

Luottamus vaakalaudalla – tarkastelussa ylimmän kuntajohdon kompleksiset kriisit

Anni Kyösti, Henna Paananen, Jenni Airaksinen, Arto Haveri & Santeri Lajunen

ABSTRACT

Confidence lost – when municipal management drifts into crisis

The aim of this article is to understand complex managerial crises in Finnish municipalities. What kind of elements and characteristics lie behind managerial crises? The phenomenon of municipal management crisis is theoretically framed by complex management environment and interaction as well as latitude of managerial action. Our empirical qualitative data consist of 12 interviews (municipal managers and local political leaders). Narrative analysis is used as a research method. By combining different narratives, we constituted four type stories about leadership crises. Our findings strengthen previously identified reasons behind the crises and describe what reasons can be found behind of the narrowed latitude of managerial action. Our research reveals that the consequences of the crises are more widespread than assumed. The crises reflect the complexity of operational environment.

Keywords: Municipalities, local leaders, complex crisis, confidence, latitude of managerial action

JOHDANTO

Viime vuosina julkisuuteen on noussut lukuisia kuntien ylintä johtoa, johtavia luottamushenkilöitä ja viranhaltijajohtajia koskevia, kriisitilanteita, joissa viranhaltijajohtajan nauttimaan luottamusta on punnittu ja johtamisen edellytyksiä arvioitu. Ylimmän kuntajohdon kriisit on tunnistettu jo pitkään, ja niitä on tarkasteltu etenkin luottamuspulaproessien ja niitä seuranneiden erottamistapausten valossa. (Ojala 1995; Piipponen 2014; Piipponen 2019.) Kunta-

johtajien työhyvinvointikysely osoittaa, että lähes 40 % kuntajohtajista on kokenut jonkinlaista epäluottamusta luottamushenkilöiltä valtuustokauden aikana (ks. Kuntaliitto 2020) ja kyselytulokset osoittavat, että yli puolet kuntajohtajista on harkinnut alanvaihtoa (ks. Keva 2018).

Kuntajohtajan ja luottamushenkilöiden välinen yhteistyö- ja vuorovaikutussuhde on herkkä (Leinonen 2012, 73). Vuorovaikutussuhdetta voivat koetella kuntavaalitulos, avainhenkilömuutokset tai heikko taloustilanne. Henkilösidonnaisilla syillä ja keskeisten henkilöiden välisen vuorovaikutuksen onnistumisella tai epäonnistumisella näyttää olevan suuri merkitys kuntajohtajien luottamuspulatapausten ja erottamisten taustalla. Keskeisenä haasteena näyttäytyvät kuntajohtajan henkilökohtaisten ominaisuuksien ja luottamushenkilöiden enemmistön kuntajohtajaan kohdistamien odotusten ja toivottujen piirteiden välinen ristiriita. (Ojala 1995, 138; Leinonen 2012, 73.)

Epäluottamuksen synnyn taustalla vaikuttaviksi syiksi on tunnistettu mm. yleinen luottamuspulla, rikkeitä ja rikosepäilyjä, johtamiseen liittyviä ongelmia, huono ilmapiiri eri toimijoiden välillä sekä muita yksittäisiä syitä (Torkkeli 2006). Piipposen (2014, 7) mukaan syitä ovat myös epäonnistunut talouden hoito, puutteet henkilöstöjohtamisessa, tietojen salailu luottamushenkilöiltä, heikko yhteydenpito kuntalaisiin ja sidosryhmiin, epäasiallinen käytös luottamushenkilöä kohtaan, useat varoitukset kaupunginhallitukselta, epäselvyydet edustuskuluissa, toimiminen kunnan etujen vastaisesti sekä autoritäärinen asenne ja omapäisyys. Aiempien tutkimusten, selvitysten ja pöytäkirjamerkintöjen (Ojala 1995; Torkkeli 2006; Piipponen 2014) perusteella näyttää siltä, että syyt kuntajohtajien luottamuspulatapausten taustalla ovat pysyneet melko samankaltaisina vuosikymmenestä toiseen. Voidaan tulkita, että kriisiytymi-

sen taustalla on tyypillisesti jonkinlainen, joko viranhaltijaorganisaation, duaalijohtamisen tai poliittisen johtamisen ristiriita, jonka ratkaisu vuorovaikutteisien menetelmin ei ole onnistunut.

Syitä paikallisesti ilmeneville kriiseille on siis etsitty ja löydetty hyvin monista lähteistä, mutta tapahtumat näyttävät kertovan siitä, että kuntien johtamisen tilanneyhteys on monin eri tavoin muuttumassa. Johtamisen kontekstin, johtavissa tehtävissä toimivien yksilöiden sekä rakenteiden väliseen dynaamiseen tilaan sijoittuvien kriisien tutkimus on jäänyt vähälle huomiolle, ja johtajuustutkimukselta odotetaan vahvempaa ymmärrystä ympäristön kompleksisuuden vaikutuksesta johtajuuteen. (Vogel & Masal 2015, 1179–1180.)

Kuntien johtaminen tapahtuu poliittis-hallinnollisella areenalla, missä johtamiselta odotetaan tasapainottelua risteävien intressien ja toimintalogiikoiden välillä, jolloin moninkertaiset vuorovaikutustarpeet muovaavat johtamisympäristöä yhä kompleksisemmaksi (Haveri, Paananen & Airaksinen 2018). Vaikka joitakin yhteisiä nimittäjiä kriisiytyneille tilanteille on tunnistettavissa, ei niiden dynamiikka näyttäydy yleisölle ymmärrettävänä. Myös se, miten kriisiytyneet johtamistilanteet laukeavat ja minkälaisia kerrannaisvaikutuksia niillä on, jää usein hämärän peittoon. Tämän tutkimuksen näkökulma avaa kriisien syntymekanismia ja yhteen kietoutuvia vaikutuksia, kun läsnä olevat, mutta näkyvän työn pinnan alla tapahtuvat vuorovaikutusprosessit ja niihin kätkeytyvä muutospotentiaali, niin hyvässä kuin pahassa, tulee esiin. (Jalonen 2007, 12). Tutkimus vahvistaa aiempia havaintoja kuntien johtamisympäristön moniulotteisesta luonteesta, mutta samalla siinä avataan uusia näkökulmia kuntajohtamisen kriisien tutkimukseen kompleksisuuden tarkastelun kautta. Näyttää siltä, että kuntajohtamisen kriiseissä heijastuu johtamisympäristön kompleksisuus.

Syyllisten ja virheiden etsimisen sijaan tarkastelemme tässä artikkelissa kriisiytynyttä johtajuutta kompleksisena, hallintasuhteissa tapahtuvan vuorovaikutuksen ongelmana ja johtamisen liikkumavaraan liittyvänä ilmiönä. Tämä tutkimus pyrkii kuntien johtavien viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden haastatteluiden induktiivisen analyysin kautta ymmärtämään sitä, *mitkä tekijät kuntien johtamisessa altistavat*

kriiseille kompleksisessa johtamisympäristössä. Kompleksisen johtamisympäristön tarkastelu on tarpeen, jotta käsityksemme kuntajohtamisen kriiseistä olisi moniulotteisempi ja jäsenyisi aiempaa kattavammin.

KUNTIEN JOHTAMISKRIISIEN KOMPLEKSINEN AREENA

Globaalisti julkista hallintoa kehystävä kompleksisuus on nähtävissä myös suomalaisissa kunnissa. Kuntien johtamisympäristön kompleksisuus kumpuaa monista lähteistä. Liudentuneet kuntarajat, kunta-valtiosuhteen muutokset, kumuloituvat hallinnonuudistukset, uudenlaiset yhteistyömuodot ja kansalaisten muuttunut rooli kunnissa kuvaavat johtamisympäristön kertautuvaa murrosta (Haveri ym. 2018; Jäntti 2016.) Toimintaympäristön ohella paikallispolitiikka on pirstoutunut siirtyen vakiintuneista valta-asetelmista yhä hajanaisempiin intressiryhmiin ja leimahdusherkempiin polarisoituihin kysymyksiin (Stoker 2019; Haveri ym. 2018).

Yhteiskunnan eri tahojen, toimijoiden ja dynamiikkojen välisessä vuorovaikutuksessa syntyy määrittämätön joukko ilmiöitä, joita voidaan kuvata kompleksisuudeksi, mikä realisoituu johtamisympäristön epäohdonmukaisuutena, epävarmuutena, ja vaikeasti hahmotettavina sidoksina. Siten kriisitilanteissa yhdistyvät inhimilliset, sosiaaliset, organisatoriset, poliittiset merkitykset ja vaikutukset (Bergström ym. 2008; Johnson 2009; myös Keating & Katina 2019), mikä haastaa sekä poliittista että viranhaltijajohtoa. Monimutkaistuminen on tuonut johtamiseen uudenlaisia rajapintoja ja samalla johtamisen konteksti eli kokonaisuuteen vaikuttavat asiat ovat entistä vaikeammin hahmotettavissa. (Ks. Haveri ym. 2018.) Kompleksisille ympäristöille tyypillinen monimerkityksellisyys ja monitulkintaisuus ovat läsnä kuntien johtamisessa. Käsitykset otollisista rakenteista ja toiminnasta eivät ole vankkumattomia, vaan niitä tulkitaan jatkuvasti uudelleen (Keating & Katina 2019.) Muutosten myötä myös johtamiselle asetetut vaatimukset ovat muuttuneet, ja ongelmien hallintaan vaaditaan monimuotoista johtajuutta ja monenlaista osaamista.

