

Miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa?



Liisa Jurmu

ABSTRACT

How is experiential knowledge applied in municipality reforms?

The aim of this article is to observe to how experiential knowledge is applied in municipality reforms. This empirical research, which is based on interviews from Oulu and Kempele, reveals that using experiential knowledge presents many challenges related to the essence of the information, authority, structures, culture and know-how. The use of experiential knowledge varies greatly and is dependent on content and situations. At its best, experiential knowledge can complement professional information and enable a wider overall view of cases.

Keywords: experiential knowledge, municipalities, local governance

JOHDANTO

Tarkastelen artikkelissa miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa. Ymmärrän kokemustiedon laajasä merkityksessä kuntalaisilla olevaksi tiedoksi, joka on syntynyt henkilön omien tai hänen lähipiirin kokemusten kautta (Bäcklund 2007, 59–60; Nurmi ym. 2019, 10; Berg 2012, 2). Kokemustiedon hyödyntämistä korostetaan nykyään usein kuntien, ja laajemminkin julkisen hallinnon kehittämisessä. Toinen asia on kuitenkin se, miten tämä asia näkyy käytännössä eli miten kokemustietoa hyödynnetään esimerkiksi kunnallisten palvelujen kehittämisessä ja päätöksenteossa. Kokemustiedon hyödyntämiseen liittyy se, miten viranhaltijat ja luottamushenkilöt tunnistavat kokemustiedon, ja millainen on heidän arvostus kokemustietoa kohtaan. Kokemustiedon hyödyntämisen yhteydessä on olennaista myös se,

millaisissa tilanteissa ja kehittämisprosessien vaiheissa kokemustietoa kerätään ja hyödynnetään. (Nurmi 2019, 9.)

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen vahvistaminen kytkeytyy palveluiden asiakaslähtöiseen kehittämiseen ja kuntademokratian kehitykseen eli suorien osallistumismuotojen kehittämiseen edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän rinnalle. Kuntalaisilla olevan tiedon hyödyntämistä voidaan pitää yhtenä osallisuuden vahvistamisen keskeisistä syistä ja esimerkiksi Bäcklundin (2007, 250) mukaan ”*kuntalaisten osallistumisessa on lopulta kyse siitä, millä tavoin kuntalaisten arjen maailma voi olla kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa näkyvä*”. Näkemys korostaa osallistumisen keskeisenä merkityksenä kuntalaisten tiedon välittymistä ja muodostumista. Osallisuudella on kuitenkin myös muita tärkeitä merkityksiä muun muassa yksilön hyvinvoinnin ja yhteisön vuorovaikutuksen sekä sosiaalisen pääoman näkökulmista. (Vrt. Anttiroiko ym. 1996, 42; Isola ym. 2017, 3.)

Kuntien perimmäiseksi tehtäväksi on määritelty kuntalaissa (410/2015) asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman edistäminen sekä palvelujen järjestäminen asukkailla taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kuntien uudistaminen kuntalaisten hyvinvointia edistäväällä tavalla edellyttää, että kunnissa ollaan toiminnan eri tasoilla tietoisia kuntalaisten tarpeista ja näkemyksistä. Kuntien uudistamisessa korostetaan kuntalaisten osallistumisen merkitystä. Jotta kuntalaisten osallisuus on vaikuttavaa, kuntalaisilla olevaa tietoa hyödynnetään kunnan toiminnan uudistamisessa ja esimerkiksi palveluiden kehittämisessä (Vrt. Lindh ym. 2017, 110).

Tarkastelen kokemustiedon hyödyntämistä uuden julkisen hallinnan (New Public Governance/NPG) viitekehyksessä, jossa korostetaan verkostojen, kumppanuuden ja yhdessä tekemi-

sen merkitystä. Kansalaiset nähdään uudessa julkisessa hallinnassa kuntayhteisön muiden toimijoiden lailla aktiivisina toimijoina ja kehittämiskumppaneina, pelkkien palvelujen käyttäjien sijaan. Kuntien rooli uuden julkisen hallinnan mukaisessa toiminnassa on verkostoja koordinoiva ja ohjaava sekä eri toimijoiden yhteistyötä tukeva ja edistävä. (Kts. Bryson ym.2014, 447–448; Haveri & Pehk 2008, 16.)

Tutkimus on empiirinen ja perustuu Kempeleestä ja Oulusta keräämiini haastatteluaineistoihin. Ryhmähaastatteluissa oli mukana kuntien johtavia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Tutkimukseni havainnot perustuvat näin johdon näkemyksiin kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisestä kuntien uudistamisessa.

Artikkeli etenee seuraavasti: käsittelen aluksi kuntien uudistamista uuden julkisen hallinnan viitekehyksessä. Tämän jälkeen käsittelen tiedon ja kokemustiedon käsitteitä sekä tiedon hyödyntämistä kunnissa. Teoreettisen osuuden jälkeen kuvaan tutkimuksen toteutuksen, jota seuraa tutkimuksen empiirinen osio, joka jakautuu neljään aineistosta nousseeseen näkökulmaan. Näkökulmat ovat kokemustiedon edustavuus ja hyväksyttävyyys, kokemustiedon paikka poliittis-hallinnollisissa prosesseissa, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden asenteet kokemustiedon hyödyntämiseen sekä tiedon prosessointi viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken. Empiirisen osion jälkeen käsittelen tutkimuksen tuloksia keskustelu- ja päätelmäluvuissa.

KUNTIEN UUDISTAMINEN UUDEN JULKISEN HALLINNAN VIITEKEHYKSESSÄ

Eri sektoreiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä on korostettu viime aikoina tärkeänä osana kuntien uudistamistyötä. Yhteistyön on tunnustettu mahdollistavan erilaisten osaamisten hyödyntämisen sekä resurssien entistä tehokkaamman käytön (Vrt. Anttiroiko ym. 2002, 138–139). Tämä uudelle julkiselle hallinnalle (NPG) tyypillinen toiminta kytkeytyy laajaan yhteiskunnalliseen muutokseen: verkostomaisuuden vahvistumiseen, vuorovaikutussuhteiden moninaistumiseen ja erilaisten sektori- ja rajaitojen heikentymiseen. Hallinnon nähdään olevan tänä päivänä entistä riippuvaisempi muista toimijoista, omien tavoitteidensa saavuttamises-

sa. Julkisella sektorilla on tunnustettu, että yhteisten asioiden hoitamisessa on tärkeää tehdä yhteistyötä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden sekä kansalaisten kanssa. (Klijn 2008, 506; Bryson ym. 2014; 445, Haveri & Pehk 2008, 16.)

Muutosta on kuvattu jo pitkään kuntakontekstissa siirtymisellä ”hallinnosta hallintaan”, ja uusi julkinen hallinta (NPG) tunnustetaan yleisesti uudeksi hallinnon uudistamisen aalloksi (Vrt. Osborne 2010, 414; Airaksinen 2009, 30; Hakari 2013, 40–41.) Hallinta ymmärretään hallintoa laajempänä kokonaisuutena, jossa tarkastelu kohdistuu kuntaorganisaation sijaan koko kuntayhteisöön. Hallinta-ajattelussa toiminnan ei tunnusteta muodostuvan eri sektoreiden toimijoiden näkemysten koonnista, vaan hallinnan nähdään muotoutuvan näiden eri toimijoiden yhteisissä prosesseissa sekä yhdessä pohdittuna ja luotuna kokonaisuutena. Hallinnan muotoutuminen on kontekstisidonnaista, ja siihen vaikuttaa muun muassa alueen historia, sosiaaliset instituutiot ja toimintakulttuuri. (Bao ym. 2012, 445–447.)

Kuntalainen on hallinta-ajattelussa toimintaan osallistuva ja yhteistyöverkostoissa toimiva kehittämiskumppani. Erilaisten osallistamismahdollisuuksien kehittämistä korostetaan tänä päivänä kuntien uudistamisprosesseissa. Kuntalaisten roolin muutos kytkeytyy palvelujen asiakaslähtöiseen kehittämiseen ja kuntademokratian kehitykseen. Viime vuosina ja vuosikymmeninä on korostettu tarvetta kehittää edustuksellisen järjestelmän rinnalle kuntalaisten suoran osallistumisen mahdollistavia kanavia ja menetelmiä. Tämä näkyy myös lainsäädännössä (mm. Kuntalaki 410/2015; Terveystieteidenhuoltolaki 1226/2010; Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 ja Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000), joiden mukaan viranomaisten tulee osallistaa asiakkaita palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Käytännössä kunnissa tulee luoda ja ylläpitää sellaisia areenoita ja kanavia, joiden kautta kuntalaiset voivat tuoda kokemustietoaan mukaan kehittämiseen. (Nurmi ym. 2019, 9.) Teknologinen kehitys ja sosiaalinen media luovat tähän uudenlaisia mahdollisuuksia (Sauri 2015, 31).

Kuntia uudistetaan kansalliselta tasolta johdetuilla reformeilla sekä paikallisesti rakentuvilla uudistusprosesseilla. Kansallisesti johdettu

kehittämistyö perustuu usein niin sanottuun yhtenäiskunnan ajatukseen, joka tarkoittaa kehittämistyössä erilaisten kuntien kohtelemista samalla tavalla, huomioimatta niiden eroja esimerkiksi koon, väestörakenteen ja muiden paikallisten ominaispiirteiden suhteen. (Valtiovarainministeriö 2020, 11.) Kunnat ovat kuitenkin monien tekijöiden suhteen hyvin heterogeeninen joukko, ja tämä olisi tärkeää huomioida uudistuksissa entistä paremmin. Esimerkiksi Möttönen (2011, 81) pitää liian vähäistä paikallistason toimintaympäristön huomiointia uudistusten epäonnistumisen riskitekijänä. Hänen tulkintansa mukaan julkisen hallintojärjestelmämme uudistamisen tulisi olla kuntien itsehallintoa vahvistavaa ja luonteeltaan sellaista, että se lisää kuntien mahdollisuuksia reagoida erilaisiin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin.

