden kannalta keskeiset ihmiset, kompetenssit, rakenteet ja resurssit sekä valjastamaan ne yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. Tuloksemme voidaan tiivistää kolmeen yhdistävään johtajuuteen ja kuntaan johtamisympäristönä liittyvään havaintoon.

Ensinnäkin johtamisympäristön dynaamisuus ja kerrostuneisuus luo omanlaisiaan kompetenssitärpeitä. Kunta monimuotoisena ja monitoimijaisena johtamisympäristönä on luonteeltaan dynaaminen, mikä johtaa tarpeeseen jatkuvasti priorisoida ja muokata kunnan hallintasuhteita (Sørensen & Torfing 2007, 26). Kuntajohtajan on kompetenssinsa osalta kyettävä vastaamaan tehtäväkentässä ja johtamisympäristössä jatkuvasti tapahtuvien muutosten luomiin vaatimuksiin, mikä korostaa tarvetta kuntajohtajan kehitysmuutoksiin, itsensä johtamisen taidoille ja uusiutumiskyvylle.

Uuden julkisen hallinnan myötä kasvaneesta verkostojen merkityksestä huolimatta aikaisemmat organisaatiomallit, johtamisen keinot ja koordinaatiomekanismit jatkavat olemassaoloaan uusien rinnalla ja suuri osa johtamisesta tapahtuu edelleen hierarkkisen kuntaorganisaation sisällä eikä lain tai sopimuksellisuuden kautta näyttäytyviä kompetenssitärpeitä voi laiminlyödä (Rhodes 1997, 51; Agranoff 2006, 57; Kruyen ym. 2020, 38–39). Kuntajohtajien kompetenssitärpeet lisääntyvätkin kumuloiituvasti, mikä alleviivaa kuntajohtajan kykyä huomioida oman osaamisensa ja jaksamisensa rajat. Tutkimuksemme perusteella kerrostuneisuus korostaa muun muassa kuntajohtajan kykyä pitkäjänteisyyteen, organisaation johtamiseen liittyviä yleisiä johtamistaitoja, konsernin johtamistaitoja sekä erilaisia substanssitaitoja. Ratkaisevaa kuntajohtajan kannalta on kuitenkin dynaamisuuden ja kerrostuneisuuden olemassaolon tiedostaminen ja ymmärrys sen vaikutuksista kompetenssitärpeisiin. Kuntajohtajan on kyettävä uusiutumaan ja kehittämään osaamistaan kulloistenkin vaatimusten mukaisesti. Lisäksi hänen on tunnettava rakenteiden eri kerroksiin liittyvät logiikat ja se millaista osaamista ne edellyttävät sekä sovellettava osaamistaan niiden edellyttämällä tavalla. Byrokraattisessa ja hierarkkisesti



jäsentyvässä organisaatioissa tarvitaan erilaista osaamista kuin markkinoiden tai verkostojen varaan jäsentyvissä hallintasuhteissa.

Toiseksi hallintasuhteet itsessään edellyttävät erilaisia kompetensseja. Hallintasuhteissa dynaamisuus, kerrostuneisuus ja yhdistävän johtajuuden tarve ilmenevät eri tavoin vaikuttaen siihen, miten hallintasuhteessa tulisi operoida. Sisäisissä ja paikallisissa hallintasuhteissa kuntajohtajan huomio suuntautuu viranhaltijaorganisaation esimiehenä alaisten suuntaan, verkostoissa ja sidosryhmissä organisaation ulkopuolelle tasarvoisten kumppanien suuntaan. Poliittisessa rajapinnassa kuntajohtaja vaikuttaa epäsuorasti esimiehenään toimivan kunnanhallituksen ja sen puheenjohtajan suuntaan (ks. Siegel 2010). Kaikissa edellä mainituissa tilanteissa kuntajohtajalta edellytetään erilaisia johtajuuden ja vuorovaikutuksen keinoja. Lisäksi ylipaikalliset hallintasuhteet asettavat kuntajohtajien kompetenssitärpeille omat vaatimuksensa, mikä näkyy tutkimuksemme muun muassa edunvalvontaan ja kielitaitoon liittyvinä vaatimuksina.