Vallitsevassa johtamisympäristön kompleksisuudessa kontekstuaalisuus korostuu (Keating & Katina 2019). Johtajien on asemansa takaami-

seksi tasapainoteltava ja sukkuloitava erilaisten intressien, arvojen ja toimintatapojen välimaastossa, osittain myös johtamiseen ja organisaation toimintaan liittyvien kriisien välttämiseksi (Härkönen & Airaksinen 2012.) Näennäisesti samankaltaiset vastoinkäymiset eivät aiheuta kriisejä samaan tapaan kaikissa kunnissa. Kuntien yhteen kietoutuneet johtamis- ja päätöksentekorakenteet sekä toimintaympäristön murroksesta kumpuavat perinteistä johtamistapaa haastavat toimintalogiikat tekevät kuntien johtamisympäristöstä kompleksisuuden näyttämön. (Ks. Greenwood ym. 2011.) Johtamisen kriisiytyminen syntyy tapahtumien, vuorovaikutusympäristön ja siinä toimivien henkilöiden yhteisvaikutuksessa.

Kuntakontekstissa erilaiset institutionaaliset järjestelyt ovat alati läsnä. Esimerkiksi keskustelu politiikan ja hallinnon roolijaosta on vaihdellut tiukemman rajanvedon ja sekoittuneiden roolien välillä eri vuosikymmeninä (Aberbach ym. 1983; Dahlström & Lapuente 2017). Poliittisen päätöksenteon ja hallinnon eli viranhaltijoiden välistä ideaalia suhdetta ei ole pystytty määrittelemään yksiselitteisesti. On kuitenkin selvää, että luottamushenkilöiden ja kuntajohtajan välinen työnjako on oleellinen tekijä onnistuneessa johtamisessa. (Haveri, Jäntti, Johanson, Parkkinen & Paananen 2021, 28.) Svava (2001) tulkitsee poliitikkojen ja viranhaltijajohdon suhdetta kamppailun sijaan toisiaan täydentävänä mallina. Hyvä ja tehokas hallinta perustuu poliittisen ja virkajohdon väliseen riippuvuussuhteeseen, jossa sekä poliitikoilla että viranhaltijoilla on oma erityinen roolinsa. (Svava 2001; Haveri ym. 2021.)

Roolien taustalla vaikuttavat erilaiset arvot, näkökulmat ja asenteet. Käytännössä kuntien poliittiseen ja viranhaltijajohtamiseen liittyvät tehtävät ja toiminta sisältävät toisinaan päällekkäisiä elementtejä. (Svava 2001; Haveri ym. 2021.) Se miten tähän päällekkäisyyteen suhtaudutaan, määrittäytyy osana paikallista toimintakulttuuria. Hyvänä esimerkkinä päällekkäisyydestä voidaan pitää sitä, että kuntajohtajan valinnassa poliittiset piirteet eivät ole olleet vieraita. Perinteisesti yhtenä kunnan- tai kaupunginjohtajan valintakriteereistä on käytetty poliittista mandaattia. (Ojala 1995, 44; Leinonen 2012, 61.) Ajoittain odotukset johtajaa kohtaan ovat kuitenkin epäselvät tai ristiriitaiset. Tällöin

rekrytoitu kuntajohtaja astuu tilanteeseen, jossa hän ei voi tietää ennako-odotuksia, institutionaalisia jännitteitä tai jopa konflikteja, joiden ristipaineessa rekrytointipäätös on tehty. (Haveri ym. 2015.) Poliittisen valinnan merkityksen on nähty kaventuneen, mutta ei täysin kadonneen, kuntajohtajan pätevyysvaatimusten samanaikaisesti lisääntyessä (Ojala 1995, 44; Sandberg 1998, 118; Leinonen 2012, 61). Vaatimusten moninaistuessa kuntajohtajien toimintaprofiilit ovat muuttaneet (Haveri, Airaksinen & Paananen 2015) ja kuntajohtajien koulustaustat ovat entistä moninaisempia (ks. Keva 2018).

Kompleksisuudessa tapahtuvassa johtamisessa kietoutuu yhteen erilaisia johtajuusrooleja kuten sopeutuvaa johtajuutta, hallinnollista johtajuutta ja mahdollistavaa johtajuutta (Bertels & Lawrence, 2016). Johtajuuden haasteena on ylipäätään pystyä identifioimaan niitä toimintatapoja, sääntöjä ja järjestelyjä, jotka auttavat tulkitsemaan organisaation tulevaisuuden päämäärää ja joiden avulla on mahdollista menestyä. (Ks. Greenwood ym. 2011.) Tyypillisesti kriisiytynyt tilanne syntyy, kun tilanteiden ennakoitavuus heikkenee ja asioiden kerrannaisvaikutuksia on vaikea tunnistaa. Kompleksisuus rajoittaa toimijoiden liikkumavaraa, ja tässä kaventuneessa kentässä vuorovaikutuksella ja luottamuksella on ratkaiseva merkitys.

Kriisit ja konfliktit kuntajohtamisessa

Johtamisympäristön monet yhtäaikaiset muutokset vaikeuttavat alkavien ongelmien havaitsemista riittävän hyvissä ajoin (Härkönen & Airaksinen 2012; Bergström ym. 2008), ja altistavat johtajuuden kriisiytymiselle. Käytämme kriisejä kattokäsitteenä johtajuutta haastaville, usein yllättäen ilmeneville tapahtumakuluille, joissa ristiriitatilannetta ei ole onnistuttu vuorovaikutuksen keinoin ratkaisemaan. Kriisien konteksti rakentuu vuorovaikutuksen kautta tai esimerkiksi negatiivisten tapahtumien yhteydessä. Kriisit voivat olla organisaatiotasoisia tai esimerkiksi henkilöiden välisiä shokkitilanteita tai kiistoja. (Kangas 2020; Johns 2006; Endrissat & von Arx 2013.)

Tyypillisesti kriisiytyneitä tilanteita edeltää tapahtumaketju, jonka seurauksena viranhaltijajohtajan ja luottamushenkilöiden välinen suhde

on huonontunut. Prosessi voi lähteä käyntiin esimerkiksi henkilöstön huonoksi kokemasta johtamisesta, mutta silloinkin tapahtumat kulminoituvat usein kuntajohtajan ja luottamushenkilöiden väliseen suhteeseen. Näiden osapuolten välillä käydään lopulliset keskustelut, joiden seurauksena johtajuuskriisi ratkeaa, tavalla tai toisella. Erottamisprosessien perimmäiset syyt jäävät monissa tapauksissa suurelta yleisöltä piiloon. (Piipponen 2014; Ojala 1995; Leinonen 2012, 73.)

Kompleksisessa ympäristössä, jossa ihmiset toimivat erilaisista arvopohjista, uskomuksista, asenteista ja käytänteistä käsin, muodostuu helposti konflikteja. On tyypillistä, että konflikteihin suhtaudutaan ongelmina, joita pitää vähentää tai jopa välttää. (Mowles 2015; Stacey 2011; Pehrman 2011.) Konflikteja voidaan tarkastella piilevien rakenteiden, dynamiikkojen ja niiden välillä vallitsevien jännitteiden kautta, mitkä ovat erottamaton osa kompleksista johtamis-ympäristöstä (Greenwood ym. 2011). Konflikteja voidaan tulkita myös elettyinä merkityksinä sekä kokemuksina institutionaalisten järjestelyiden (arvojen, uskomusten, tavoitteiden ja käytäntöjen) erilaisuudesta. Tällainen tarkastelukulma paljastaa taustalla vaikuttavia tekijöitä, kuten identiteetit, tunteet ja valtasuhteet. (Rossi 2011, 50.) Konflikteja on usein tulkittu neljän päätason kautta, joita ovat ryhmien väliset, ryhmien sisäiset, ihmisten väliset ja ihmisen sisäiset konfliktitasot (Lewicki ym. 2011). Juonsivatpa konfliktien juuret mille tahansa tasolle, syntyvät ne kuitenkin aina ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa.

Kuntien johtamisympäristön kompleksisuus näyttäytyy lukuisien, keskenään usein ristiriitaisen tavoitteiden yhteen sovittamisen vaatimuksena (Bertels & Lawrence 2016; Greenwood ym. 2011). Kompleksisten ongelmien ratkaisuprosessit vaativat tavoitteiden määrittelyä, eikä kysymys ole ainoastaan parhaan ratkaisun löytämisestä vaan siitä, keiden määrittelemää ongelmaa ratkaistaan ja kenen ehdoilla. Esimerkiksi ulkopuolisten toimijoiden roolia voidaan tulkita hyvin eri tavoin; siinä missä osa kokee ulkopuolisten viivästyttävän ja hankaloittavan ratkaisuprosessia, osa voi kokea ulkopuolisten roolin tietoa ja tukea lisäävänä tai ratkaisun yhteiskehittämisenä. (Havermans ym. 2015, 980–981.) Konfliktit sisältävät erilaisia näkökulmia, jotka

vaativat yhteensovittamista. Organisaatioissa syntyviä konflikteja voidaan parhaimmillaan käsitellä ja kohdata organisaation kehittymisen näkökulmasta (Rossi 2021).