Paikallisuuden merkitys ja siihen liittyvät näkökulmat korostuvat ja herättävät runsaasti keskustelua tänä päivänä kuntakentällä kuntien erilaistumiskehityksen vuoksi. Kuntien erilaistumiskehitys on 2010-luvulla vahvistunut ja kehityksen on arvioitu tulevina vuosina jatkuvan samansuuntaisesti (Kts. Airaksinen 2017, 170). Kun kuntakenttä erilaistuu, tarvitaan kunnissa erilaisia ratkaisuja esille tulevien haasteiden ratkaisemiseksi. Haveri & Airaksinen (2011, 54) pitävät kuntien sopeutumis- ja uusiutumiskyvyn edistämisen kannalta tärkeinä paikallisten itsehallintoyhteisöjen tukemista tavalla, joka vahvistaa niiden kykyä löytää kunkin kunnan tilanteeseen sopivat toimintatavat ja rakenteet. Heidän mukaansa parhaiden käytäntöjen kopioiminen kontekstiin sopimattomalla tavalla voi pahimmillaan rajoittaa tiedon käyttöä, organisaation sopeutumisen mahdollisuuksia sekä myös kykyä tunnistaa strategisia haasteita.

Paikallisten tekijöiden pohjalta rakentuvat uudistusprosessit edellyttävät yhteistyötä kuntayhteisön kesken. Kuntia on aina suunniteltu kuntalaisille ja heidän muodostamille erilaisille yhteisöille, mutta tämän päivän suunnittelutyössä korostuu entistä selkeämmin tarve huomioida nämä ryhmät myös aktiivisina osallisina. Tämä aiheuttaa tarpeen uudenlaisten toimintamuotojen etsimiseen ja kehittämiseen, jotta suunnitteluun saadaan mukaan myös osallisten kokemustietoa. (Häkli 2002, 120.)

KUNTALAISTEN KOKEMUSTIETO

Tiedon käsitteellä on monenlaisia lähestymistavasta riippuvia merkityksiä ja määritelmiä (Kts. Floridi 2010, xvii–xviii). Yksi tapa jaotella tietoa on jakaa se dataan, informaatioon ja tietämykseen (Kts. esim. Melkas & Uotila 2008, 30; Hytönen & Kolehmainen 2003, 13). Tieto voidaan myös erotella formaaliin, viralliseen ja objektiiviseen tietoon sekä epäformaaliin, epäviralliseen ja intuitiivista näkemystä sisältävään tietoon (Kinnunen 1992, Majoisen 1995, 33 mukaan). Hiljaista tietoa, eli tietämystä pidetään usein arvokkaimpana tiedon lajina. Tämä perustuu siihen, että tietämykseen liittyy ihmisten antamat merkitykset, tulkinnat ja konteksti, jonka vuoksi sitä on vaikeaa siirtää ja kopioida. (Davenport & Prusak 1997, 9.)

Tietoa voidaan tarkastella myös tietopohjien näkökulmasta. Tieto voi olla koulutukseen ja työkokemukseen perustuvaa ammatillista tietoa tai erilaisten kokemusten kautta syntynyttä tietämystä. Myös kokemusten kautta syntyneestä tiedosta käytetään erilaisia käsitteitä: voidaan puhua kokemustiedosta, kokemuksellisesta tiedosta, tilannekohtaisesta tiedosta tai esimerkiksi arkitiedosta. (Vrt. Lehtonen 2013, 48; Bäcklund 2007, 56; Nurmi ym. 2009, 10; Yanow 2004, 11–12.) Bäcklund (2007, 59–60) kuvaa kokemuksellista tietoa tutkimuksessaan tiedoksi, joka *”eletään, koetaan ja uskotaan todeksi omassa arjessa”*. Kokemustieto on näin ollen Bäcklundin mukaan henkilölle itselleen tosi, vaikka tiedon tosiasiallisuus olisikin mahdollista kyseenalaistaa jostain muusta tulkintanäkökulmasta.

Nurmi ym. (2019, 10) määrittelevät kokemustiedon (Blumen 2017 tulkintoja hyödyntäen) *”tiettyyn ilmiöön tai asiantilaan liittyväksi subjektiiviseksi ja kontekstuaaliseksi tiedoksi”*. Kokemustieto voi perustua heidän mukaan yksilön omiin kokemuksiin sekä yksilöiden yhteisiin näkemyksiin. Hietalan & Rissasen (2017, 178) mukaan kokemustieto määritellään usein ammatillisen kirjatiedon vastakohtaksi.

Kokemustiedon hyödyntäminen kytkeytyy asiantuntijuuden muutokseen. Asiantuntijuuden nähdään voivan perustua nykyisin myös yksilön ja organisaation kokemuksiin. Korkeakoulutusta pidetään edelleen yleisesti huippuasiantuntijuuden rakentumisen perustana, mutta asiantuntijuutta voi syntyä myös muualla kuin

pitkässä tietyn alan erityiskoulutuksessa. Asiantuntijuutta voi syntyä koulutuksen ja työn lisäksi myös työyhteisön jäsenten sekä eri toimialojen henkilöiden vuorovaikutuksessa, vapaa-ajan harrastuksissa sekä muissa moninaisissa arjen kokemusperäisissä tilanteissa. (Jakonen 2017, 15–18.)

Myös asiantuntijatyo on muuttunut. Teknologisen kehityksen mahdollistaman tiedon saannin kasvun myötä asiantuntijuudessa korostuu entistä vahvemmin kyky löytää relevanttia tietoa, ja taidot soveltaa ja hyödyntää sitä tilannekohtaisesti toimintaa tukevalla tavalla (Jakonen 2017, 12–13). Tämä asiantuntijuuden muutos näkyy myös kunnissa. Jurmun (2019) mukaan tiedon hyödyntämisen taidot ovat yksi keskeinen asiantuntijoiden osaamisalue uudistuvissa kunnissa. Tiedonhakutaitojen lisäksi olennaisia ovat tiedon analysointiin, prosessointiin ja soveltamiseen liittyvä osaaminen sekä kyky tiivistää olennaista tietoa toiminnan uudistamisen tueksi (Jurmu 2019, 12–13; Haveri ym. 2015, 133).

Laajemmassa kontekstissa kuntalaisten tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen kytkeytyy osallisuuteen, jonka kautta kuntalaisten tieto ja asiantuntijuus voi välittyä kunnan palveluiden ja muun toiminnan kehittämiseen sekä päätöksentekoon. Tämä puolestaan voi parhaillaan edistää demokratian toteutumista, hallinnon legitimitettä ja responsiivisuutta. Tiedon välittymisen lisäksi osallisuuden vahvistumista voidaan pitää tärkeänä myös erilaisten toimijoiden vuorovaikutuksen, yhteisöllisyyden ja alueen sosiaalisen pääoman näkökulmista. Osallisuuden merkitys on tärkeää myös yksilön kannalta, sillä osallisuuden kokemusten on tunnustettu vahvistavan ihmisen hyvinvointia ja voivan jopa ehkäistä syrjäytymistä. (Vrt. Anttiroiko ym. 1996, 42; Isola ym. 2017, 3.)

Tämä tutkimus kohdentuu kuntalaisten tiedon hyödyntämisen näkökulmaan. Käytän tutkimuksessa käsitettä kokemustieto, jonka ymmärrän laajassa merkityksessä kuntalaisten tiedoksi, joka on syntynyt erilaisten omien tai lähipiirin kokemusten kautta. Kokemustiedon tietoperusta ei ole näin koulutukseen tai ammatilliseen osaamiseen pohjautuvaa, vaan voi perustua erilaisiin kokemuksiin. Kokemustietoa ei kuitenkaan voida, eikä ole mielekäästä edes yrittää erottaa yksilön muusta tiedosta täysin erilliseksi. Kokemustiedon syntyminen voi saa-

da yksilöiden kohdalla vaikutteita myös esimerkiksi hänen koulutuksesta, työkokemuksesta ja vuorovaikutuksesta muiden yksilöiden kanssa. Tiedon syntyminen on aina erilaisista asioista muotoutuva kokonaisuus. Tiedon käsitykseni on näin ollen konstruktivistinen. Näen tiedon olevan yksilöiden ja yhteisöjen erilaisissa prosesseissa, erilaisista aineksista rakentamaa. Tiedon muotoutumiseen vaikuttavat monenlaiset yksilölliset, sosiaaliset ja kontekstuaaliset tekijät. (Kts. Berger & Luckmann 1966; Tynjälä 2002, 37; Tynjälä ym. 2006, 20–21; Kalli 2006, 9–11.)

TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimus perustuu haastatteluaineistoon, jonka olen kerännyt kahdesta keskenään erilaisesta kunnasta: Kempeleestä ja Oulusta. Kunnat eroavat toisistaan muun muassa kokonsa ja päätöksentekomallinsa osalta. Oulu on Suomen viidenneksi suurin kaupunki ja sen väkiluku on yli 200 000 asukasta. Kempele on keskikokoinen suomalainen kasvukunta, jossa on asukkaita vajaa 19 000. Oulun päätöksentekomalli perustuu perinteiseen lautakuntamalliin, kun taas Kempeleessä on ollut noin kymmenen vuotta käytössä valiokuntamalli. Kunnat ovat kiinnostavia tapauskohteita kokemustiedon hyödyntämisen ja uuden julkisen hallinnan mukaisen toiminnan tarkastelulle, muun muassa erilaisten päätöksentekomalliansa vuoksi.

Toteutin tutkimushaastattelut fokusryhmähaastatteluina, huhti-toukokuussa 2018 (haastatteluiden ensimmäinen kierros) ja helmikuussa 2019 (haastatteluiden toinen kierros). Osallistujat olivat kuntien johtavia viranhaltijoita (8 henkilöä) ja luottamushenkilöitä (7 henkilöä). Johtavat viranhaltijat olivat kunnanjohtajien lisäksi toimialajohtajia ja luottamushenkilöissä oli mukana valtuuston ja hallituksen puheenjohtajia sekä valtuuston jäseniä, joiden valinnassa huomioin puolueiden edustavuuden.