Kolmanneksi ja ehkä keskeisimmäksi havainnoksi voidaan johtaa yhdistävän johtajuuden merkitys. Tarve yhdistävälle johtajuudelle kumpuaa johtamisympäristön dynaamisuudesta ja kerrostuneisuudesta sekä toiminnan jäsentyemisestä hallintasuhteiden kautta ja se ilmenee kahdella tasolla. Samalla, kun johtajan on osattava yhdistää ihmisiä, heidän osaamistaan ja tietoja pulmien ratkaisuun, on toiminnassa yhdistettävä kunnan hallinnollisia kerroksia toisiinsa, jotteivät erilaiset hallinnan kerrokset ja logiikat asetu konfliktiin keskenään. Yhdistävä johtajuus korostaakin tutkimuksemme perusteella kykyä kokonaisuuksien hahmottamiseen, erinomaisia viestintä- ja vuorovaikutustaitoja sekä verkostoitumiseen ja kansalaisrajoitusta liittyvää ymmärrystä. Kuntajohtajaan kohdistuvista odotuksista ja vaatimuksista huolimatta kuntajohtajan ei itse tarvitse olla kaikkien alojen asiantuntija. Olenaisempaa on tunnistaa kokonaisuuden kannalta keskeiset ihmiset ja näiden kompetenssit, erilaiset rakenteet ja resurssit sekä kykyä valjastamaan ne yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. Tällaista useilla tasoilla yhteen

kurovaa yhdistämisen taitoa voidaankin perustellusti tulkita eräänlaiseksi kuntajohtajuuden ydinkompetenssiksi.

Tunnistamallamme yhdistämisen taidolla viittaamme syvempään ja useammalla tasolla tapahtuvaan toimintaan kuin perinteisesti organisaatio- ja sektorirajat ylittävän johtajuuden yhteydessä käytetyllä yhteistyön (collaboration) käsitteellä ja siihen liittyvillä kompetensseilla (vrt. Getha-Taylor 2008). Jo yhdistävän johtajuuden perusajatuksiksi voidaan luonnehtia vaatimus perinteistä yhteistyötä syvemmästä yhdentymisestä organisaatio- ja sektorirajat ylittävän yhteistyön onnistumisen edellytyksenä. Johtajan rooli yhdentymistä edistävänä ja katalysoivana tekijänä on keskeinen, sillä ilman häntä yhdentymistä ei välttämättä tapahdu. Tulkintamme mukaan myös johtajan kompetenssin yhteydessä on perusteltua puhua yhteistyötaitojen sijaan yhdistämisen taidosta, joka erottaa menestyksekkään yhdistävän johtajuuden perinteisestä organisaation johtamisesta. Sunin ja Andersonin (2012) voidaan tulkita viittaavan tällaiseen taitoon yhdistävän ajattelun ja käyttäytymisen sekä kansalaiskyvykkyyden muodostamalla kokonaisuudella. Edellä kuvatun yhdistämisen taidon voidaan otaksua kytkeytyvän myös yhdistävän johtamistyylin omaksumiseen (ks. Edelenbos ym. 2013).

Kunnat ovat keskenään erilaisia johtajuuden areenoita, joiden johtamiseen on mahdotonta luoda yhtä menestyskaavaa – tämä pätee myös kuntajohtajan kompetenssiin. Esimerkiksi pienemmissä kunnissa kuntajohtajan tukena voi olla vähemmän asiantuntijoita ja osaajia, jolloin kuntajohtajan keskeinen rooli ja oma kompetenssi korostuvat. Suuremmissa organisaatioissa osaamista ja resursseja on yleensä enemmän, jolloin avainasemassa on niiden tunnistaminen, houkuttelevuus ja valjastaminen yhteisten päämäärien saavuttamiseen. Lopulta kuntajohtaja valitsee yhteistyössä johtavien poliitikkojen kanssa ne hallintasuhteet, joissa operoimiseen hän toiminnassaan keskittyy ja joissa operoimista häneltä odotetaan. Hallintasuhteesta riippuen johtajan omaksuma rooli ja siihen kytkeytyvä kompetenssi joko myötävaikuttaa tai hanka-