Paikallinen johtamisympäristö

Kunnan johtaminen voidaan määrittellä kunnan perustehtävän haltuun ottamiseksi, ja siitä vastaavat yhdessä vaaleilla valitut luottamushenkilöt ja palkatut viranhaltijat (Haveri & Anttiroiko 2013, 83). Kuntalain uudistamiset (1995 ja 2015) ovat mahdollistaneet mm. johtamisjärjestelmien paikallisen erilaistumisen, pormestari-mallin soveltamisen ja määrääjäksi valitut kuntajohtajat (Kuntalaki 410/2015). Poliitiikan ja hallinnon työnjaon ohella eri tehtävien sisäiset ristiriitaisuudet luovat jännitettä yhteistyösuhteeseen. Kuntajohtamista ohjataan erilaisilla säännöillä (esim. lainsäädäntö, hallintosääntö), sopimuksilla (mm. johtajasopimus), käytännöillä ja strategioilla. Johtajasopimus on yksi keskeinen kuntajohtamiseen liittyvä asiakirja, jossa määritellään mm. johtamisen tavoitteita ja se on nykyisin pakollinen kaikille kuntajohtajille. (Kuntaliitto 2016.) Kuntajohtamista siis kehyestetään tavoin (asetukset ja säännöt), jotka ohjaavat toimimaan sääntöorientoituneesti. Käytännössä kuntajohtajan työ kuitenkin kulminoituu mitä suuremmissa määrin vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön. (Leinonen 2012, 61–62; Paananen 2016.)

Keskeinen merkitys johtamisen rakentumisessa näyttää olevan ns. kirjoittamattomilla säännöillä, jotka muovaavat organisaation institutionaalista ympäristöstä. Tämän jäsentämiseksi hyödynämme johtamisen liikkumavaran käsitettä (Leinonen 2012). Kriisiytymisen hahmottamisessa sitä voidaan soveltaa kuvaten tarkemmin kuntajohtajan käytettävissä olevaa johtamisen resurssia ja sitä kenttää, jolla pysytellen johtajuus ei ainakaan kovin helposti kriisiydy. Kuntajohtamisen tilaa raivaavia resursseja ovat esimerkiksi osaaminen, luotettavuus ja erilaiset suhteet, jotka antavat johtajalle mahdollisuuden toimia itsenäisenä päätöksentekijänä ja vaikuttajana kuntajohtamisen moniulotteisella kentällä. (Leinonen 2012, 192.)

Kuntajohtajan näkökulmasta merkittävä johtamisen liikkumavaraa määrittävä taho on kunnan luottamushenkilöorganisaatio, erityisesti

poliittinen johto. (Leinonen 2012, 192.) Kunnan johtamiskulttuuri on tyypillisesti osa historiallista jatkumoa, jonka ymmärtäminen vaatii hiljaisen tiedon ja signaalien tulkittamista. Toimijoiden tiiviit yhteydet, kuten esimerkiksi palautteen antamisen tavat, altistavat kuntia sisäisille jännitteille erityisesti silloin, kuin yksittäisten henkilöiden väliset ratkaisemattomat konfliktit esimerkiksi valmisteluvaiheessa jäävät elämään organisaatiossa (Jalonen, 2007, s. 239). Esimerkiksi hallitustyön kulttuuri näyttäisi olevan suhteellisen pysyvä toimintatapa, ja sen on todettu ikään kuin periytyvän hallituskausilta toisille, mikä johtaa siihen, että muutoksen aikaansaaminen hallitustoiminnassa on haasteellista (Harisalo & Stenvall 2002, 46).

Kuntien päätöksentekoilmapiirit ovat luottamushenkilöiden tulkinnoissa melko vakaita, mutta ilmapiiriä voi heikentää merkittävästi esimerkiksi kuntajohtajan erottamisprosessi (Sandberg 2019, 2; Sandberg 2012, 76; Pikkala 2005, 8–9). Toisaalta päätöksentekokulttuuriin liittyvä vuorovaikutus on luonteeltaan muovautuvaa, epäsäännöllistä ja ennustamatonta. Vaikka jokaisessa kunnassa vallitsee tietynlainen päätöksentekokulttuuri, se myös muuntuu ja uusiintuu jatkuvasti vuorovaikutuksessa. (Leinonen 2012, 192.) Paikallispoliittisella kulttuurilla ja johtamistapojen yhteensovittamisella on merkitystä erityisesti silloin, kun uusi kuntajohtaja ja/tai uusi valtuusto aloittaa tehtävässään. Näissä tilanteissa läsnä ovat piilevät rakenteet, institutionaaliset jännitteet ja valtdynamiikka. Tilanne vaatii yhteisen näkemyksen hiomista kuntajohtajan, poliittisen johdon ja viranhaltijoiden välillä. (Haveri ym. 2015, 117–118.) Samalla se sisältää kuitenkin riskin siitä, että myös yhteensovittamisessa syntyy kitkaa eri toimijoiden välille.

Luottamuksen ja epäluottamuksen teema kytkeytyy läheisesti kuntajohtamisen kriiseihin. Harisalon ja Stenvallin tutkimuksessa (2002) on tarkasteltu luottamukseen liittyviä kysymyksiä kunnanhallituksen ja kuntajohtajien välillä. Luottamuksella tai epäluottamuksella on arvioitu olevan jopa valtaa ja valtasuhteita merkittävämpi vaikutus toimijoiden riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteissa (Harisalo & Stenvall 2002, 137). Luottamus rakentuu kaksisuuntaisesti. Yhtäältä kuntajohtajan on saavutettava luottamus ympärilleen ja toisaalta kuntajohtajan tulisi voida luottaa työympäristöönsä. Luottamuksen raken-

tumista voidaan kuvata kehänä, joka muodostuu ympäristön tunnistamisesta, avainhenkilöiden etsimisestä, itsensä sijoittamisesta kulttuuriseen ympäristöön, tyylin ja roolin valinnasta sekä palautteen vastaanottamisesta. (Haveri ym. 2015, 134–135.) Kriisitilanteessa johtajalle on eduksi hänen nauttimansa arvostus ja luottamus, jotka suojelevat kriisitilanteessa johtajan liikkumavaraa. Sellaisen johtajan kohdalla, joka ei ole ehtinyt muodostamaan vahvaa verkostoa ja osoittamaan omaa kompetenssiaan, liikkumavara supistuu todennäköisesti enemmän. (Leinonen 2012, 47–48.) Tästä voidaan päätellä, että uusi kuntajohtaja on alttiimpi kriisitilanteille kuin pidemmän aikaa toiminut kuntajohtaja.

Konflikteissa ja jännitteissä voi osaltaan olla kyse siitä, ettei politiikan ”sotkuista” ja kompleksista luonnetta ymmärretä tai se koetaan haastavaksi hallita. Yksi syy tämänkaltaiseen suhtautumiseen on myös luottamushenkilötyötä ja politiikan harjoittamista koskevan tutkitun tiedon puute. (Barnett ym. 2019, 788–789.) Yhteistyön muodot ja prosessit päätösten taustalla kytkeytyvät vahvasti vuorovaikutuksen areenoihin, joihin liittyy ennustamattomuutta, epäselvyyttä ja joilla kohdataan monenlaisia näkyviä ja piilotettuja pyrkimyksiä. Kaikki edellä kuvattu näkyy vuorovaikutuksen taustalla ja vaikuttaa monin tavoin vuorovaikutustilanteiden muotoutumiseen. (Leinonen 2012, 193–195; Paananen 2016.)

NARRATIIVINEN TULKINTA KRIISIYTYNEISTÄ JOHTAMISTILANTEISTA

Aiemmassa tutkimuksessa on etsitty ja löydetty hyvin monenlaisia kuntajohtamisen kriisiytymisen syitä. Sen sijaan kriisiytymiseen johtaneet tekijät kuntien johtamisympäristössä sekä kriisien seuraukset ovat jääneet vähälle huomiolle. Näihin näkökulmiin haemme lisää ymmärrystä tässä tutkimuksessa kompleksisuustarkastelun avulla. Narratiivista lähestymistapaa käytetään tyypillisesti tulkintojen, prosessityyppisten tarinoiden ja erilaisten tärkeiden hetkien tunnistamisessa. Narratiivien eli kertomusten kautta voidaan ymmärtää ihmistenvälisiä suhteita ja tapahtumia. Tutkittavien kertomukset ovat todellisuuden tuottajia, rakentajia ja välittäjiä. Narratiivisen analyysin avulla voimme ymmärtää, miten tapahtumat kehittyivät ja millaisia

seurauksia niillä oli. (Patterson & Monroe 1998, 316; Ospina & Dodge 2005.)

Kertomus on myös vuorovaikutuksen väline, sillä kertomalla jaetaan ja tehdään ymmärrettäväksi kokemuksia, luodaan luottamusta ja vastataan kysymykseen, kuka minä olen ja miten olen tähän tullut. (Dodge ym. 2005.) Tarinat mahdollistavat kulttuurisen oppimisen ja toimivat myös yhteisöjen tietovarantoina. Ihmiset kertovat tarinoita ja samalla luovat asioille merkityksiä. Kuntajohtamisen kriiseihin liittyvät kertomukset kuvaavat prosesseja ja tärkeitä hetkiä, joita kriiseihin on liittynyt. Kertomukset paljastavat yksityiskohtaisesti kriisien tapahtumakulkuja sekä moninaisia seurauksia, joita kriiseistä on syntynyt. Narratiivien luonteeseen liittyy myös valikoivuutta ja ne kuvaavatkin merkityksellisiksi koettuja näkökulmia tapahtumista (Boswell 2013, 631).