Järjestin Kempeleessä ja Oulussa omat haastattelut, jotka toteutin kahdessa osassa. Ensimmäisellä haastattelukierroksella (2 haastattelua Oulussa ja 2 haastattelua Kempeleessä) osallistujat keskustelivat tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämisestä kuntien uudistamisessa. Haastatteluissa keskusteltiin muun muassa siitä, kenen asiantuntijuutta ja millaista tietoa uudistamisessa hyödynnetään ja tarvitaan sekä millaista

on kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen uudistamisessa. Haastatteluihin käsiteltiin myös kuntayhteisön vuorovaikutuksen ja osallisuuden näkökulmia. Haastattelujen ensimmäisellä kierroksella oli mukana yhteensä 15 henkilöä. Analysoin aineiston ensimmäisen haastattelukierroksen jälkeen ja järjestin uudet haastattelut Oulussa ja Kempeleessä. Toisella kierroksella haastateltuja oli mukana yhteensä 7 henkilöä. Kaikki toiselle haastattelukierrokselle osallistuneet henkilöt olivat mukana ensimmäisellä haastattelukierroksella ja haastattelut perustuvat heille esittelemiini havaintoihin, joita olin tehnyt ensimmäisellä haastattelukierroksella. Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nousi vahvasti esille ensimmäisellä haastattelukierroksella ja aihealue oli yhtenä teemana toisella haastattelukierroksella. Toisen kierroksen haastatteluihin keskusteltiin muun muassa kokemustiedon hyödyntämiseen liittyvistä haasteista.

Haastattelut kestivät noin tunnin ja litteroituna haastattelumateriaalia kertyi 58 sivua. Fokusryhmähaastattelut osoittautuivat toimivaksi aineistonkeruun menetelmäksi, sillä haastattelut täydensivät toinen toistensa näkemyksiä ja muodostivat omia näkemyksiään suhteessa toisten näkemyksiin. Toinen haastattelukierros vahvisti näkemyksiäni ja toi lisää näkökulmia kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyvään osa-alueeseen. Analysoin aineiston sisällönanalyysin menetelmällä. Käytännössä luin aineistoa useita kertoja läpi ja poimin sen jälkeen kaikki kuntalaisten tiedon hyödyntämiseen ja osallisuuden liittyvät ilmaukset ylös. Tämän jälkeen jaottelin esille tulleet ilmaukset teemoihin, joita syntyi yhteensä seitsemän kappaletta. Teemoja olivat kokemustiedon edustavuus ja hyväksyttävyyden, tiedonhankinnan menetelmät ja kanavat, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolit kokemustiedon hyödyntämisessä, tiedon kerääminen ja tiedon luominen yhdessä, kokemustiedon hyödyntäminen poliittis-hallinnollisissa prosesseissa, kokemustiedon hyödyntäminen päätöksenteossa ja palveluiden kehittämisessä sekä tiedon hyödyntämisen instituutiot ja rakenteet. Piirsin teemoista miellekartan, joka auttoi hahmottamaan esille nousseiden teemojen suhteita toisiinsa sekä muodostamaan kokonaisnäkemyksiä asiasta. Miellekartan piirtämisen

jälkeen kirjoitin empiriaosuuden ensimmäisen version tekstiksi. Osa teemoista nivoutui tässä vaiheessa yhteen ja empiria osuuteen muodostui lopulta neljä näkökulmaa: kokemustiedon edustavuus ja hyväksyttävyyden, kokemustiedon paikka poliittis-hallinnollisissa prosesseissa, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asenteet kokemustiedon hyödyntämiseen sekä tiedon prosessointi viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken.

Käytän tutkimuksen empiriaosiossa suoria lainauksia haastatteluista. Olen merkinnyt suorat lainaukset tekstiin kursivoinein ja heitto-merkein. Tutkimukseni havainnot perustuvat haastateltujen roolin perusteella johdon näkemyksiin kunnissa hyödynnettävästä kokemustiedosta. En vertaile tutkimuksessani luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemyksiä, sillä eri rooleissa toimivat henkilöt täydensivät toistensa vastauksia ryhmähaastattelutilanteissa. Aineistosta ei ole erotettavissa selkeitä näkemyseroja luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä, joskin haastatteluihin keskusteltiin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden erilaisista rooleista kuntalaisten kokemuksellisen tiedon hyödyntämisessä. Tavoitteenani ei ollut myöskään vertailla kahta kuntaa keskenään, vaan muodostaa yleisemmin kuvaa kokemustiedon hyödyntämisestä. Kuntien väliset erot nousivat kuitenkin esille aineistosta, joka näkyy myös analyysissa.

KUNTALAISTEN KOKEMUSTIEDON HYÖDYNTÄMINEN KUNTIEN UUDISTAMISESSA

Tarkastelen seuraavassa kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämistä neljän eri näkökulman kautta, jotka nousivat esille tutkimuksen haastatteluihin. Esille tulleet näkökulmat kietoutuivat monin kohdin toisiinsa. Näkökulmia ovat kokemustiedon edustavuus ja hyväksyttävyyden, kokemustiedon paikka poliittis-hallinnollisissa prosesseissa, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asenteet kokemustiedon hyödyntämiseen sekä tiedon prosessointi viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken.

Kokemustiedon edustavuus ja hyväksyttävyyt

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen herätti haastatteluissa monenlaista keskustelua. Eniten haastateltuja puhututti kokemustiedon edustavuus, joka nousi eri tavoin haastattelujen kuluessa esille. Tiedon edustavuuden ja hyväksyttävyyden haaste liittyy osallistujajoukon edustavuuteen sekä kriittisten äänien vahvaan esille-tuloon. Haastatellut kokivat ensinnäkin kuntalaisten viestivän useimmiten asioista, joihin ovat tyytymättömiä:

”kuntalaisethan viestii meille lähinnä asioita, jotka on mennyt huonosti”, ”normitoiminta ei välttämättä kerää mitään palautteita...”.

Negatiivisten palautteiden ja epäonnistumisten koettiin tulevan korostetusti esille esimerkiksi palautteissa, yhteydenotoissa, yleisöpalstoilla ja sosiaalisen median kautta.

Toiseksi tiedon edustavuuteen liittyen nostettiin esille se, että vain tietty osa kuntalaisista tuo kokemustietoaan esille: esimerkiksi yleisötilaisuuksissa ja raadeissa on edustettuna vain pieni osa väestöstä. Erityisesti toisessa kunnassa koettiin perinteisissä tilaisuuksissa painottuvan negatiiviset kokemukset ja kovaäänisimmät kuntalaiset:

”se ei voi mennä niin, että kun puhutaan tämmöisistä asiakasraadeista, niin niiden hyödyntämisestä niin kun mennään pelkästään sillä raadissa saadulla palautteella, koska se saattaa olla hyvinkin kovaäänisten ihmisten palautetta...”

Haastatellut toivat esille myös sen, että kaikilla väestöryhmillä ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia tuoda omaa ääntään esiin tai esimerkiksi järjestää kampanjoita, jolloin esimerkiksi elämäntilanteen takia haastavassa asemassa olevien äänet jäävät helposti kuulematta.

”...esimerkiksi vanhuksilla ei ole samanlaisia voimia esimerkiksi masinoida kampanjoita, eikä vammaisten lasten vanhemmat jaksa ilmoitella sisäilmaongelmista...”

Haastatellut toivovat keinoja ja työkaluja siihen, miten saadaan ”tavallisten kuntalaisten” näkemykset ja mielipiteet esille (Vrt. Lehtonen 2013, 190–191).

”...meidän tavalliset ihmiset jotka tuolla palveluja käyttää niin ne ei osallistu sitä kautta niinku palvelujen kehittämiseen oikeen millään lailla, että ehkä me tarvittais siihen niinku työkaluja”

Yhtenä ratkaisuna voi toimia monipuolisten osallistumismahdollisuuksien luominen kuntaan, jotta mahdollisimman moni kuntalainen voi löytää oman tapansa osallistua ja tuoda omaa kokemuksellista tietoa yhteiseen käyttöön. Sähköiset välineet, ja esimerkiksi sosiaalinen media tarjoavat tähän laajenevia mahdollisuuksia. Kaikkia kuntalaisia on kuitenkin mahdotonta tavoittaa ja esimerkiksi Niemenmaan (2002, 209) mukaan osallistuminen voi olla arvokasta ja merkityksellistä, ja sen avulla voidaan saada tärkeää tietoa suunnitteluun, vaikka osallistujat eivät edustaisikaan perinteisillä mittareilla katsottuna kaikkia asukkaita. Yksittäiset kokemukset voivat tuoda tärkeitä näkökulmia esille, ja ne voivat auttaa ymmärtämään asiakokonaisuuksia laajemmin. Osallistumisessa on myös kyse asukkaiden oikeudesta osallistua heitä koskevien asioiden suunnitteluun ja osallistuminen on myös yhteisön ja identiteetin rakentamista. (Niemenmaa 2002, 209.) Lisäksi kuntaorganisaation näkökulmasta myös yksittäisiäkin esille tulevia asioita voidaan hyödyntää toiminnan kehittämisessä:

”... ja samalla tulee meillä itsekkin tsekattua, että onko se meillä aina pielessä vai onko se vain yksittäinen poikkeus, toisaalta se on hyvin tärkeä, mutta siinä on se meidän kokemustieto myöskin tärkeä sille”

Haastatteluissa korostettiin kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen yhteydessä tarvetta arvioida tietoa ja suhteuttaa sitä viranhaltijoiden omaan tietämykseen ja kokonaisnäkömykseen.

”kyllä meillä kuitenkin viranhaltijat niinku on kun ne kuulee molemmin päin palautteet ja tavallaan näkee sen arjen koko ajan, niin ne

ei ole tällöisten yksittäisten palautteiden tavallaan varassa, että heille varmaan muodostuu paremmin semmoinen kokonaiskäsitelmä kuinka isosta ongelmosta on kyse...”

Yksi haastateltu viranhaltija puolestaan pohti kokemustiedon käyttöä viranhaltijan roolissa

”...sitten jos taas ajattelee viranhaltijan näkökulmasta niin ehkä se oma työura ja siitä saatu kokemus on se merkittävin”.

Näkemykset ovat kiinnostavia kuntalaisten kokemustiedon roolin ja merkittävyyden näkökulmasta. Kysymykseksi nousee, mikä painoarvo kuntalaisilla olevalla tiedolla on viranhaltijoilla olevan tiedon rinnalla, ja vahvistetaan vuorovaikutusta kuntalaisten kanssa heillä olevan kokemustiedon saannin ja hyödyntämisen vuoksi?