loittaa kuntajohtajan johtamista. Kyläpäällikkö voi loistaa kuntalaisten parissa ja kansalaisraja-pinnassa toimiessaan, mutta vastaavasti toimitusjohtajatyypinen johtaja ei välttämättä ole vastaavassa tilanteessa vahvimmillaan (ks. Haveri ym. 2015). Olennaisinta on tunnistaa ne hallintasuhteet ja paikat, joissa johtaja voi yhtäältä myötävaikuttaa parhaalla mahdollisella tavalla kunnan tulevaisuuteen, mutta samalla hyödyntää omaa kompetenssiaan ja toimia itselleen luonteissa rooleissa. Lopulta tärkeintä on se, että kuntajohtaja ja hänen osaamisensa sopivat kunnan profiiliin.

Tutkimus täydentää aikaisempaa tutkimusta kuntajohtajien kompetenssitarpeiden (Haveri & Majoinen 1997; Haveri & Majoinen 2009; Parkkinen ym. 2017; Haveri 2020) osalta sekä tuottaa lisäymmärrystä hallintasuhteiden vaikutuksesta kuntajohtajien kompetenssiin sekä yhdistävästä johtajuudesta nimenomaan suomalaisen kuntajohtajatutkimukseen liittyen. Vaikka tuloksia ei voida varsinaisesti yleistää tilastollisessa merkityksessä, on aineiston tiheän kuvauksen tuloksena kiteytynyt kompetenssimatriisi ja sen pohjalta tekemämme tulkinta hyödynnettävissä ja sovellettavissa myös muun tyyppisten toimintaympäristöjen vaatimusten tarkasteluun. Menetelmällisistä ratkaisuista johtuen tulosten täydentäminen vaatii edelleen jatkotutkimusta. Jatkotutkimuksessa huomiota tulisi kiinnittää edelleen eri rakenteiden ja prosessien vaikutukseen kuntajohtajien kompetenssitarpeiden määrittelyssä.

## Lähteet

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*. 66 (1), 56–65.

Alban-Metcalf, J. & Alimo-Metcalf, B. (2010). Integrative leadership, partnership working and wicked problems: A conceptual analysis. *The International Journal of Leadership in Public Services*. 6 (3), 3–13. DOI: 10.5042/ijlps.2010.0512.

Ansell, C. & Gash, A. (2012). Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership. *The Innovation Journal*:

*The Public Sector Innovation Journal*. 17 (1), 2–21. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie,ip,uid&db=bsu&AN=75324048&site=ehost-live&scope=site>. (Viitattu 9.6.2021)

- Boyatzis, R. E. (1982). *The competent manager. A model for effective performance*. New York: John Wiley & Sons.
- Bryson, J. M. & Crosby, B. C. (1992). *Leadership for the common good. Tackling public problems in a shared-power world*. San Francisco: Jossey-Bass publishers.
- Bryson, J. M., Crosby B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*. 74 (4), 445–456. DOI: 10.1111/puar.12238.
- Crosby, B. (2010). Leading in the shared-power world of 2020. *Public Administration Review*. 70 (s1), 69–77. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02248.x.
- Crosby, B. & Bryson, J. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*. 21 (2), 211–230. DOI: 10.1016/j.leaqua.2010.01.003.
- Crosby, B., ‘t Hart, P. & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*. 19 (5), 655–669. DOI: 10.1080/14719037.2016.1192165.
- Edelenbos, J., Van Buuren, A. & Klijn, E.-H. (2013). Connective Capacities of Network Managers. *Public Management Review*. 15 (1), 131–159. DOI: 10.1080/14719037.2012.691009.
- Garavan, T. N. & McGuire, D. (2001). Competencies and workplace learning: Some reflections on the rhetoric and reality. *Journal of workplace learning*. 13 (3), 144–163. DOI: 10.1108/13665620110391097.
- Getha-Taylor, H. (2008). Identifying collaborative competencies. *Review of Public Personnel Administration*. 28 (2), 103–119. DOI: 10.1177/0734371X08315434.
- Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnon uudistusten kolmas aalto?* Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Haveri, A. (2020). *Tulevaisuuden kuntajohtaminen*. Kunnallisan kehittämissäätiön Julkaisu 33. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Haveri, A. & Majoinen, K. (1997). *Seudullisen yhteistyön johtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A. & Majoinen, K. (2009). Haastava kuntajohtajuus: kunnanjohtajan ja poliittisen johtajan pätevyys- ja taitoprofiilit. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 184–191.

- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2013). *Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina*. Acta 250. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat. Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta*. Acta 261. Helsinki: Tampereen yliopisto & Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Paananen, H. & Airaksinen, J. (2018). Narratives on complexity: Interpretations on local government leadership change. *Administrative Culture*. 19(1), 37–53. DOI: 10.32994/ac.v19i1.207.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. (2021). Urban platforms as a mode of governance. *International review of administrative sciences*. Huhtikuu 2021. DOI:10.1177/00208523211005855.
- Hanhinen, T. (2010). *Työelämäosaaminen. Kvalifikaatioiden luokitusjärjestelmän konstruointi*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Helakorpi, S. (1999). *Kouluttajan asiantuntijuus ja sen kehittäminen*. Opettajakorkeakoulun julkaisusarja D:119. Hämeenlinna: Hämeen ammattikorkeakoulu.
- Helakorpi, S. (2005). *Työn taidot*. Ammatillisen opettajakorkeakoulun julkaisuja 2/2005. Hämeenlinna: Hämeen ammattikorkeakoulu.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2011). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Jurmu, L. (2021). *Millaisella asiantuntijuudella tulevaisuuden kunta rakennetaan?* Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Klijin, E.-H. (2008). Governance and governance networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public management review*. 10(4), 505–525. DOI: 10.1080/14719030802263954.
- Kruyen, P., M., Keulemans, S., Borst, R., T. & Helderma, J.-K. (2020). Searching for the renaissance bureaucrat. A longitudinal computer-assisted study of personality traits in government vacancies. *International Journal of Public Sector Management*. 33(1), 22–44. DOI: 10.1108/IJPSM-07-2019-019.
- Koiranen, M. & Ruohotie, P. (2001). *Yrittäjyyskasvatus –analyyskejä, synteesejä ja sovelluksia*. Aikuiskasvatus 2/2001, 102–111.
- Kotter, J., P. (1990). *A force for change. How leadership differs from management*. New York: The Free Press.
- Kyrö, P., Mylläri, J. & Seikkula-Leino, J. (2008). Kognitiiviset, affektiiviset ja konatiiviset ulottuvuudet ja niihin liittyvät metavalmiudet yrittäjämäisessä oppimisessä. *Liiketalous*. 3/08, 269–296.
- Leinonen, J. (2012). *”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä.” Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin*. Akateeminen väitöskirja. Acta 232. Helsinki: Lapin yliopisto & Suomen Kuntaliitto.
- Leinonen, J., Syväjärvi, A., Korhonen, R. & Pruikkonen, A. (2016). Kuntajohtajien liikkumavara ja sosiaalinen media osana digitalisoituvaa kuntaa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. 44(3), 21–36.
- Luke, J.S. (1998). *Catalytic leadership: Strategies for an interconnected world*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Lundström, I. (2011). *Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Akateeminen väitöskirja. Acta 227. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Morse, R. (2008). Developing public leaders in age of collaborative governance. Teoksessa Morse, R. & Buss, T. (toim.) *Innovations in public leadership development*. New York & Lontoo: M.E. Sharpe, 79–100.
- Morse, R. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly*. 21(2), 231–245. DOI: 10.1016/j.leaqua.2010.01.004.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*. 8(3), 377–387. DOI: 10.1080/14719030600853022.
- Ospina, S. (2016). Collective leadership and context in public administration: Bridging public leadership research and leadership studies. *Public Administration Review*. 77(2), 275–287. DOI: 10.1111/puar.12706.
- Paananen, H. (2016). Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. 44(2), 7–25.