Tässä tutkimuksessa sovellamme narratiivista tutkimusotetta ymmärtääksemme kuntajohtajuuden kriisiytymisen kompleksisia prosesseja poliittis-hallinnollisilla areenoilla kriisissä osallisina olleiden ihmisten (johtavat luottamushenkilöt, kuntajohtajat) tarinoiden ja tulkintojen avulla. (Ospina & Dodge 2005.) Tutkimusaineiston muodostavat johtavien luottamushenkilöiden ja kuntajohtajien haastattelut, ja ne edustavat 11 kuntaa, joissa kriisiytyminen on tapahtunut 2010-luvulla tai sen jälkeen. Valitsemistamme kriiseistä on lähes kaikista uutisoitu myös paikallisessa tai kansallisessa mediassa. Tutkimuksen kohdekunnat on valittu mahdollisimman suurta heterogeenisyyttä tavoitellen: edustettuina on sekä kaupunkimaisia että harvaan asuttuja kuntia, kohteet sijaitsevat eri puolilla Suomea ja kriisiytyneiden tilanteiden lopputulokset ovat erilaisia. Aineistossa on edustettuna sekä sellaisia kuntia, joiden kriisiytyneen tilanteen jälkeen kuntajohtaja on erotettu tai hän on päätenyt eroamaan esimerkiksi johtajasopimukseen vedoten, mutta myös sellaisia kuntia, joissa välittömiä henkilövaihdoksia ei ole tapahtunut.

Kohdekuntien löytymisen jälkeen pyrittiin tavoittamaan harkitun otannan avulla ne henkilöt, joilla on voitu odottaa olevan ensikäden tietoa kriisiytyneestä johtamistilanteesta. Haastateltaviksi on pyydetty sekä kuntajohtajia että luottamushenkilöitä. Haastattelut toteutettiin osin kasvokkain ja osin etäyhteyksin syksyllä

2021. Haastateltavina olivat 7 viranhaltijaa ja 5 luottamushenkilöä. Haastatelluista luottamushenkilöistä osa toimii edelleen kunnallisessa päätöksenteossa, osa on jättäytynyt pois. Samaan tapaan osa haastatelluista kuntajohtajista toimii edelleen kuntajohtajina, mutta osa heistä on siirtynyt muihin tehtäviin.

Vaikka haastattelut suunniteltiin toteutettavaksi teemahaastatteluina, joita ohjaisi kevyt teemoitus, etenivät haastattelut lopulta varsin vapaamuotoisesti. Tyypillisesti haastateltavat rakensivat haastatteluissa omista lähtökohdistaan kuvauksen siitä, mitä oli tapahtunut ja miten he olivat asiat kokeneet ja mitä kriiseistä on seurannut. Haastattelujen kesto vaihteli noin tunnista kahteen, jopa yli kolmeen tuntiin. Litteroitua haastatteluaineistoa kertyi lähes 140 liuskaa. Aiheen arkaluontoisuuden vuoksi haastateltaville on taattu vahva anonymiteetti, eikä esimerkiksi kohdekuntia eritellä tarkemmin. Myös käytetty analyysimenetelmä ja raportointitapa on valittu tukemaan anonymiteetin säilymistä.

Aineiston analyysiprosessi alkoi haastattelujen tarkalla luennalla. Luennan yhteydessä aineistosta pyrittiin löytämään kertomuksia ja kuvauksia tapahtumakuluista, jotka liittyivät johtamisen asteittaiseen kaventumiseen tai kriisiytymiseen. Näitä katkelmia tarkasteltiin tutkimuksen varsinaisena aineistona, joihin analyysiprosessi kohdistui. Katkelmien sisältöjä tyypiteltiin samankaltaisuuksien perusteella. Yksittäisistä katkelmista alkoi muodostua kokonaisuuksia, joiden avulla oli mahdollista muodostaa tyyppitarinoita. Haastateltujen tuottamissa kuvauksissa oli paljon yhtenäisyyksiä, ja myös tästä syystä on tarkoituksenmukaista yhdistellä eri haastateltujen sisältöjä tyyppitarinoihin.

Analyysin tuloksena rakensimme aineistoon nojautuen neljä tyyppitarinaa, jotka on kuvattu seuraavassa luvussa. Tyyppitarinat ovat yhdistelmiä eri kuntien tapahtumista, eikä mikään tarina kuvaa yksittäisen kunnan tapahtumia. Tarinat kuvaavat eri tavoin tapahtuneita monimutkaisia kriisiytymistilanteita: *puutteellisia johtamisen rakenteita, politiikan ristivedon vaikutusta kuntajohtamiseen, johtamisympäristössä tapahtuvia muutoksia sekä vuorovaikutukseen liittyviä ongelmia johtamisessa*. Tyyppitarinoihin on yhdistetty tapahtumakulkuja, joiden myötä johtamisen liikkumavarassa on koettu olennaisia muutoksia. Ne tiivistävät syitä, selityksiä ja tulkintoja

kuntajohtamisen kriiseistä. Seuraavassa esitetyt tyyppitarinat eivät ole tyhjentäviä kuvauksia ilmiöstä, mutta niiden avulla voimme paremmin ymmärtää kriisiytymisprosesseja ja kriisiytymiselle altistavia tekijöitä.

TYYPITARINAT JOHTAMISKRIISEISTÄ

Puutteelliset rakenteet

Pitkäaikainen kuntajohtaja on jäänyt eläkkeelle. Uusi kuntajohtaja on valittu hänen tilalleen, ja luottamushenkilöt uskovat, että työ jatkuu siitä mihin edellisen kuntajohtajan kanssa jäätiin. Asiat eivät kuitenkaan suju kitkattomasti, ja alku uuden kuntajohtajan kanssa takkuilee pahasti. Kukaan ei oikein ymmärrä, mistä on kysymys ja mistä hankaluudet johtuvat. Entisen kuntajohtajan aikaan asiat sujuivat niin helposti, ja sitä muistellaankin moneen otteeseen.

Uusi kuntajohtaja on heittäytynyt työhönsä ja päivät ovat pitkiä. Johtajasopimus on tehty ja siinä yhteydessä käytiin keskustelua tavoitteista ja johtamisen painopisteistä. Tiedon kulku luottamushenkilöiltä virkajohdolle kuitenkin takeltelee. Kunnanhallituksen puheenjohtaja ei ole tyytyväinen uuden kuntajohtajan rooliin. Kuntajohtaja kokee, että hallituksen puheenjohtajan kanssa on hankala muodostaa luottamussuhdetta. Asiat ovat lähteneet väärille raiteille.

Kunnassa ei ole oikeastaan pysähdetty ajattelemaan, miten päätöksenteon rakenteet toimivat ja millainen roolitus luottamushenkilöjohdon ja virkajohdon välillä vallitsee. Osapuolet ovat tehneet vahvoja oletuksia toistensa rooleista, mutta niiden avoin pohdinta ja niistä keskustelu ovat jääneet muun toiminnan jalkoihin. Kunnassa ei ole rakenteita, joiden avulla yhteistä näkömää valmistelun ja päätöksenteon välille voidaan luodata, koska aikaisemmin sellaista ei ole tarvittu. Vuorovaikutus on perustunut vahvoihin ja pitkäaikaisiin henkilösuhteisiin ja jatkuvaan epäviralliseen vuoropuheluun keskeisten henkilöiden kesken.

Kuntajohtaja havaitsee rakenteiden puutteen ja ryhtyy rakentamaan yhteisiä areenoita vuorovaikutteiselle päätöksenteolle, mutta lumi-pallo on jo lähtenyt vyörymään. Hankala alku on saanut suuret mittasuhteet suurimman valtuustoryhmän keskuudessa, ja keskustelu luottamuspulasta on jo alkanut. Jatkuva epäily al-

kaa nakertaa kuntajohtajan jaksamista. Alkuun kuntajohtaja ajatteli, että hankalan alun jälkeen tilanne korjaantuu, roolit saadaan vuorovaikutuksen keinoin sovitetuun yhteen ja pysyvämmät rakenteet vuorovaikutukselle kuntoon. Tilanne ei kehity toivottuun suuntaan. Kuntajohtajan kuorma kasvaa, suhde keskeisiin luottamushenkilöihin ei korjaannu, työilmapiiri on huono ja työasiat pyörivät mielessä aamuyön tunteina. Kuntajohtaja pohtii paljon, millä keinoin hän pystyisi muuttamaan vallitsevaa ilmapiiriä. Tukea tilanteeseen on vaikea saada ja kuntajohtaja tuntee jääneensä yksin. Lopulta kuntajohtaja päätyy hakeutumaan uusiin tehtäviin, ja hän tulee valituksi toisen kunnan johtoon.

Politiikan ristiveto

Kunnassa on vahvoja poliittisia päättäjiä ja poliittinen keskustelu on kärjekästä. Puolueryhmien välit ovat erittäin huonot, sillä vanhojakaan poliittisia taisteluita ei ole unohdettu. Ne hiertävät yhteistyötä edelleen. Johtamiseen liittyvät kriisit ovat kunnassa tuttuja vuosien varrelta, välillä ne ovat olleet uinuvassa tilassa ja toisinaan jostain syystä taas tulleet pintaan. Poliitikkojen on lähes mahdotonta käydä asiallista keskustelua keskenään, ja kuntajohtaja toisensa perään on joutunut poliittisen ristitulen välikappaleeksi.

Kuntajohtaja pyrkii kaikessa toiminnassaan ja johtamisessaan neutraaliin suhtautumiseen. Hän ei ole asettunut kummankaan poliittisen koalition taakse. Tästä huolimatta jostakin on lähtenyt liikkeelle juoru, että hän toimii toisen valtakoalition hyväksi ja ajaa heidän tavoitteitaan valmistelussa. Tämä tuntuu kuntajohtajasta todella epärealistiselta ja käsittämättömältä, koska hänellä ei edes ole erityisen hyvät välit ryhmän puheenjohtajan kanssa. Mistä nämä puheet ovat peräisin?