Haastatelluilla oli erilaisia näkemyksiä siitä, ovatko kuntalaiset kiinnostuneita osallistumaan ja kertomaan mielipiteensä. Osan mielestä ”tavallisten ihmisten” ääni ei kuulu, sillä he ovat yleisesti tyytyväisiä kunnan palveluihin ja toimintaan. Toisen näkemyksen mukaan kuntalaiset kyllä kertovat mielipiteensä, kunhan asia on vain riittävän kiinnostava. Tästä esimerkkinä nostettiin esille Kempeleessä pidetty kuntalaisäänestys, jossa kysyttiin kaikkien yli 16-vuotiaiden mielipidettä siitä, pitäisikö Kempeleen jatkaa kuntana vai muuttua kaupungiksi. Kempeleessä myös yleisötilaisuudet ovat tavoittaneet hyvin kuntalaisia. Oulussa kokemukset ovat toisenlaiset, ja erityisesti kanta-Oulun alueella osallistumisaktiivisuuden koettiin olevan matalaa. Oulun monikuntaliitoksen myötä liittyneiden kuntien eli entisten itsenäisten kuntien alueella asukkaiden osallistumisaktiivisuus on ollut korkeampaa. Haastatellut kertoivat yleisötilaisuuksien olevan Oulussa huonossa maineessa. Tähän on vaikuttanut epäonnistuneet kokemukset kuntalaistilaisuuksista. Jos kuntalaiset kokevat, että heidän näkemyksiä ja kokemuksia ei huomioida, kiinnostus osallistumiseen ja oman mielipiteen kertomiseen helposti heikentyy. Myös esimerkiksi Koskiahon (2002, 52–53) on havainnut, että kuntalaisten kiinnostus osallistumiseen loppahtaa jo yhden huonon kokemuksen myötä.

Myönteiset kokemukset osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksista puolestaan vahvistavat

kiinnostusta tuoda omia näkökulmia esille. Kempeleen haastattelussa tuli esille se, että kuntalaisilta tuleviin ideoihin ja asioihin on tärkeää reagoida nopeasti. Asiat voivat olla kuntaorganisaation näkökulmasta pieniä, mutta asukkaiden arjen näkökulmasta suuria. Tärkeänä näytetään myös sen kertominen kuntalaisille, miten asiat etenevät kuntaorganisaatiossa. Kun kuntalaiset kokevat toistamiseen, että heidän esille nostamiin asioihin reagoidaan, lisää tämä kiinnostusta tuoda näkemyksiä esille myös jatkossa. Kuntalaisten tieto on ja näyttää tällöin merkittävänä, ja sillä on rooli toiminnan uudistamisessa.

Kokemustiedon paikka poliittis-hallinnollisissa prosesseissa

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen tarkastelu suhteessa poliittis-hallinnollisten prosessien eri vaiheisiin avaa kiinnostavia näkökulmia. Yleisimmin kuntalaisilta saatavan tiedon yhteydessä korostettiin palautteenannon mahdollisuutta ja kyselyjen merkitystä kuntalaisten tarpeiden ja mielipiteiden kertojana.

”...meillä on erittäin hyvä myös johtamisen väline, eli ouka.fi oikealla ylhäällä on se kohta palaute... palautteen kautta pystytään tekemään sitä muutosta...”

”...voidaan me semmoisia pieniä mielipidetiedusteluja tehdä tai pyytää palautetta joistain yksittäisistä asioista, jolla ei ole tavallaan niinku niin vahvaa merkitystä kuin nyt on, mutta sieltä voi tulla semmoisia hyviä pikku ideoita tai just sitä filistä saadaan imettyä niiden palautteen kautta, jota voidaan sitten hyödyntää päätöksenteossa...”

Haastatelussa rinnastettiin kyselyt, palautekanavat ja keskustelutilaisuudet keskenään. Yleisötilaisuuksien tilalle esitettiin hyvänä ideana sähköisiä menetelmiä. Kyselyjen merkitys on kuitenkin hyvin erilainen, verrattaessa viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten yhteisiin keskustelu- ja työskentelytilaisuuksiin. Kyselyissä annetaan vastaus tai kerrotaan mielihyvyyttä kysyttyyn asiaan, kun taas tilaisuuksissa on mahdollisuus käydä keskustelua ja muodostaa yhteistä näkemystä eri toimijoiden kesken. Jos

tilaisuudet järjestetään toiminnan ideointi- ja valmisteluvaiheessa, voivat kuntalaiset päästä niiden kautta tuomaan omaa tietämystään jo prosessin alkuvaiheeseen.

Palautekanavista ja palautteenannosta keskusteltiin pääosin käytössä olevien palvelujen yhteydessä, jolloin tavoitteeksi voidaan tunnistaa käyttäjäkokenemusten kerääminen palveluista. Kuntalainen toimii tässä tilanteessa asiakkaan ja palautteenantajan roolissa. Kuntalainen voi antaa palautetta palvelun toimivuudesta, mutta hänellä ei ole mahdollisuutta olla vaikuttamassa esimerkiksi siihen, millainen palvelukokonaisuus kunnassa kehitetään (Vrt. Bäcklund 2007, 34). Kunnissa on tosin käytössä monenlaisia kyselyjä, jotka voivat liittyä myös toiminnan ideointiin ja valmisteluvaiheeseen. Tämän tutkimuksen haastatteluissa palautteet ja kyselyt liitettiin kuitenkin pääosin jo toteutettavan toiminnan ja palvelujen arviointiin.

Esille tuli myös näkemyksiä siitä, että kuntalaisia tulisi saada systemaattisesti mukaan kunnan kehittämistyöhön. Haastatteluissa esille tulleiden näkemysten mukaan toiminta on kunnissa kehityksessä siihen suuntaan.

”...tähän valiokuntamalliin liittyy se, että hyödynnetään sitä luottamushenkilöiden osaamista, se on se perusperiaate, mutta että se varmaan laajenee sillain että hyödynnetään entistä enemmän kuntalaisten osaamista, että siinä meillä on varmasti vielä enemmän haasteita...”

”kannattais ehkä jatkossa harkita, että saatais kuntalaiset mukaan tähän palvelujen kehittämiseen ja nimenomaan semmoisia kuntalaisia, joilla on sitä kokemustietoa...”

Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että kuntalaisilla olevaa tietoa halutaan hyödyntää kunnan toiminnan uudistamisessa, ja kunnissa on erilaisia menetelmiä kuntalaisilta saatavan tiedon kokoamiseksi. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kunnissa on vähemmän pohdittu sitä, löytyykö kuntalaisille mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa poliittis-hallinnollisten prosessien eri vaiheissa (Staffans 2002, 198; Häkli 2002, 111; Bäcklund 2007, 34). Toisaalta asia voi ilmentää myös sitä, että kuntalaisilla olevaa tietoa halu-

taan hyödyntää vasta valmisteluvaiheen jälkeen, kun asia on jo kuntaorganisaatiossa edennyt.

Haastatteluissa tuli esille perinteinen ajattelutapa siitä, että viranhaltijat valmistelevat ja luottamushenkilöt päättävät. Kuntalaiset ovat tällöin arvioijina.

”Ja onhan siinä tietysti viranhaltijoilla kuitenkin iso rooli siinä, että ne tuottaa sen tiedon, jonka perusteella kuntalaiset ja muut arvioivat sitä...”

Näkemyksessä korostuu viranhaltijoiden rooli itsenäisinä tiedon tuottajina, johon kuntalaiset ja muut toimijat eivät osallistu. Näkemyksen mukaan kuntalaiset eivät ole mukana valmistelussa luomassa yhteistä ymmärrystä ja tietämystä viranhaltijoiden sekä esimerkiksi luottamushenkilöiden kanssa.

Erityisesti Kempeleessä korostettiin kuntalaislähtöisyyttä ja tarvetta olla tietoinen siitä, mitä kuntalaiset tarvitsevat. Kuntalaisten tarpeiden korostettiin *”olevan osa lähes kaikkea tekemistä”* ja kuntalaisten kuuntelemista *”herkällä korvalla”* pidettiin tärkeänä. Tämä puhe eroaa esimerkiksi Jurmun (2017, 21–22) havainnoista, joissa kuntalaisten osallisuudesta puhuttiin vielä usein erillisenä osa-alueena (Kts. myös Pohjola 2017, 321). Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että kuntalaislähtöisyys on vahvistunut, tai vahvistumassa ja vuorovaikutus kuntalaisten kanssa tunnistetaan entistä tärkeämmäksi osaksi kunnan toimintaa. Toimintakokonaisuus näyttää kuitenkin vielä hakevan muotoaan, ja viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemykset kuntalaisten tiedon hyödyntämisestä ja kuntalaisten osallisuuden merkityksestä vaihtelevat runsaasti. Kärjistyneimmillään kuntalaisten osallisuutta kehitetään tiedon hyödyntämisen sijaan imagollisista syistä, jolloin todellisen vaikuttamisen mahdollisuuksia ei synny, eikä kuntalaisten kokemustieto tule hyödynnettyksi. Tästä esimerkiksi haastatteluissa nousi esille toisessa kunnassa asukkaille järjestetyt keskustelutilaisuudet, joiden merkitystä kuvattiin haastattelussa imagon luomiseksi.

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden asenteet kokemustiedon hyödyntämiseen

Viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä on omat roolinsa kunnan toiminnassa. Perinteisen ajattelun mukaan viranhaltijat valmistelevat asioita, ja luottamushenkilöt tekevät päätökset heidän valmistelunsa pohjalta. Kempeleessä käytössä olevassa valiokuntamallissa tätä roolijakoa on venytetty, sillä lautakuntien sijaan kunnassa on käytössä valiokunnat, joissa luottamushenkilöt ja viranhaltijat valmistelevat yhdessä asioita. Valmistelussa hyödynnetään viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tietoa sekä yhteistyöprosessissa syntyvää yhteistä tietämystä (Kts. Jurmu 2018, 170; Ahokas 2009, 92–108). Käytännössä asioiden valmistelua ja päätöksentekoa on kunnissa hankalaa erottaa toisistaan, sillä jo asioiden valmistelussa tehdään politiikkaa, kun valitaan mitä näkökulmia suunnitteluprosesseissa huomioidaan ja mitä ei (Bäcklund 2007, 147).