- Parkkinen, J., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2017). *Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta*. Acta 268. Helsinki: Suomen Kuntaliitto & Tampereen yliopisto.
- Pedersen, D. & Hartley, J. (2008). The changing context of public leadership and management. Implications for roles and dynamics. *International Journal of Public Sector Management*. 21(4), 327–339. DOI: 10.1108/09513550810880214.
- Peters, G. B. (2011). Comparative public administration: After new management, what? Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O.-P. (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Acta Wasaensia No 238. Vaasa: Vaasan yliopisto, 20–32.
- Pietiläinen, V. (2010). *Johtajan ammatillisten kompetensien profiloituminen kompleksisessa toimintaympäristössä – Tapausesimerkinä opetustoimen alaiset oppilaitosorganisaatiot*. Akateeminen väitöskirja. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*. 44 (4), 652–667. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.
- Rhodes, R. A. W. (1997). From marketisation to diplomacy: It's the mix that matters. *Australian Journal of Public Administration*. 56 (2), 40–53. DOI: 10.1111/j.1467-8500.1997.tb01545.x.
- Rhodes, R. A. W. (2016). Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*. 76 (4), 638–647. DOI: 10.1111/puar.12504.
- Ruohotie, P. (2005). Kvalifikaatioiden ja kompetenssien kehittäminen koulutuksen tavoitteena. Teoksessa Varis, T. (toim.) *Uusrenessanssijattelu, digitaalinen osaaminen ja monikulttuurisuuteen kasvaminen*. Helsinki: OKKA-säätiö, 31–49.
- Ruohotie, P. (2010). Metakognitiiviset taidot ja ammatillinen kasvu asiantuntijakoulutuksessa. Teoksessa Eteläpelto, A. & Onnismaa, J. (toim.) *Ammatillisuus ja ammatillinen kasvu*. Aikuiskasvatuksen 46. vuosikirja. 1.–3. painos. Vantaa: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura, 106–122.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010). Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.). *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 9–36.
- Siegel, D. (2010). The leadership role of the municipal chief administrative officer. *Canadian Public Administration*. 53 (2), 139–161. DOI: 10.1111/j.1754-7121.2010.00122.x.
- Silvia, C. (2011). Collaborative governance concepts for successful network leadership. *State and Local Government Review*. 43(1), 66–71. DOI: 10.1177/0160323X11400211.
- Silvia, C. & McGuire, M. (2010). Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors. *The Leadership Quarterly*. 21 (2), 264–277. DOI: 10.1016/j.leaqua.2010.01.006.
- Snow, R., Corno, L. & Jackson, D. (1996). Individual Differences in Affective and Conative Functions. Teoksessa Berliner, D. & Calfee, R. (toim.) *Handbook of Educational Psychology*. New York: Simon & Schluster Macmillian, 243–310.
- Stewart, G. L., Courtright, S. H. & Manz, C. C. (2011). Self-leadership: A multilevel review. *Journal of Management*. 37 (1), 185–222. DOI: 10.1177/0149206310383911.
- Sun, P. & Anderson, M. (2012). Civic capacity: Building on transformational leadership to explain successful integrative public leadership. *The Leadership Quarterly*. 23 (3), 309–323. DOI: 10.1016/j.leaqua.2011.05.018.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). Theories of democratic network governance. Teoksessa Sørensen, E. & Torfing, J. (toim.) *Theoretical approaches to governance network dynamics*. Lontoo: Palgrave Macmillan UK, 25–42.
- Torfing, J. & Diaz-Gibson, J. (2016). Transforming governance to enhance social and educational innovation. *Pedagogia social*. (28), 99–111. DOI: 10. SE7179/PSRI\_2016.28.08.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 1.–2. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.