Luottamushenkilöiden on hankala suhtautua neutraaliin kuntajohtajan toimintatapaan, koska he ovat tottuneet siihen, että kuntajohtajat on valittu poliittisen taustan perusteella, toisinaan jopa pätevyyden kustannuksella. Kuntajohtaja ymmärtää ongelmallisen asetelman ja kokee, että hänen tehtävänä on myös politiikan fasilitointi, koska muuten luottamushenkilöjohdolta ei saa tarvittavaa tukea valmisteluun.

Myös johtoryhmätyöskentely on muuttunut hankalaksi, poliittista koneistoa arastellaan ja

johtoryhmässä on huono ilmapiiri. Hankala johtamisympäristö heijastuu kunnan toimintaan ja ilmassa on pelkoa siitä, kuka seuraavaksi joutuu poliittisten ristiriitojen puristukseen hankalissa päätöksissä. Päätöksistä onkin tehty valituksia ja erilaiset oikeusprosessit kuormittavat johtoa. Kunnan kehittäminen ja edunvalvonta on vaikeaa, koska asioiden selvittäminen, huono ilmapiiri ja jatkuvat ristiriidat kuormittavat viranhaltijoita. Tilanne on erittäin hankala; johtamisongelmista kirjoitellaan lehtien yleisönosastoilla, sosiaalisessa mediassa ja kuntajohtajan saamat sähköpostiviestit tietyiltä henkilöiltä ovat muuttuneet sävyiltään uhkaaviksi.

Tilanne tuntuu ajautuneen pahaan umpisolmuun. Somekirjoittelu kunnan ongelmista on paisunut valtaviin mittasuhteisiin ja kuntajohtajan on mahdotonta paikata aiheutunutta vahinkoa. Hän ei voi kommentoida yksittäisiä asioita ja puolustautuminen on mahdotonta. Kuntajohtaja on käynyt työterveyshuollossa keskustelua kuormittavasta tilanteesta. Kollegat ovat osoittaneet hänelle tukensa. Ristiriitaisessa tilanteessa keskustelu johtajasopimuksen mukaisesta irtisanoutumisesta on nostettu esille. Kuntajohtaja päättää erota tehtävästään, koska tilanteessa ei näytä olevan muuta ulospääsyä. Osa luottamushenkilöistä on harmissaan kuntajohtajan lähdön vuoksi ja se kärjistää puolueiden sisäisiä ja välisiä ristiriitoja, toinen puoli on tyytyväinen päästessään eroon heidän mielestään epäpätevästä johtajasta. Valtuustoryhmissä tapahtuu liikehdintää kriisin jälkeen. Uuden kriisin siemenet on kylvetty.

Johtamisympäristön muutos

Kuntajohtaja on saanut luottavaisin mielin toimia johtajana jo pidempään. Asiat ovat sujuneet hyvin, ja hän on perheensä kanssa kotiutunut paikkakunnalle. Kuntavaalien jälkeen tilanne muuttuu merkittävästi, kun valtuusto vaihtuu ja poliittisessa johdossa tapahtuu muutoksia. Poliitiikan tekemisen tapa ja arvot muuttuvat. Kuntajohtaja on tottunut sovittelevaan ja vuorovaikutusta rakentavaan toimintatapaan. Vaalien jälkeen osa valtuutetuista vaatii kovia otteita ja valtuuston keskustelu on jyrkkäsanaista. Kuntajohtajalta vaaditaan uudistuksia ja muutoksia kunnan johtamisessa. Kuntajohtaja pyrkii vastaamaan näihin vaatimuksiin, mutta samaan

aikaan tuntuu, että muutosvastarinta on erittäin suurta. Millaiseen muutokseen organisaatio ja poliittinen päätöksenteko ovat todellisuudessa valmiita?

Kuntaa koettelevat myös muut tekijät. Rekrytoinneissa on ollut haasteita ja henkilösuhteet ovat kärjistyneet joillakin toimialoilla johtaen hankalaan organisaation sisäiseen ristivetoon. Kunnan talous on suurten investointien jälkeen tiukoilla ja tämä kiristää entisestään ilmapiiriä. Tulipaloja on sammuteltavana siellä täällä. Kuntajohtaja kokee luottamuksen säröilevän. Hänen työtapaansa ja liikkumavaraansa määritellään ulkopuolelta tulevien vaatimusten ja ehtojen kautta.

Sekä kuntajohtajalla että luottamushenkilöillä on vaikeuksia sovitautua uuteen päätöksentekoympäristöön. Paikallisen poliittisen kentän luottamuksen saavuttaminen osoittautuu vaativaksi prosessiksi. Pelkästään työn asiallinen hoitaminen ei tunnu riittävän luottamuksen saavuttamiseen. Kuntajohtaja kokee, että paikallisyhteisön hyväksyntä on vaikea saada, ja läsnäolo ja avoin vuorovaikutus eivät riitä. Mitä muita keinoja luottamuksen rakentamiseen voisi vielä käyttää?

Johtamisen toimintaympäristössä on tapahtunut niin paljon muutoksia, että tulevaisuus vastaavissa tehtävissä alkaa tuntua liialliselta ponnistukselta. Kuntajohtaja joutuu jäämään pois töistä terveydellisten syiden vuoksi. Poissaolonsa aikana kuntajohtaja pohtii omaa motivaatiotaan suhteessa vaikeaan johtamisympäristöön. Lopputuloksena hän päättää jättää koko alan ja siirtyä täysin uuteen suuntaan työelämässä.

Vajaa vuorovaikutus

Kunnanhallituksen puheenjohtaja on saanut useita yhteydenottoja kunnan työntekijöiltä ja sidosryhmiltä liittyen kuntajohtajaan ja hänen toimintaansa. Hallituksen puheenjohtajalla on ollut perinteisesti hyvät välit kuntajohtajan kanssa, mutta ympärillä vallitsee jostain syystä tyytymättömyys, ja ristiriidat tuntuvat edenneen jo varsin pitkälle. Hallituksen puheenjohtaja harmittelee sitä, että häneen ei ole jo aiemmin oltu yhteydessä asiasta. Tilannetta on nyt lähdeittävä selvittämään takamatkalta. Hallituksen puheenjohtaja käy keskusteluita niin johto-

ryhmän kuin sidosryhmien kanssa. Ilmenee että tiedonkulussa on ollut aukkoja, ja puheenjohtaja saa hänellekin uutta tietoa kierroksellaan. Vuorovaikutuksessa on selvästi ongelmia. Kuntajohtaja on suuntautunut asiajohtamiseen ja hoitanut tehtävänsä siitä näkökulmasta. Suoraviivainen tapa toimia ei aina ota huomioon sitä, että varsinkin poliittisessa päätöksenteossa asioiden kypsyminen vaatii aikansa ja että erilaisia näkemyksiä tulee väistämättä esiin.

Asioihin on kehittynyt näkemyseroja, mikä hiertää joidenkin keskeisten luottamushenkilöiden ja kuntajohtajan välejä ja vuorovaikutus on muuttunut jännitteiseksi ja viralliseksi. Molemmat tahot haluavat toimia kunnan ja kuntalaisten edun mukaisesti. Näkökulmat ovat toisinaan varsin ristiriitaisia, ja esimerkiksi taloudellinen etu ja kuntalaisten hyvinvoinnin kysymykset ovat hankala yhdistelmä. Vuorovaikutuksen puute hankaloittaa tilannetta entisestään ja johtaa vielä karkeampaan vastakkainaseteluun ja poteroihin vetäytymiseen.

Tilanne pitkittyy ja kunnanhallituksen puheenjohtaja näkee kriisitilanteen vaikutukset hyvin huolestuttavina. Virastotalon työilmapiiri on huono, sidosryhmät ovat tyytymättömiä ja vuorovaikutus kuntajohtajan kanssa on muuttunut yksisuuntaiseksi viestimiseksi. Media on

myös kiinnostunut tapahtumista ja paine tilanteen ratkaisemiseksi kasvaa entisestään. Kunta on saatava jälleen toimintakykyiseksi tai siitä seuraa jatkossa pahoja ongelmia. Hallituksen puheenjohtaja pohtii vaihtoehtoja yhdessä muiden johtavien luottamushenkilöiden kanssa. He tulevat johtopäätökseen, että kunnan edun vuoksi heidän on aloitettava kuntajohtajan erotamisprosessi.

Yhteenveto aineistosta

Kuntajohtamisen kriisien taustat ja syyt näyttävät samankaltaisina vuosikymmenistä toiseen (Torkkeli 2006; Piipponen 2014). Edellä esitettyjen tyyppitarinoiden kriisien ytimessä ovat puuttuvat johtamisen rakenteet, politiikan ristiveto, johtamisympäristön muutos ja vuorovaikutuksen vajavaisuus. Kuntajohtamisen kriisit sisältävät aineiston perusteella keskenään samankaltaisia elementtejä (ks. kuvio 1). Kriisit syntyvät ja puhkeavat kriiseille altistavien taustatekijöiden seurauksena. Kriisit muuttavat kuntajohtajan asemaa ja kaventavat johtajan liikkumavaraa.