Lautakuntamallia käyttävän kunnan (Oulu) luottamushenkilö kommentoi roolijakoa seuraavasti:

”mä haluaisin, että se olisi edelleenkin tässä järjestelmässä, että meillä on virkamiehet olisi valittu sillä tavalla, että he osaavat sen oman segmenttinsä ja koko päätöksentekoprosessi, että he valmistele, he esittelee, me käydään keskustelua, me tehdään päätöksiä ja sitten virkamiehet rupeaa töihin, mä itse henkilökohtaisesti toivon edelleenkin, että poliitikot ei menisi siihen alkuvaiheeseen vahvasti koska se vääristää sitä virkamiesten työtä...”

Kempeleen viranhaltija puolestaan kuvasi valiokuntamallissa toteutettavaa valmistelua seuraavasti:

”... valmistelu lähtee laajempaan kun onhan se ihan selvä, että sitä tietoa on enemmän pöydän ympärillä kun siinä on muitakin kuin viranhaltijoita. Ja sitten toisaalta näkisin, että kun se on tärkeä tavallaan, että kun se ei ole vain se on niinku se tieto mutta myöskin ne mielipiteet, joita siinä alkuvaiheessa tulee esille, että kun ne todennäköisesti tulis esille jossain kohtaa myöhemmin joka tapauksessa, niin kun ne kaikki on oikeastaan pöydällä jo alusta lähtien niin kyllä se sillain vahvemman päätösesityksen tuottaa niinku samasta asiasta...”

Erilaiset näkemykset luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleista ovat mielenkiintoisia päätöksentekoprosessien poliittisuuden tarkastelun sekä tiedon hyödyntämisen näkökulmista. Asioiden valmistelu sekä sen seurauksena koko päätöksentekoprosessi on valiokuntamallissa ja lautakuntamallissa erilainen.

Päätöksentekomallien ja luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden erilaisten näkemysten vaikutusta voidaan pohtia myös kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen näkökulmasta. Tällöin kysymykseksi nousee esimerkiksi se, miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen mahdollistuu ja nähdään erilaisissa päätöksentekomalleissa. Kohdekuntien välillä ja kuntien sisällä on eroja siinä, miten kuntalaisten osallisuuden merkitys ja kuntalaisilla olevan tiedon rooli nähdään.

Jos kuntalaisten kokemustietoa halutaan hyödyntää asioiden valmisteluvaiheessa, tarkoittaa tämä kuntalaisten ja viranhaltijoiden yhteistyötä jo asioiden valmistelussa. Erityisesti lautakuntamallia käyttäneen kunnan edustajien haastatte- luissa korostettiin kyselyjen ja palautteenannon merkitystä, valmisteluvaiheen osallisuuden ja kuntalaisilta saatavien ideoiden sijaan.

Tutkimuksen mukaan vaikuttaa siltä, että luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla ei ole yhteneväistä näkemystä kokemustiedon hyödyntämisen roolista osana kuntien toiminnan uudistamista. Asenne kokemustietoa kohtaan vaikuttaa oletettavasti siihen, miten viranhaltijat ja luottamushenkilöt hyödyntävät kokemustietoa omassa toiminnassaan. Kuntalaislähtöisyyttä, kuntalaisten osallisuutta ja kuntalaisten mielipiteitä pidetään lähtökohtaisesti tärkeinä asioina. Uudelle julkiselle hallinnalle tyypillinen kumppanuus ja toimijoiden tasavertaisuudelle perustuva toimintakulttuuri vaikuttaisi kuitenkin hakevan vielä muotoaan. (Vrt. Nurmi ym. 2019, 22–23.)

Tiedon prosessointi viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken

Kuntalaisten tiedon hyödyntämisestä keskusteltaessa nousi yllättävänkin vähän esille tiedon jalostaminen, ja yhteisten näkemysten prosessointi kuntalaisten kanssa. Yhteisten tiedon luomisen prosessien ja esimerkiksi keskustelutilaisuuksien sijaan haastatellut puhuivat olemassa olevan tiedon esille saamisesta, erityisesti pa-

lautteenannon ja kyselyjen muodossa. Yhteiset keskustelut ja asioiden ideointi ja valmistelu yhdessä mahdollistavat kuitenkin erilaisten näkökulmien ja kokemusten esille tulon, yhteisten näkemysten rakentumisen sekä parhaillaan myös kollektiivisen asiantuntijuuden synnyn (Vrt. Parviainen 2006, 165).

Vuorovaikutuksessa syntyvä tieto ei kumoa kohteesta jo olemassa olevaa aikaisempaa tietoa, mutta voi tuoda uudenlaisia näkökulmia ja synnyttää uutta tietoa (Vrt. Peltomäki ym. 2002, 91; Ahola 2017, 285). Toisaalta vaikka eri toimijoilla olisi eriävät mielipiteet asioihin ja yhteistä näkemystä ei syntyisi, yhteisissä keskusteluissa näillä erilaisilla näkemyksillä on mahdollisuus tulla esille ja huomioduiksi (Vrt. Bäcklund 2002, 155–156). Uuden tiedon ja monipuolisen kokonaisnäemyksen syntyminen lisäksi vuorovaikutteiset tilaisuudet ovat tärkeitä myös sitoutumisen ja keskinäisen luottamuksen vahvistumisen näkökulmista.

Yhteisten tiedon luomisen prosessien esteeksi nousivat haastatteluissa ensinnäkin huonot kokemukset kuntalaistilaisuuksista. Toisessa kunnassa asukastilaisuuksista puhuttiin hyvin negatiiviseen sävyyn: tilaisuuksia leimaa karkäs kielenkäyttö sekä viranhaltijoiden ja kuntalaisten vastakkain asettuminen. Tilaisuudet eivät perustu yhteiskehittämiselle, vaan enemminkin ne ovat viranhaltijoiden asioiden esittelyä sekä kuntalaisten kriittistä kommentointia ja palautetta asioihin. Yhteisiä tiedon luomisen prosesseja ei tämän kaltaisissa tilaisuuksissa helpolla synny.

Haastatellut kokivat haasteena myös sen, että tilaisuuksiin osallistuu suhteellisen vähän ihmisiä. Osallistujista suurin osa on lisäksi eläkeläisiä eli tilaisuudet eivät tavoita tasaisesti eri-ikäisiä kuntalaisia. Toimivien ja kuntalaisia kiinnostavien foorumien puutetta voidaan pitää tässä kohdin haasteena yhteisen tiedon luomisen näkökulmasta. Toisessa kunnassa tilaisuudet ovat paremmassa maineessa. Tilaisuuksiin osallistuminen on aktiivisempaa, ja tilaisuuksia pidetään säännöllisesti.

Asiaa voidaan lähestyä myös tiedon sisällön kautta. Kuntalaisia kiinnostavat asiat ovat usein arkisia, omaan elinympäristöön liittyviä asioita katujen aurauksesta koirankakkapusseihin ja liikuntapaikkojen toimivuuteen. Voidaankin pohdita, kuinka hyvin tämän tyyppistä kokemuslista arkitietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi strategisten asioiden valmistelussa. Millaisia ti-

laisuuksia, foorumeita ja työskentelymenetelmiä tarvitaan, että perinteinen asiantuntijuus ja kuntalaisten kokemuksellinen asiantuntijuus voivat toimia yhdessä ja rinnakkain kunnan kehittämiseksi? (Vrt. Lehtonen 2013, 193–194.)

Tiedon luomisen prosessit, yhteinen tiedon jalostaminen ja innovaatioiden synty edellyttävät hiljaisen tiedon jakamista eri toimijoiden kesken. Esimerkiksi jo klassikoksi muodostuneen Nonakan & Takeuchin (1995, 62–72) kehittämä tiedon luomisen malli korostaa yhteisöllistä oppimista ja tiedon syntymistä kollektiivisissa prosesseissa. Tietämyksen luomista pidetään mallissa jatkuvana ja dynaamisena prosessina hiljaisen ja koodatun tietämyksen välillä. Keskeisinä pidetään vuorovaikutuksen mahdollistavia areenoita, joissa hiljainen tieto muuttuu sanalliseksi ja sanallistettu tieto hiljaiseksi. Olennaista on, että toimijoiden välillä on erilaisia vuorovaikutuksen mahdollistavia areenoita, jotka voivat olla fyysisten lisäksi myös virtuaalisia. (Nonaka & Konno 1998, 40–41.)

Kuntalaisten, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vuorovaikutuksen mahdollistavien areenoiden olemassaolo on olennaista yhteisen tiedon luomisen sekä uudenlaisten ratkaisujen synnyn näkökulmista. Kuntayhteisön erilaisten asiantuntijuuksien, tiedon ja näkemysten yhdistämisessä näyttäisi olevan käyttämätöntä potentiaalia kuntien uudistamisen näkökulmasta. Tärkeänä näyttäytyy kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen näkökulmasta sopivien areenoiden luominen, jotta erilaiset tietopohjat ja asiantuntijuudet voivat tulla hyödynnetyksi.

KESKUSTELU

Tutkimus osoittaa osaltaan tiedon hyödyntämisen olevan ajankohtainen aihe kuntakentällä. Lisääntynyt keskustelu ja pohdinta tiedon sekä asiantuntijuuden roolista yhteiskunnassa kertoo muutoksesta, joka liittyy muun muassa teknologian kehitykseen: tiedon määrän ja saatavuuden merkittävään kasvuun. (Jakonen 2017, 12.) Muutoksen merkittävyttä kuvastaa Jalosen (2015, 41) käyttämä luonnehdinta uudesta yhteiskunnallisesta infrastruktuurista, joka muuttaa käsityksiämme demokratiasta ja kansalaisosallistumisesta. Teknologian kehittyminen mahdollistaa entistä monipuolisemmat keinot hankkia ja hyödyntää kuntalaistietoa. Myös reaaliaikaisen tiedon kerääminen kehittämisen tueksi on

entistä helpompaa. Parhaimmillaan kehitys voi johtaa ketterämpään ja responsiivisempaan julkishallintoon. (Jalonen 2015, 41.)

Viime aikoina on korostettu vahvasti kuntalaisten osallisuuden merkitystä kuntien uudistamisessa. Kuntalaisten kokemustiedon välitymistä ja hyödyntämistä voidaan pitää yhtenä keskeisenä osallisuuden vahvistamisen syynä (Vrt. Bäcklund 2007, 250). Näkemys perustuu siihen ajatukseen, että kuntalaiset tuottavat arvokasta tietoa palveluiden ja toiminnan kehittämiseksi (Nurmi ym. 2019, 9). Tutkimukseni mukaan näkemykset kokemustiedon hyödyntämisen merkityksestä ovat kunnissa kuitenkin moninaiset. Kahdesta kunnasta keräämäni haastatteluaineiston perusteella vaikuttaa siltä, että kokemustiedon hyödyntäminen vaihtelee runsaasti ja siltä puuttuvat systemaattiset rakenteet. Saman havainnon ovat tehneet tutkimuksessaan esimerkiksi Nurmi ym. (2019, 20–21), tarkastellessaan kokemustiedon rakentumista lapsi- ja perhepalveluissa. Heidän mukaansa kokemustiedon hyödyntäminen voisi olla systemaattisempaa, jos tiedon tuottamisen ja hyödyntämisen merkitys olisi yhteisesti tunnistettu. He tunnistavat tiedon hallinnan ja rakentumisen näkökulmasta tärkeäksi organisaatorakenteen, jossa tieto nähdään asiakkaiden, ammattilaisten ja johtajien yhteisenä.

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyy monenlaisia haasteita, joita jäsenmän tämän tutkimuksen aineistoon perustuen *tiedon olemuksen, valta-näkökulman, rakenteiden ja kulttuurin* sekä *osaamisen* kautta. Kokemustieto määritellään usein ammatillisen kirjattiedon vastakohtaksi, ja kokemustiedon erilaisuus verrattaessa perinteiseen ammattilaisten tietoon nousi myös tässä tutkimuksessa esille (Vrt. Hietala & Rissanen 2017, 178). Kuntalaislähtöisen tiedon suhteuttamisessa hallinnon tietokäytäntöihin sekä hallinnon tietokäytäntöjen suhteuttamisessa kuntalaislähtöiseen tietoon on haasteita, jotka voivat liittyä erilaisten tiedon muotojen välisiin jännitteisiin (Lehtonen 2013, 45 ja 190). Tutkimukseni mukaan tiedon hyödyntämisen haasteiden taustalla vaikuttavat erilaiset tekijät.

Yksi keskeinen kysymys kokemustiedon hyödyntämisessä koskee tiedon legitimiiteettiä. Tällöin olennaisiksi kysymyksiksi nousee se, mitä pidetään pätevänä tietona ja kenellä on oikeus määritellä pätevän tiedon kokonaisuus. Millai-

nen ja kenen tieto on niin arvokasta, että sitä todella käytetään päätöksenteon tukena? (Vrt. Häkli 2002, 114; Jakonen 2017, 17; Virtanen ym. 2015, 19.) Tässä tutkimuksessa kokemustiedon pätevyuden näkökulmasta haasteena näyttäytyy viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kokemukset kuntalaistiedon edustavuudesta, ja sen kautta tiedon hyväksyttävyydestä.

Haaste liittyy paitsi kuntalaisten osallistumisen aktiivisuuteen, myös kokemustiedon olemukseen sinänsä. Kun kokemustieto on yksilökohtaiseen kokemukseen perustuvaa ja subjektiivista tietoa, on tiedon yleistettävyyttä haaste jo sinällään. Voidaankin pohtia, täytyykö tiedon olla määrällisesti edustavaa ollakseen käyttökelpoista. Tai voidaanko yksittäistenkin kokemusten avulla saada tarpeeksi ja hyödynnettävissä olevaa tietoa uudistamisen tueksi (Ahola 2017, 306). Ydinkysymyksenä on tällöin se, nähdäänkö kuntalaisten kokemustieto poliittis-hallinnollisissa prosesseissa pätevänä ja käytettävissä olevana tietona esimerkiksi ammattilaisten tiedon rinnalla (Bäcklund 2007, 70).

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämiseen liittyvät myös kysymykset viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden muuttuvista rooleista ja asemasta. Kuntalaisten kokemustiedon arviointi suunnittelun ja päätöksenteon prosesseissa yhä tärkeämmäksi voi näyttäytyä viranhaltijoille hallinnon käyttämän tiedon ja osaamisen sekä heidän professionsa kyseenalaistamisena. Tämä voi vaikeuttaa dialogia eri toimijoiden kesken sekä vaikuttaa viranhaltijoiden haluun ottaa käyttöön erilaisia osallisuusmenetelmiä erityisesti toiminnan valmisteluvaiheessa. (Lehtonen 2013, 194; Puustinen 2006, 246–247.) Tämän tutkimuksen haastatteluissa korostettiin viranhaltijoiden laajaan kokonaisnäkemukseen ja pitkään työkokemukseen perustuvan osaamisen merkitystä toiminnan uudistamisessa.

Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen entistä vahvemmin asioiden valmisteluvaiheessa tarkoittaa kuntalaisten ja viranhaltijoiden vuorovaikutuksen lisääntymistä sekä vaikuttaa luottamushenkilöelinten tehtäviin ja toimijaroleihin (Vrt. Bäcklund 2007, 153–158). Voidaankin pohtia, vaikuttaako pelko edustuksellisen järjestyksen ja luottamushenkilöiden vallan heikentymisestä haluun kehittää ja hyödyntää erilaisia suoran osallistumisen muotoja (Niemenmaa 2002, 216–217). Tämän tutkimuksen perusteel-

la näyttää siltä, että toimijoiden roolit nähdään kunnissa eri tavoin. Osa korostaa perinteistä ”viranhaltijat valmistelevat ja luottamushenkilöt päättävät” -näkemystä, jonka yhteydessä korostui myös kuntalaisten rooli palautteenantajana. Osassa näkemyksiä puolestaan tunnistetaan erilaisten roolien mahdollisuus, ja toiminnan ytimeksi nähdään yhteistyö ja vuorovaikutus kuntalaisten kanssa. Toimintaa myös halutaan edelleen kehittää tämän näkökulman pohjalta.

Moninaiset näkemykset kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisestä kuvastavat käynnissä olevaa murrosvaihetta. Kiinnostavan näkökulman aiheeseen tuo tämän tutkimuksen toisessa kunnassa käytössä oleva valiokuntamalli. Perinteisen lautakuntamallin korvaavassa valiokuntamallissa luottamushenkilöt ovat mukana jo valmisteluvaiheessa, jolloin toimijoiden roolit eivät ole lähtökohtaisesti niin selkeät. Roolijakoa tärkeämmäksi nostetaan yhteinen keskustelu ja sen tuloksena syntyvä kollektiivinen näkemys. Haastatteluissa esille tulleen mukaan mallia on tärkeää jatkossa kehittää niin, että myös kuntalaisten ääni saadaan entistä paremmin esille myös valmistelussa. Malli on hyvä esimerkki rakenteellisesta ratkaisusta, joita tarvitaan vuorovaikutuksen vahvistamista, dialogisuutta ja yhteistä näkemystä korostavassa toimintakulttuurissa.

Kokemustiedon hyödyntämisen näkökulmasta tärkeäksi voidaan tunnistaa sellaisten rakenteiden luominen, jotka mahdollistavat erilaisissa elämäntilanteissa olevien kuntalaisten osallisuuden, ja sen kautta heidän tiedon saamisen mukaan uudistamiseen (Vrt. Pikkala 2006, 12). Voidaan pohtia, mahdollistavatko tai tukevatko kuntien nykyiset päätöksentekomallit ja rakenteet kokemustiedon hyödyntämistä poliittis-hallinnollisten prosessien eri vaiheissa. Nurmen ym. (2019, 12 ja 17) mukaan kokemustiedon hyödyntämistä voidaan edistää joustavalla organisaatorakenteella, joka tukee monialaista yhteistyötä ja erilaisia sektorirajoja ylittäviä kokeiluja ja toimenpiteitä. Tärkeässä roolissa ovat heidän mukaan selkeät tiedon jakamisen ja yhdistämisen käytännöt, jotka mahdollistavat asiakkailta saatavan kokemustiedon yhdistämisen ammattilaisten käsityksiin ja tulkintoihin.

Rakenteiden lisäksi myös toimintakulttuurilla on merkittävä vaikutus erilaisten tiedon muotojen hyödyntämisessä. Esimerkiksi Kempeleen

valiokuntamallin yhteydessä rakenteita tärkeämpänä pidettiin toimintakulttuuria, jossa eri toimijat voivat tuoda tietoa ja näkemyksiään yhteiseen keskusteluun ja yhdessä jalostettavaksi. Myös kuntalaisilla olevan tiedon esille saaminen, päteväksi tunnistaminen ja tiedon hyödyntäminen riippuvat kunnan toimintakulttuurista. Tämän tutkimuksen haastatteluissa oli kahden kunnan välillä havaittavissa eroja sen suhteen, miten kokemustiedon merkitys nähtiin kuntien toiminnassa. Lautakuntamallia käyttäneen kunnan edustajien haastatteluissa korostuivat vahvemmin kyselyt ja palautteenanto, valmisteluvaiheen osallisuuden ja kuntalaisilta saatavien ideoiden sijaan. Valiokuntamallia käyttävän kunnan haastatteluissa puolestaan tuli vahvemmin esille kuntalaisilla olevan tiedon merkitys ja tarve kuunnella kuntalaisia ”herkällä korvalla.” Toisaalta näkemykset kokemustiedon merkityksestä vaihtelivat myös kuntien sisällä, eri luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä.

Kokemustiedon hyödyntäminen julkisessa hallinnossa edellyttää toimintatapojen lisäksi asenteellista muutosta, sillä kunnissa on totuttu toimimaan ammattilaisten tiedon pohjalta (Vrt. Lehtonen 2013, 46). Lähteenmäki-Smith ym. (2015, 119 ja 140) näkevät kuntalaisten kokemustiedon saavan legitiimin aseman vasta silloin, kun tieto yhdistyy ammattilaisten viralliseen tietoon, joka puolestaan kytketään kuntien poliittiseen päätöksentekoon ja sen valmisteluvaiheisiin. Näkökulma tuli esille myös tässä tutkimuksessa, jossa haastatellut viranhaltijat korostivat tarvetta arvioida ja suhteuttaa kuntalaisten tietoa viranhaltijoiden omaan tietämykseen ja kokonaisnäkemukseen.