Kriisit eskaloituvat tyyppillisesti tilanteiksi, joista on pakko löytää ulospääsy. Jos kriisiytyminen tapahtuu kuntajohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan välillä, duaalijohtamisen



Kuvio 1. Kuntajohtamisen kriisien elementtejä.

toimintaedellytykset heikkenevät ja kriisin ratkaisuvaihtoehdot kapenevat entisestään. Kuntajohtajan ja johtavien luottamushenkilöiden, tai jommankumman, on ratkaistava ongelma. Tilanteet ratkaistaan joko kuntajohtajan toimesta tai poliittisen johdon, tyypillisesti kunnanhallituksen puheenjohtajan, pöydällä. Luottamushenkilökollektiivin asema kriiseissä näyttyy kuntajohtajaa vahvempana. Jos kriisiin ei löydetä ratkaisua vuorovaikutuksen keinoin, kuntajohtajan keinovalikoimassa ovat irtisanoutuminen tai hakeutuminen muihin tehtäviin ennen tilanteen eskaloitumista kriisipisteeseen. Luottamushenkilöt puolestaan voivat käynnistää kuntajohtajan irtisanomisprosessin tai neuvottelut johtajasopimuksen mukaisesta irtisanoutumisesta. Johtajasopimuksella on pyritty löytämään keino tilanteiden purkamiseen, mutta sekään ei näyttäydä täysin yksiselitteisenä ratkaisuna. Kriisitilanteen purkautumisesta huolimatta tapahtumilla on välillisiä seurauksia, ja kriiseissä tulee näkyväksi kunnan johtamis-ympäristön kompleksisuus, jota tarkastelemme seuraavassa luvussa.

KRIISIT IKKUNANA JOHTAMIS-YMPÄRISTÖN KOMPLEKSISUUTEEN

Kriiseissä realisoituvat kuntien johtamis-ympäristön epäjohdonmukaiset piirteet, vaikeasti hahmotettavat sidokset ja odotukset, jotka korostavat kompleksisuutta (Bergström 2009; Johnson 2009). Käytännössä kuntajohtamisen areenaa pyritään hallitsemaan ja rajaamaan erilaisten sääntöjen ja sopimusten (ks. Kuntaliitto 2016) avulla, joilla voidaan asettaa raameja toiminnalle, jakaa johtamisen rooleja sekä määritellä johtamisen tavoitteita. Selkeänä riskinä on, että sopimuksissa määritellään ulkokohtaisia sisältöjä, eikä ennen sopimuksen kirjoittamista käydä luottamushenkilöiden kesken keskustelua siitä, vastaavatko sopimuksen kirjaukset niitä todellisia asioita, joita kuntajohtajan halutaan edustavan. Työnjaon lisäksi tilanteita värittävät erilaiset arvokysymykset ja siten henkilökohtaiset tulkinnat ja kokemukset autonomiasta, yhtenäisyydestä ja ristiriidoista.

Kuntajohtaja luo itse omaa johtamiskulttuuriaan, mutta samanaikaisesti johtaja asettuu osaksi kunnassa vallitsevaa paikallista päätöksenteon kulttuuria ja toimintaympäristöä (ks. Harisalo

& Stenvall 2002). Johtamis- ja päätöksentekorakenteet ovat yhteen kietoutuneita, ja niissä rakentuu erilaisia johtamista tukevia käytäntöjä. Yhteen kietoutuneisuus pitää sisällään myös riskejä, sillä tiiviit sidokset voivat johdattaa ristiriitoja ja jännitteitä eri puolille organisaatioita (ks. Greenwood ym. 2011). Vastaavasti johtamis- ja päätöksentekorakenteet voivat säilyttää elettyjä kiistoja ja jännitteitä (ks. Jalonen 2007), jolloin niiden periytyminen tehtävään asettuvalla kuntajohtajalle on mahdollista. Kuntajohtaminen on erilaisten tapojen yhteensovittamista ja yhteisen toimintatavan hiomista, erityisesti uuden kuntajohtajan aloittaessa tai toisaalta esimerkiksi vaalien jälkeen, jos keskeisissä luottamushenkilöissä tapahtuu vaihdoksia. Toimintaympäristöön tutustuminen auttaa ymmärtämään, mitkä ovat paikallisesti tärkeitä kysymyksiä ja toisaalta tulkitsemaan ympäristön hiljaisia signaaleja (Haveri ym. 2015, 117–118).

Vuorovaikutuksen ja luottamuksen varassa

Kriisiytyneissä johtamistilanteissa keskiöön nousee kuntajohtajan ja luottamushenkilöiden välinen vuorovaikutus ja sen myötä syntyvä luottamus tai niiden puute. Vuorovaikutukseen ja luottamuksen rakentamiseen tarvitaan panostuksia niin kuntajohtajilta kuin luottamushenkilöiltä (Haveri ym. 2015, 134–135), sillä luottamus ei rakennu automaattisesti. Luottamusta rakennetaan alusta lähtien ja toisinaan luottamuksen rakentamisen edellytykset tai esteet naulataan kiinni jo kuntajohtajan valinnassa (Harisalo & Stenvall 2002, 137; Leinonen 2012, 192). Jos luottamushenkilöorganisaatioissa jäädään kuntajohtajan rekrytoinnin jälkeen eri ryhmiin, voittajien ja pettyneiden leireihin, ovat uuden kuntajohtajan edellytykset tehtävän hoitamiseen paljon haastavimmat kuin tilanteessa, jossa luottamushenkilöt ovat valmiita yhteisen tulevaisuuden rakentamiseen siitä huolimatta, ketä he ovat kannattaneet kuntajohtajaa valittaessa. Luottamuspääoma kasvaa tyypillisesti ajan kuluessa, jos yhteistyö on onnistunutta ja siihen on annettu molemminpuolinen mahdollisuus. Luottamusta voidaan parhaimmillaan hyödyntää tilanteiden kiristyessä. Mikään yksittäinen ominaisuus tai status ei kasvata luottamuspääomaa, vaan se rakentuu vuorovaiku-

tuksessa (ks. Leinonen 2012; Paananen 2016). Saavutettua luottamusta ei voida pitää jatkuvana tilana, vaan vaalien ja uusien luottamushenkilöiden myötä luottamus on saavutettava uudelleen (ks. Haveri ym. 2015).

Kuntajohtajan tehtävänkuvassa kontekstuaalisuus korostuu ja haasteena on pystyä tunnistamaan niitä toimintatapoja ja reunaehtoja, joiden avulla menestyminen kussakin kuntakontekstissa on mahdollista (ks. Greenwood ym. 2011; myös Keating & Katina 2019). Kuntajohtajan tehtävän edellytyksenä on laaja luottamus lukuisilta tahoilta: johtoryhmältä ja henkilöstöltä, kunnanhallitukselta ja -valtuustolta, eri puolueryhmiltä, kuntalaisilta, muilta paikallisilta sidosryhmiltä ja jossain määrin myös paikalliselta medialta. Nämä monet tahot lisäävät johtamistehtävän ja -ympäristön monimerkityksellisyyttä, jolloin luottamuksen rakentamisessa korostuu johtamisympäristön murros ja yhä hajanaisemmat kuntajohtajuudelle kohdistuvat intressit ja odotukset (Haveri ym. 2018; Stoker 2019). Kuntajohtajalta vaaditaan taitoa paikallisen kulttuurin ymmärtämiseen ja tulkitsemiseen. Erityisesti taitekohdissa, kuten juuri rekrytoinnin jälkeen, riskiksi tunnistetaan johtajan vauhtisokeus; tilanne, jossa johtamistyö painottuu asiakaskeiseksi eikä vuorovaikutukselle ja ympäristön havainnoinnille anneta riittävää painoarvoa. Tällöin ympäristön asettamien reunaehtojen tarkkailu ja vuorovaikutuksen toimivuuden varmistaminen voivat jäädä asiakysymysten varjoon. Jos luottamuspääoma on ehtinyt kasvamaan ennen kuntajohtamisen kriisiä, on johtajalla paremmat edellytykset selvitä kriisistä. (Ks. Leinonen 2012.)

Duaalijohtamisen haasteet

Roolien ja odotusten ristiriita altistaa duaalijohtamisen ongelmille ja heijastelee jo pitkään jatkunutta hallinnon ja politiikan välisen roolijaon ja painotusten vaihtelua ja institutionaalisten järjestelyjen jatkuvaa muutosta. Kompleksisessa ympäristössä duaalijohtamisen työnjakoa koetellaan, ja eri osapuolten roolien ja tehtävien erottaminen toisistaan on yhä vaikeampaa (Dahlström & Lapuente 2017; Aberbach ym. 1983). Mustavalkoinen jaottelu valmistelun ja päätöksenteon välillä ei näytä toimivan parhaalla mahdollisella tavalla kompleksisessa ym-

päristössä. Tärkeä kysymys on, tulkitaanko duaalijohtamista dikotomiana vai kahta institutionaalista maailmaa yhdistävänä johtajuutena. Onko kyse siis roolien erottamisesta vai niiden dialogisesta yhdistämisestä. Samanaikaisesti kyse on myös vallasta (ks. Rossi 2021) ja vastuusta, kulkevatko ne käsi kädessä vai korostuuko niistä vain toinen.