Toimintakulttuurin ja asenteiden muutosten lisäksi kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen edellyttää uudenlaista osaamista kunnissa toimivilta viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä. Jurmun (2019) mukaan kunnissa erilaisissa tehtävissä toimivien asiantuntijoiden osaamisessa korostuu entistä vahvemmin olennaisen tiedon löytäminen, hyödyntäminen ja prosessointi toimintaa tukevalla tavalla. Tämä puolestaan kytkeytyy muun muassa kuntalaisilla olevan kokemustiedon keräämiseen, hyödyntämiseen ja soveltamiseen.

Tutkimuksessa esille tulleen mukaan kunnissa tarvitaan uusia menetelmiä ja osaamista, jonka avulla kuntalaisia saadaan mukaan kunnan

kehittämiseen. Erityisesti korostui tarve saada ”tavallisia palvelujen käyttäjiä” osallistumaan. Näyttääkin siltä, että vaikka tahtotila kuntalaisilla olevan tiedon hyödyntämiselle olisi olemassa, ei viranhaltijoilla välttämättä ole taitoja saada kuntalaisia mukaan uudistamistyöhön. Tutkimuksen haastatteluissa korostui lisäksi yllättävänkin paljon tiedon saaminen ja kerääminen, yhteisen tiedon prosessoinnin sijaan. Husmanin ym. (2015, 83–84) mukaan kunnissa tarvitaan toistuvia, pysyväisluonteisia keskusteluareenoita (Vrt. Nonaka & Konno, 40–54 1998), jotka mahdollistavat vuorovaikutuksen sekä erilaisten tiedon muotojen tulkinnan ja jalostamisen sekä entistä laajemman kokonaisnäkömyksen syntymisen ammattilaisten ja kuntalaisten kesken (Vrt. Nurmi ym. 2019, 11–12).

Viranhaltijoiden osaamisen näkökulmasta yhteinen tiedon jalostaminen tarkoittaa kykyä luoda eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen mahdollistavia paikkoja sekä fasilitointitaitoja, eli kykyä tukea vuorovaikutusprosessien syntyä ja toimivuutta. Yhteinen tiedon luominen ja prosessointi viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken voidaan kuitenkin kokea haastavana. Tämä on ymmärrettävää, sillä usein jo pelkästään moniammatillinen, eli eri alojen asiantuntijoiden yhteinen tiedon luominen on haasteellista (Parviainen 2006, 168–173). Uudenlaiset toimintatavat edellyttävät paitsi uudenlaista osaamista, myös rohkeutta keskustella kuntalaisten kanssa asioista, joihin ei välttämättä ole olemassa vielä ratkaisua. Omien keskeneräisten ajatusten esittäminen ja paljastaminen voi olla haastavaa, ja edellyttää luottamuksen syntymistä eri toimijoiden välille. (Vrt. Heiskanen 2006, 208–210.) Luottamuksen merkitys tuli esille Kempeleen valiokuntamallin osalta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteisessä uudistamistyössä, jossa luottamusta pidettiin yhteistyön toimivuuden kannalta keskeisenä. Keskinäinen luottamus luo ilmapiiriä, jossa uskalletaan kokeilla ja myös epäonnistua (Kts. myös Jurmu 2018, 168–170).

PÄÄTELMÄT

Uuden julkisen hallinnan tarkastelu kuntalaisten kokemustiedon näkökulmasta osoittaa, että kuntalaisten rooli ei usein toteudu uuden julkisen hallinnan periaatteiden mukaisesti. Kunta-

laisten kokemustiedon merkitys ja rooli nähdään eri tavoin ja kokemustiedon hyödyntämiseltä puuttuvat systemaattiset rakenteet. Lisäksi uuden hallintatavan mukainen keskustelu eri toimijoiden välillä jo ennen päätöksentekoprosessin käynnistymistä muutoksen ideoista, erilaisista vaihtoehdoista ja näkemyksistä kuntalaisten ja hallinnon edustajien kesken (Vrt. Jäppinen 2011, 157) ei tutkimuksen havaintojen mukaan useinkaan toteudu. Tietoa kuntalaisilta kerätään usein vasta valmiista vaihtoehdoista ja olemassa olevista palveluista. Kuntalainen toimii tällöin palautteenantajana ja toiminnan arvioijana.

Yleisesti ottaen mahdollisimman laajan tietopohjan hankkimista ja hyödyntämistä asioiden valmistelussa pidetään tärkeänä. Esimerkiksi Virtasen ym. (2015, 12) mukaan julkisen toiminnan strategisen johtamisen heikkoudeksi voidaan tunnistaa se, että suunnitteluvaiheessa jotain tietoa on vähätelty tai jätetty kokonaan huomiotta. Kokemustiedon näkökulmasta olennainen kysymys liittyy siihen, miten kokemustietoa voidaan parhaiten hyödyntää perinteisen asiantuntijatiedon rinnalla (Kts. Baillergeau & Duyvendak 2016, 407–408 ja 421–422). Kuntalaisten kokemustiedon kautta ei ehkä löydetä suoria ratkaisuja asioihin, mutta kokemustieto voi täydentää ammattilaisten tietoa ja tuottaa näin yhdessä asiantuntijatiedon kanssa laajemman näkökulman aihealueeseen. (Ahola 2017, 306; Hokkanen ym. 2017, 285).

Kuntien uudistusten epäonnistumisen yhtenä syynä on pidetty riittämätöntä paikallistason toimintaympäristön huomiointia (Möttönen 2011, 81). Kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen kuntien uudistamisessa mahdollistaa aidosti paikallisista tarpeista syntyvät ja muotoutuvat uudistamisprosessit. Kuntien uudistamisprosesseja on tärkeää ideoida, valmistella ja toteuttaa yhdessä kuntayhteisön sekä siihen kuuluvien kuntalaisten kanssa. Kokemustiedon entistä parempi hyödyntäminen edellyttää monialaisen toiminnan ja yhteisen valmistelun mahdollistavia rakenteita, uudenlaista toimintakulttuuria, osaamista sekä ylipäätään keskustelua kokemustiedon hyödyntämisen perimmäisistä tavoitteista viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken.

Tulkintani mukaan valiokuntamallia käyttävässä Kempeleen kunnassa korostuu vahvem-

min eri toimijoiden vuorovaikutuksen merkitys jo asioiden valmisteluvaiheessa. Tästä ei voida tehdä kuitenkaan suoraan johtopäätöstä siitä, että valiokuntamalli vahvistaisi vuorovaikutusta luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden, kuntalaisten ja sidosryhmien kesken. Kunnan toimintakulttuuri on voinut olla vahvemmin yhdessä valmistelua ja yhteistä keskustelua korostava jo ennen valiokuntamalliin siirtymistä (Kts. Ahokas 2019, 138–139; Jurmu 2018, 169–170). Tällöin valiokuntamalliin siirtyminen on ennemminkin seurausta kunnan vuorovaikutteisesta toimintakulttuurista. Päätöksentekomalliin sisältyvä yhdessä tekemisen toimintakulttuuri voi kuitenkin vaikuttaa myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhtautumiseen kuntalaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön sekä kokemustiedon hyödyntämiseen. Aiheen tarkastelu kaippaa kuitenkin lisää tutkimusta ja jatkossa kiinnostavaa olisikin tutkia useampaa valiokuntamallia ja lautakuntamallia käyttävää kuntaa kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisen, ja myös laajemmin eri toimijoiden vuorovaikutuksen ja luottamuksen rakentumisen näkökulmista.

Tarkastelin tutkimuksessa kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämistä kahdesta kunnasta

keräämäni haastatteluaineiston avulla. Haastatteluissa keskusteltiin tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntämisestä kuntien uudistamisessa ja tutkimuksen kohteena ei ollut tietyt, ennalta määritellyt uudistamisprosessit. Tavoitteenani ei ollut tuottaa yleisesti kaikkialla pätevää tietoa aihealueesta, vaan nostaa esille kokemustiedon hyödyntämiseen liittyviä näkökulmia. Tarkastelin aiheetta uuden julkisen hallinnan viitekehyksessä. Aiheen lähestyminen kokemustiedon kautta mahdollisti sen tarkastelun, miten uuden julkisen hallinnan mukaiset periaatteet kuntalaisten roolista toteutuvat tänä päivänä kunnissa. Tutkimuksen näkökulmaa ja metodologisia valintoja voidaan pitää siinä mielessä onnistuneina, että tutkimus tuotti kiinnostavaa tietoa kuntalaisten kokemustiedon hyödyntämisestä kuntien palvelujen ja toimintojen uudistamisessa. Tutkimus vahvisti monin osin aikaisemmissa tutkimuksissa tehtyjä havaintoja kuntalaisten roolista ja kokemustiedon hyödyntämisestä (Nurmi ym. 2019, Lehtonen 2013, Bäcklund 2007), mutta toi samalla myös tuoretta tietoa uuden julkisen hallinnan toteutumisen tilasta kahden kunnan kautta.

LÄHTEET

- Ahokas, Kari (2009). *Kasvukunnan johtajana*. Lapin yliopisto. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Ahola Marika (2017). Vaikuttaminen kokemuksellisen asiantuntijuuden ytimenä. Teoksessa Pohjola, Anneli & Kairala, Maarit & Lyly, Hannu & Niskala, Asta (toim.). *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveystalouksissa* (s. 286–307). Tampere: Vastapaino.
- Airaksinen Jenni (2009). *Hankala hallintouudistus*. Acta Universitatis; 1397. Tampere: Tampere University Press.
- Anttiroiko Ari-Veikko & Jokela Tuija (2002). Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Ryyänen Aimo (toim.) *Kuntien oikeus itsehallintoon* (s. 129–151). Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampere: FinnPublishers.
- Anttiroiko Ari-Veikko & Kallio Olavi & Lehkonen Raimo & Rönkkö Pentti & Siitonen Pentti & Sulkava Reijo (1996) *Lapsiperheiden vaikutusmahdollisuudet kunnassa*. Mannerheimin Lastensuojeluliitto. Tampere.
- Baillergeau Evelyne & Duyvendak Jan W. (2016). Experiential knowledge as a resource for coping with uncertainty: evidence and examples from the Netherlands. *Health, Risk & Society*, vol 18, 407–426. doi: <https://doi.org/10.1080/13698575.2016.1269878>
- Bao Guoxian & Wang Xuejun & Larsen Gary L. & Morgan Douglas F. (2012). Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Science*, Vol. 45(4), 443–467. doi: <https://doi.org/10.1177/0095399712464952>
- Berg Marlene J. (2012). Experiential Knowledge. Teoksessa *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Berger Peter L. & Luckmann Thomas (1995). *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Alkuperäinen teos *The Social Construction of Reality* (1966). Suomentanut Vesa Raiskila. Helsinki: Kirjapaino – Oy Like.