Duaalijohtamisen ytimen ja ideaalin muodostaa luottamushenkilötyö ja kuntajohtajan toiminta yhteisen tavoitteen, kuntalaisten edun, ajamiseksi. Luottamushenkilöt ja virkajohtajat tarkastelevat kuitenkin asiaa eri näkökulmista (Svara 2001, Haveri ym. 2021), ja nämä erilaiset rationaalit ja toimintalogiikat ja niiden yhteensovittamisen haaste tekee kuntien johtamisympäristöstä kompleksisen (ks. Keating & Katina, 2019). Yhteisen päämäärän tavoittelemineen voi näyttäytyä virkatyössä ja luottamushenkilötyössä hyvin eri tavoin tarkastelunäkökulman mukaan. Mikäli luottamushenkilöt ja kuntajohtaja eivät tunnista toistensa tavoitteita, toimintalogiikoita ja keinoja eivätkä kykene käymään niistä yhteistä keskustelua, ajaututaan herkästi vastakkainasetteluun siitä, kuka määrittelee kuntalaisten edun. Yhteensovittamisessa epäonnistuminen voi edeltää kriisiä, joka ei välttämättä ratkea edes kuntajohtajan vaihtumisella. On mahdollista ajautua kriisiytyneen johtamisen kierteeseen, joka jatkuu kunnassa henkilövaihdoksista huolimatta.

Kriisi jättää jäljet

Kriiseillä ja konflikteilla on useita eri tasoja (Lewicki ym. 2011), mikä monimutkaistaa niiden luonnetta mutta heijastelee myös kompleksista johtamisympäristöä, jossa limittyvät monenlaiset inhimilliset, yhteisölliset ja poliittiset merkitykset, tasot ja vaikutukset (Bergström ym. 2008; Keating & Katina 2019; Johnson 2009). Kriiseillä on tapana henkilöityä ja syyt vieritetään usein yksittäiselle henkilölle, vaikka taustalla olisi moninaisia tekijöitä, joista kriisitilanne on vain näkyvin osa (ks. Ojala 1995, Torckeli 2006, Piipponen 2014). Johtamiskriisit koettelevat erityisesti kuntajohtajaa mutta myös johtavia luottamushenkilöitä. Ne voivat vahingoittaa esimerkiksi yksittäisiä luottamushenkilöitä, jotka asettuvat johtajan taakse kriisien eskaloituttua. Kriisit näyttäytyvät usein yksilöä

vahingoittavina tai vähintäänkin kuormittavina. Kunta ei ole johtamisympäristönä helppo tai yksinkertainen virkajohtajille mutta ei myöskään luottamushenkilöjohdolle (ks. esim. Svara 2001; Haveri ym. 2021). Sekä kuntajohtajat että johtavat luottamushenkilöt ovat tuen tarpeessa kriisien keskellä. Johtajat ovat kuitenkin usein asemassa, jossa tukea on hyvin vähän saatavilla. Lisäksi kriisiytyneisiin tilanteisiin liittyy salattaviksi arvioituja näkökulmia, minkä vuoksi asioista puhumista voidaan rajoittaa erilaisin sopimusmenettelyin. Tällöin asioista keskustelu on vielä vaikeampaa.

Yhteisötasoisten kriisien seuraukset näkyvät inhimillisenä kärsimyksenä ja vääristyneenä työskentelyilmapiirinä, joka rikkoo työrauhan ja vahingoittaa kunnan työnantajamaainetta. Kuntajohtamisen kriisin juuret voivat olla kuitenkin myös syvemmällä paikallisessa toimintakulttuurissa (esim. Harisalo & Stenvall 2002, 46). Pitkään jatkunut kriisi voi ilmentää vääristynyttä johtamiskulttuuria ja vuorovaikutusongelmia niin luottamushenkilöjohdossa kuin virkajohdossa. Kuntajohtamisen kriisit johtavat organisaation pysähtyneisyyteen, kehittämisen ja edunvalvonnan katkeamiseen. Sekä virkajohdon että luottamushenkilöiden energia ja aika kuluvat kriisissä hampailuun, jolloin muut työtehtävät jäävät usein kriisiin varjoon.

Kriisit voivat olla seurausta tai ne voivat johtaa jakautuneeseen, heilurimaiseen politiikkaan, jossa lähes tasavahvat poliittiset koalitiot hallitsevat vuorotellen enemmistönsä voimalla päätöksentekoa. Poliittiseen heiluriliikkeeseen liittyy lähtökohtainen toisen puolen vastustus, joka estää tehokkaasti vuorovaikutuksen ja luottamuksen rakentamista. Heiluriliike ja vääristynyt toimintakulttuuri tekevät johtamisympäristöstä vaikean ja kuluttavan, jolloin kuntajohtajan rooliksi jää useimmiten tasapainottelu kahden ryhmän välillä. Poliitiikan näkökulmasta kriisit voivat johtaa myös politiikan pirstoutumiseen; ryhmien sisäiseen hajoamiseen, puolueiden väliseen liikehdintään ja uusien puolueeryhmien perustamiseen, mikä kiihdyttää entisestään paikallispolitiikan polarisoitumista ja leimahdusherkyyttä (ks. Haveri ym. 2018; Stoker 2019). Demokratian ja yhteiseen päätöksentekoon osallistumisen näkökulmasta kriisit voivat vahingoittaa niin yksilöitä kuin yleisesti halukkuutta osallistua yhteisten asioiden hoitamiseen. Tämä

tutkimus antaa viitteitä siitä, että kuntajohtamisen kriisien vaikutukset voivat olla aiemmin tunnistettua laajempia ja niiden vaikutukset myös ulottuvat huomattavasti yhtä valtuustokautta pidemmälle.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Kuntajohtamisen kriisit toimivat näyttämönä ja ilmentymänä kuntajohtamisen johtamisympäristön kompleksisuudelle. Toimintaympäristön kompleksisuuden tunnistaminen avaa tietä johtamisen kehittämiseksi. Mikäli eri toimintalogiikoiden läsnäolo, ristiriitaiset tavoitteet ja leimahdusherkät poliittiset kysymykset tunnustetaan, on mahdollista muovata johtamistyötä ja eri osapuolten välistä yhteistyötä kompleksisuutta paremmin ymmärtäväksi ja siten myös kestävämmäksi. Johtajilta, niin kuntajohtajalta kuin luottamushenkilöjohdolta, vaaditaan kykyä luoda toimintakykyinen johtamisympäristö. Toisinaan tällaisen areenan luomisen esteeksi nousevat esim. puutteelliset rakenteet tai haluttomuus yhteisen tekemisen vahvistamiseen.

Kompleksisuus lisää vuorovaikutustarpeita ja vuorovaikutus on keskeinen tekijä kompleksisen ympäristön hallinnassa. (Ks. Haveri ym. 2018; Haveri ym. 2021; Härkönen & Airaksinen 2012; Jalonen 2007; Mowles 2015; Stacey 2011; Svara 2001). Kompleksinen toimintaympäristö vaatii johtajilta strategista vuorovaikutusta, keskustelun tavoitteellista fasilitoimista, jossa tarkoituksena on sekä suunnata toimintaa että tehdä tilaa johtamistyölle. Strategisella vuorovaikutuksella voidaan ehkäistä kriisiytymistä ja pitää keskustelutila avoimena myös silloin, kun yhteisymmärrystä ei toiminnan suunnasta vielä ole. Konfliktin ei tarvitse tarkoittaa jonkun eroamista, vaan se voi myös osoittaa kunnalle kulttuurin tai toiminnan kehittämisen kohteita. Vuorovaikutusta pitää suunnitella ja kehittää, jotta vuorovaikutusareenoilla on mahdollista toimia ja aidosti keskustella. Eduksi osoittautuu jatkuva valmius tarttua kysymyksiin, jotka näyttävät jakavan vahvasti mielipiteitä ja kärjistävän keskustelua ja etenkin vaikeuttavan vuorovaikutusta.

Tämän tutkimuksen perusteella kriisiytyneiden tilanteiden ratkaisupaikat ovat aivan kriisien alussa, jolloin tulisi keskustella muutoksista, joita johtajalta halutaan ja siitä, miten

muutosta voidaan tukea sekä miten esiin nousevia ongelmia seurataan ja sovitellaan. Kaikkien osapuolten kehittämiskyky ja -halu näyttävät ratkaisua edesauttavina tekijöinä. Kunnilla on hyvin vähän, jos lainkaan ratkaisuvaihtoehtoja pidemmälle kehittyneissä kriiseissä. Tilanne näyttäätytty sikäli lohduttomana, että usein kriisiytyneessä tilanteessa ei kyetä enää peruuttamaan, vaan pyrkimyksenä on vain minimoida vahinkoja, mikä kuntajohtajan kohdalla tapahtuu usein irtisanoutumisena tai muihin tehtäviin hakeutumisenä. Luottamushenkilöjohdossa vahinkoja pyritään minimoimaan tilapäisen valiokunnan perustamisella tai kuntajohtajan erottamisprosessilla, joiden seurauksena poliittisten toimijoiden väliset ristiriidat voivat kuitenkin syventyä ja saada uusia sävyjä.

Kriisien sovittelukeinot ja varhainen puuttuminen kriiseihin näyttävät tällä hetkellä lähes olemattomilta. Kuntajohtamisen kriisit halvaantavat lähes aina kunnan toiminnan ja kehittämisen käytettiinpä minkälaisia ratkaisuvaihtoehtoa tahansa. Kriiseillä on merkittäviä vaikutuksia ja tästä syystä ratkaisumekanismejä tulisi kehittää. Etenkin pohjoismaisessa kontekstissa voisi piillä oppimisen ja oivaltamisen mahdollisuuksia, koska kuntien asema, rooli ja toiminta muistuttavat maissa toisiaan. Jatkossa erityisenä kiinnostuksen kohteena voisivat olla nimenomaan ne menettelytavat ja keinot, joilla kuntajohtamisen kriiseihin reagoidaan ja puututaan. Tilanteet pääsevät tällä hetkellä eskaloitumaan sellaisiin mittasuhteisiin, että paluuta ei yleensä ole. Lisäksi näyttää puuttuvan ymmärrystä siitä, miten kriisitilanteissa tulisi toimia, mikä näyt-

täytyy keinottomuutena kriisien sovittelussa. Tämä tutkimus osoittaa, että tarvitsemme tutkittua tietoa ja keinoja, jotta kuntajohtamisen kriiseihin pystyttäisiin puuttumaan aikaisemmassa vaiheessa.