- Blume Stuart (2017). In search of experiential knowledge. Innovation: *The European Journal of Social Science Research*, Vol. 30(1), 91–103. doi: <https://doi.org/10.1080/13511610.2016.1210505>
- Bryson John M. & Crosby Barbara C. & Bloomberg Laura (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, Vol. 74(4). The American Society for Public Administration, 445–456. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Bäcklund Pia (2002). Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Bäcklund Pia & Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 141–157). Tampere: Gaudeamus kirja Oy, Yliopistokustannus University Press. 141–157.
- Bäcklund Pia (2007). *Tietämisen politiikka. Kokeuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Davenport Thomas H. & Prusak Laurence (1997). *Information ecology. Mastering the Information and Knowledge Environment*. New York: Oxford University Press.
- Floridi, Luciano (2010). *Information: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press. doi: <https://doi.org/10.1093/ac-trade/9780199551378.001.0001>
- Hakari Kari (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallintouudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Acta Universitatis; 1871. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri Arto & Pehk Teele (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri Arto & Airaksinen Jenni & Paananen Henna (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat. Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta*. Helsinki: Tampereen yliopisto. Suomen kuntaliitto.
- Haveri Arto & Airaksinen Jenni (2011). Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustavana hallintana. Teoksessa Haveri Arto & Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s. 51–62). Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto.
- Heiskanen Tuula (2006). Tilat, rajat ja yhteisöt tiedon luomisessa – Esimerkkinä asiantuntijatyö. Teoksessa Parviainen Jaana (toim.) *Kollektiivinen asiantuntijuus*. Tampere: Tampere University Press.
- Hietala Outi & Rissanen Päivi (2017). Yhteiskehittäminen uudenlaisen vastavuoroisuuden vi-
rittäjänä. Teoksessa Pohjola Anneli & Kairala Maarit & Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.). *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi* (s. 167–180). *Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveystalveissa*. Tampere: Vastapaino.
- Hokkanen Liisa & Nikupeteri Anna & Laitinen Merja & Vasari Pekka (2016). Individual, Group and Organised Experiential Expertise in Recovery from Intimate Partner Violence and Mental Health Problems in Finland. *British Journal of Social Work* (2017), 47, 1147–1165. doi: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcw074>
- Husman Päivi & Johanson Jan-Erik (2015). Suomessa, karussa, aidattuna. Teoksessa Virtanen Petri & Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 69–88). Tampere: Tampere University Press.
- Häkli Jouni (2002). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Bäcklund Pia & Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 110–124). Tampere: Gaudeamus kirja Oy, Yliopistokustannus University Press.
- Hytönen Sanni & Kolehmainen Jari (2003). *Tietämyksenhallinta uusmedia- ja ohjelmistoyritysten innovaatiotoiminnassa*. Tampere: Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto.
- Isola Anna-Maria & Kaartinen, Heidi & Leemann, Lars & Lääperi, Raija & Schneider, Taina & Valtari, Salla & Keto-Tokoi, Anna (2017). *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viittekehystä rakentamassa*. Työpäpaperi 33/2017. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Jakonen Mikko (2017). *Vastatieto – tulevaisuuden asiantuntijuutta etsimässä*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2017. Helsinki.
- Jalonen Harri (2015). Tiedolla johtamisen näyttäjä ja kulissit. Teoksessa Virtanen Petri & Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 40–68). Tampere: Tampere University Press.
- Jurmu Liisa (2017). *Tiedon ja asiantuntijuuden hyödyntäminen Oulun monikuntaliitoksen valmistelussa*. Kunnallistieteen aikakauskirja 2017 (2) Kunnallistieteen yhdistys ry, 7–25.
- Jurmu Liisa (2018). *Asiantuntijuus Kempeleen valtiokuntamallin valmistelussa*. Hallinnon tutkimus 37(3) Hallinnon Tutkimuksen Seura ry, 161–175.
- Jurmu Liisa (2019). *Millaista asiantuntijuutta uudistuvissa kunnissa tarvitaan?* Focus Localis 3/2019. sivut Focus Localis ry, 5–24.
- Jäppinen Tuula (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen*

- innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kalli Pekka (2006). Johdanto. Teoksessa Kalli Pekka & Malinen Anita. *Konstruktivismi ja realismi* (s. 9–19). Aikuiskasvatuksen 45. vuosikirja. Vantaa: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura.
- Kinnunen Juha (1992). *Kysin johtaminen ja kulttuuri muuttuvassa toimintaympäristössä.* Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin julkaisuja 1992 (4). Kuopio.
- Klijn Erik-Hans (2008). Governance and Governance Network in Europe. *Public Management Review*, 10:4, 505–525. doi: <https://doi.org/10.1080/14719030802263954>
- Koskiho Briitta (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund Pia & Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 36–57). Tampere: Gaudeamus kirja Oy Yliopistokustannus University Press.
- Kuntalaki 410/2015
- Laine Timo (2001). Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Aaltola Juhani & Valli Raine. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin* (s. 28–46). Jyväskylä: PS-kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000
- Lehtonen Pauliina (2013). *Julkisesti uskottavat – Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt.* Tampere: Tampere University Press.
- Lindh Jari & Linnakangas Ritva & Laitinen Merja (2017). Kuvalliset menetelmät nuorten osallisuuden tukemisessa. Teoksessa Pohjola Anneli & Kairala Maarit & Lyly Hannu & Niskala Asta. (toim.) *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa* (s. 110–128). Tampere: Vastapaino.
- Lähteenmäki-Smith Kaisa & Kuitunen Soile (2015). Näyttöperusteisuus päätöksenteossa: Tiede- ja tutkimusperusteisuudesta tekemisen demokratiaan? Teoksessa Virtanen Petri & Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 115–149). Tampere: Tampere University Press.
- Majoinen Kaija (1995). *Mahdollistava valtuusto.* Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Melkas Helinä & Uotila Tuomo (2008). Tieto ja tietämys alueellisissa innovaatioverkostoissa: Teoreettista pohdintaa. Teoksessa Harmaakorpi Vesa & Melkas Helinä (toim.) *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa* (s. 28–46). Acta sarja nro 200. Helsinki: Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Möttönen Sakari (2011). Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Haveri Arto & Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s. 62–98). Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto.
- Niemenmaa Vivi (2002). Asukasaktiivien ääni. Osallistuminen ja osallisuus Helsingin kestävä kehityksen prosessissa. Teoksessa Bäcklund Pia & Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 200–217). Tampere: Gaudeamus kirja Oy Yliopistokustannus University Press.
- Nonaka Ikujiro & Takeuchi Hirotaka (1995). *The Knowledge Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation.* New York & Oxford: Oxford University Press.
- Nonaka Ikujiro & Konno Noboru (1998). The Concept of Ba. Building a Foundation for Knowledge Creation. *California Management Review*, Vol. 40(3) Spring 1998, 40–54. doi: <https://doi.org/10.2307/41165942>
- Nurmi Henna & Nikupeteri Anna & Leinonen Jaana & Kallinen Kati & Lantela Lauri & Laitinen Merja (2019). Kerättyä, jaettua, jalostettua, hyödynnettyä? Kokemusedon rakentuminen ja hallinta lapsi- ja perhepalveluiden monitoimijaisessa yhteistyössä. *Focus Localis 1/19*, 8–26.
- Osborne Stephen P. (2010). *The New Public Governance?* Lontoo & New York: The Routledge. doi: <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Parviainen Jaana (2006). Kollektiivinen tiedonrakentaminen asiantuntijatyössä. Teoksessa Parviainen Jaana (toim.) *Kollektiivinen asiantuntijuus* (155–187). Tampere: Tampere University Press.
- Peltomäki Päivi & Harjumäki Piia & Husman Kaj (2002). Muuttuva auttamistyön asiantuntijuus – kriisityön ja työterveyshuoltotoiminnan tarkastelua. Teoksessa Pirttilä Ilkka & Eriksson Susan (toim.) *Asiantuntijoiden areenat* (s. 81–103). SoPhi 66. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Pikkala Sari (2006). *Kunta kuntalaistolistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäätös Teema 2. Kuntademokratian toimintatavat.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pohjola Anneli (2017). Asiakkaan pitkä tie palveluihin vaikuttajaksi. Teoksessa Pohjola Anneli

- & Kairala Maarit & Lyly Hannu & Niskala Asta (toim.). *Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa* (s. 308–325). Tampere: Vastapaino.
- Puustinen Sari (2006). *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A34.
- Sauri Pekka (2015). *Julkishallinto ja sosiaalinen media*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 98. Sastamala: Polemiantieto Oy ja Pekka Sauri.
- Sosiaalihuoltolaki 1301/2014
- Staffans Aija (2002). Kilpailu tiedosta kiristyy. Supertyypit eletyn kaupungin tulkkeina. Teoksessa Bäcklund Pia & Häkli Jouni & Schulman Harry (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 180–199). Tampere: Gaudeamus kirja Oy Yliopistokustannus University Press.
- Terveystieteiden tutkimuskeskus (2010). *Terveystieteiden tutkimuskeskus 1226/2010*
doi: <https://doi.org/10.1055/s-0030-1258761>
- Tynjälä Päivi (2002). *Oppiminen tiedon rakentamisena. Konstruktivistisen oppimiskäsityksen perusteita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Tampere.
- Tynjälä Päivi & Hannu L.T Heikkinen & Rauno Huttunen (2006). Konstruktivistinen oppimiskäsitys oppimisen ohjaamisen perustana. Teoksessa Pekka Kalli & Anita Malinen. *Konstruktivismi ja Realismi* (s. 20–48). Aikuiskasvatuksen 45. vuosikirja. Vantaa: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen tutkimusseura.
- Yanow Dvora (2004). Translating Local Knowledge at Organizational Peripheries. *British Journal of Management*. Vol. 15, 9-25. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2004.t01-1-00403.x>
- Virtanen Petri & Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki (2015). Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa Virtanen Petri & Stenvall Jari & Rannisto Pasi-Heikki. *Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 9–26). Tampere: Tampere University Press.
- Valtionvarainministeriö (2020) *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13. Helsinki.