Kriisitkumpuavat paikallisista johtamisongelmista, joissa pohjimmiltaan on kysymys vuorovaikutuksen ongelmista, ja joissa keskeisenä osatekijänä on kompleksinen johtamisympäristö. Kompleksisuus ei ole itsessään ongelma, vaan johtamisympäristön ominaisuus, mutta vuorovaikutuksen sakatessa kompleksisuuden arkiset ilmentymät näyttävät vastakkainasetteluina, virheinä, kompurointina ja epäonnistumisina. Tutkimuksen tulokset tekevät näkyväksi kuntajohtamisessa vallitsevat jännitteet ja auttavat ymmärtämään kuntien johtamisympäristön moniulotteisuutta myös muissa kuin kriisiytyneissä kunnissa. Tulevan tutkimuksen tarpeena on tarkastella vuorovaikutusta ja kompleksisuutta erottamattomana osana kuntien johtamista. Jos ylimmän johdon vuorovaikutus on toimivaa, pysyy johtamisympäristön kompleksisuus vuorovaikutussuhteiden ulkopuolella. Kriisien eskaloitumista on mahdollista torjua tunnustamalla kunnan luonne lähtökohtaisesti kompleksisena johtamisympäristönä, jossa pärjäämisessä aidosti jaetut toimintatavat ja erilaisten toimintalogiikoiden yhteen sovittaminen palvelevat kunnan etua. Kompleksisuutta ymmärtävä, kollektiivisempi, ja siten armollisempi, ajattelu mahdollistaisi myönteisemmät tulokset yksittäisistä teoista ja tekemättä jättämisistä ja avaisi uudenlaisen keskustelutilan myös konfliktin keskellä.

LÄHTEET

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. & Rockman, B. A. (1983). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press.
- Barnett, N. J., Griggs, S. & Howarth, D. (2019). Whatever Happened to Councillors? Problematising the Deficiency Narrative in English Local Politics. *Political Studies*, 67(3), 775–794. <https://doi.org/10.1177/0032321718807379>
- Bergström, T., Magnusson, H. & Ramberg, U. (2008). Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government. *Local Government Studies*, 34(2), 203–220. <https://doi.org/10.1080/03003930701852278>
- Bertels, S. & Lawrence, T. B. (2016). Organizational responses to institutional complexity stemming from emerging logics: The role of individuals. *Strategic Organization*, 14(4), 336–372. <https://doi.org/10.1177/1476127016641726>
- Boswell, J. (2013). Why and how Narrative Matters in Deliberative Systems. *Political Studies*, 61(3), 620–636. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00987.x>
- Dahlström, C. & Lapuente, V. (2017). *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316822869>

- Dodge, J., Ospina, S. & Foldy, E. (2005). "Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry." *Public Administration Review*, 65(3), 286–300. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00454.x>
- Endrissat, N. & von Arx, W. (2013). Leadership Practices and Context: Two Sides of the Same Coin. *Leadership* 9(2), 278–304. <https://doi.org/10.1177/1742715012468786>
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. *The Academy of Management Annals*, 5(1), 317–371. <https://doi.org/10.1080/19416520.2011.590299>
- Harisalo, R. & Stenvall, J. (2002). *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. Acta nro 151*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. (2013) *Kuntajohtaminen paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallintana*. Teoksessa: Ilari Karppi (toim.) *Governance: hallintaa uusin muotoiluin*, s. 79–96.
- Haveri, A., Paananen, H. & Airaksinen, J. (2018). Narratives on Complexity: Interpretations on Local Government Leadership Change. *Administrative Culture* 18(3), 37–53. <https://doi.org/10.32994/ac.v19i1.207>
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat. Acta 261*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Jäntti, A., Johanson, J.-A., Parkkinen, J. & Paananen, H. (2021). Pormestarimallin vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön. Teoksessa Jäntti, A., Haveri, A. & Rannisto, P.-H. (toim.) *Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*. (s. 27–49). Helsinki: Helsingin kaupunki.
- Havermans, L. A., Keegan, A. & Den Hartog, D. N. (2015). Choosing your words carefully: Leaders' narratives of complex emergent problem resolution. *International Journal of Project Management*, 33(1), 973–984. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.01.001>
- Härkönen, H. & Airaksinen, J. (2012). Johtajuuksien rajapinnat sosiaali- ja terveystalveissa. *Kuntoutus*, 2012(1), 5–20.
- Jalonen, H. (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä*. Tampere University of Technology.
- Johns, G. (2006). The Essential Impact of Context on Organizational Behavior. *Academy of Management Review* 31(2), 386–408. <https://doi.org/10.5465/amr.2006.20208687>
- Johnson, N. (2009). *Simply Complexity: A Clear Guide to Complexity Theory*. Simon and Schuster.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto.
- Kangas, H. (2020). Spanning leader–subordinate relationships through negative interactions: An examination of leader–member exchange breaches. *Leadership*, 17(2), 173–190. <https://doi.org/10.1177/1742715020952676>
- Keating, C. B. & Polinpapilinho F. K. (2019). Complex System Governance: Concept, Utility, and Challenges. *Systems Research and Behavioral Science* 36(5), 687–705. <https://doi.org/10.1002/sres.2621>
- Keva (2018). *Kuntajohtajien työhyvinvointi 2018*. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntajohtajien%20ty%C3%B6hyvinvointikyselyn%20tuloksia.pdf> (Katsottu 9.3.2022.)
- Kuntalaki 410/2015. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>. (Katsottu 9.3.2022.)
- Kuntaliitto (2016). *Kuntajohtajan johtajasopimus*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1752-kuntajohtajan-johtajasopimus> (Katsottu 4.10.2021.)
- Kuntaliitto (2020). *Kuntajohtajien työhyvinvointikysely 2020*. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntajohtajien-tyohyvinvointikysely-2020.pdf> (Katsottu 9.3.2022.)
- Leinonen, J. (2012). "Monelta suunnalta on suit-sia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä" *Joh-tamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta 232*. Verkkojulkaisu: Suomen Kuntaliitto.
- Lewicki, R. J., Barry, B. & Saunders, D. M. (2011). *Essentials of negotiation* (6th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Mowles, C. (2015). *Managing in uncertainty – Complexity and the paradoxes of everyday organizational life*. London, England: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315730899>
- Ojala, I. (1995). *Miksi kunnanjohtaja saa kenkää? Tutkimus kunnanjohtajan irtisanomisesta kymmenessä luottamuspulakunnassa. Acta nro 47*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ospina, S. M. & Dodge, J. (2005). It's about Time: Catching Method up to Meaning – The Usefulness of Narrative Inquiry in Public Administration Research. *Public Administration Review*, 65(2), 143–157. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00440.x>

- Paananen, H. (2016). Kuntajohtaja vuorovaikutteisena toimijana. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 44(2), 7–25.
- Patterson, M. & Monroe, K. R. (1998). Narrative in political science. *Annual Review of Political Science*, 1, 315–331.
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.315>
- Pehrman, T. (2011). *Paremmiin puhumalla: Restoratiivinen sovittelu työyhteisöissä*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Piipponen, S.-L. (2014). Kunnanjohtajiin kohdistunut epäluottamus vuosina 2005–2013. Suomen Kuntaliitto. *Kuntaliiton julkaisusarja*, 6/2014. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Piipponen, S.-L. (2019). Kunnanjohtajiin kohdistunut epäluottamus vuosina 2014–2018. Suomen Kuntaliitto. *Kuntaliiton julkaisusarja, Uutta kunnista* 7/2019. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pikkala, S. (2005). Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003. *KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia* nro 54, Acta nro 176. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rossi, P. (2021). *Understanding Systemic Change. Conflicts in the public service development*. Tampere: Tampere University.
- Sandberg, S. (1998). The Strong CEOs of Finland. Teoksessa Klausen K. K. & Magnier, A. (toim.): *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense University Press.
- Sandberg, S. (2019). Mistä aineksista hyvä päätöksentekoilmapiiri syntyy? Ilmapiiri, valtasuhteet ja toimintakäytännöt ARTTU2-tutkimuskunnissa. *Arttu2 -tutkimusohjelman julkaisusarja* 1/2019. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Sandberg, S. (2012). Paras-uudistus kuntapäättäjän silmin. *Paras-ARTTU-tutkimuksia* nro 20, Acta 235. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Stacey, R. D. (2011). *Strategic management and organizational dynamics. The challenge of complexity*. Gosport, England: Ashford Colour Press.
- Svara, J. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176–183.
<https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020>
- Stoker, G. (2019). Can The Governance Paradigm Survive the Rise of Populism? *Policy and Politics*, 47(1), 3–18. <http://dx.doi.org/10.1332/030557318X15333033030897>
- Torkkeli, A. (2006). *Kriisejä kuntien johdossa – Kuntajohtajiin liittyneet luottamusputapaukset Suomessa 2000-luvulla*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. (Julkaisematon.)
- Vogel, R. & Masal, D. (2015). Public Leadership: A review of the literature and framework for future research. *Public Management Review*, 17(8), 1165–1189.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2014.895031>