

Osallisuuden monet kasvot

Sanna Tuurnas, Kaisa Kurkela & Pasi-Heikki Rannisto

Johdanto

Tämän käsitteellisen katsauksen tarkoituksena on hahmottaa *kansalaisuuden muotoutumista osallistujana osana laajempaa, yhteiskunnallista muutosta*. Tarkastelemme kansalaisten rooleja muuttuvassa yhteiskunnassa erityisesti julkisen hallinnon reformin ja julkisten palvelujen uudistamisen valossa. Kansalaisten osallistujaroolien moninaisuuden ymmärtäminen onkin olennaista julkisten palvelujen markkinoiden luomisen näkökulmasta: on tärkeää ymmärtää, kenelle ja mitä tarkoitusta varten markkinoita ollaan luomassa.

Taustaksi luomme katsauksen julkisen hallinnon reformiin tarkastellen erityisesti kansalaisille asetetun roolin muutosta reformin myötä. Perinteisessä julkisessa hallinnossa kansalainen nähtiin hallintoalmaisena. 1980-luvulla suosituksi nousseessa uuden julkisjohtamisen reformissa (engl. New Public Management [NPM]) käsitys kansalaisuudesta muuttui kuluttajuudeksi. NPM-reformin perusajatuksena on ollut kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen erityisesti asiakasroolin kautta. Sitten reformiin on kohdistunut paljon kritiikkiä (ks. esim. Osborne 2010). Tämän katsauksen kannalta olennaista on huomioida kansalaisen roolin kaventumiseen kohdistunut arvostelu. NPM-ajattelusta on jäänyt näet puuttumaan yhteisöelementti, jossa kansalaiset nähdään asiakkuuden lisäksi myös laajemman yhteisön jäseninä, kansalaisina ja kuntalaisina. Näin ollen, erityisesti 2000-luvun vaihteen jälkeen NPM-reformia on seurannut kumppanuutta ja verkostoja korostava uuden julkisen hallinnan reformiaalto, jossa painostus on siirtynyt aktiivisen kansalaisuuden korostamiseen (Greve 2015). Tätä ”hallinnon kolmatta

aaltoa” on kuvattu siirtymänä uudesta julkisjohtamisesta uuteen julkiseen hallintaan. (Ks. esim. Hakari 2013.)

Viimeisimmän, aktiivista kansalaisuutta korostavan hallinnon reformin myötä erilaisten roolien ja osallistumiseen liittyvien käsitysten limittäisyys on korostunut. Osallistumisen erilaisia muotoja ja niihin sisältyviä kansalaisten erilaisia rooleja tarkastellaan tässä artikkelissa palvelujen yhteistuotannon käsitteen (engl. co-production) avulla. Palvelujen yhteistuottajana kansalainen tuottaa ja kehittää yksilönä tai jonkun ryhmän jäsenenä palveluja yhdessä julkisia palveluja tuottavien ammattilaisten kanssa. Perusajatuksena yhteistuotannossa on kansalaisen näkeminen aktiivisena toimijana, ei vain palveluja kuluttavana asiakkaana tai toimenpiteiden kohteena (Osborne 2010; Verschuere ym. 2012). Tämä voi olla ideaali aktiivisesta kansalaisesta, mutta todellisuudessa kansalaisten ”kumppanuusroolin” toteuttamiseen liittyy monia haasteita.

Näitä haasteita hahmotamme erityisesti asiakstarpeen ja palvelulupauksen määrittelyn kautta. Asiakkaan palvelutarpeet voivat määrittäytyä yhteiskuntapolitiittisina tavoitteina, mutta tällöin yksittäisen asiakkaan tarpeet eivät välttämättä täyty. Edelleen, erilaisissa tutkimuserinteissä lähtien osallistumisen perimmäiset rationaaliteetit ja tavoitteet voidaan ymmärtää eri tavoin. On tärkeää ymmärtää erilaisiin tutkimuserinteisiin liittyvät erot ja ideologiset taustat.

Tätä taustaa vasten, palvelulogiikkaan (Service-dominant logic) liittyvässä tutkimuksessa *asiakasarvon luominen* auttaa asiakkuuden uudelleentulkinnassa julkisten palvelujen kohdalla: huomio tulisi kiinnittää asiakaslähtöisiin palveluprosesseihin vaikuttavien palvelujen aikaansaamiseksi (Lusch ym. 2007; Osborne ym. 2015). Samalla asiakasarvon luomisen kautta koko keskustelu kansalaisen roolista asiakkaana voidaan ymmärtää uudella tavalla: julkisten palvelujen asiakkuutta ei tarvitse ”kutistaa” passiivisen kuluttajan rooliin, vaan myös asiakas (ei vain kansalainen) voidaan nähdä aktiivisena toimijana, joka yhdessä ammattilaisten palveluntuottajien kanssa määrittää palveluprosessin ja halutut lopputulokset (esim. ks. Greve & Jespersen 1999; Ryan 2012).

Artikkeli on luonteeltaan käsitteellinen. Tavoitteena on käsitellä osallistumista erilaisista käsitteellisistä ja teoreettisista näkökulmista ja näin hahmot-

taa tutkittavaa ilmiötä mahdollisimman monipuolisesti. Näin ollen artikkeli voidaan menetelmällisesti nähdä integroivana kirjallisuuskatsauksena (Salminen 2011).

Julkisen hallinnon reformi ja kansalaisten muuttuvat roolit

1970-luvulla alkunsa saanut uuden julkisjohtamisen idea (tässä artikkelissa NPM/uusi julkisjohtaminen) mullisti julkisen hallinnon toimintalogiikan ympäri maailman. NPM voi olla näkökulmasta riippuen reformi (Kallio ym. 2006), paradigma, teoria, ilmiö tai vaihe siirtymässä julkishallinnon teoriasta uuteen julkiseen hallintaan (esim. Osborne 2010).

Tarkoituksena NPM-reformissa on ollut parantaa erityisesti julkisen sektorin tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Managerialismi, markkinasuuntautuneisuus, yksityistäminen, kilpailutus sekä arviointi ovat NPM-reformin avainkäsitteitä. (Osborne 2010; Denhardt & Denhardt 2008.) Ferlie ym. (1996, 10–15) ovat kuvanneet uutta julkisjohtamista luokitellen sen neljään eri malliin. *Tehokkuuden korostamisen malli* on NPM:n kulmakivi, jonka perusteella koko käsite alkoi kehittyä. Mallissa korostuu taloudellinen vastuu sekä johtajan tulosvastuu. *Hajauttamisen ja pienentämisen malli* puolestaan perustuu siirtymään suurista, vertikaalisesti integroituneista organisaatioista kohti hajautettuja, joustavia ja pienempiä organisaatioyksiköitä. *Ylivertaisuuden etsimisen malli* korostaa johtajuutta: muutoksen johtamista sekä oikean organisaatiokulttuurin löytämistä. Mallissa korostuu oppiminen, henkilövoimavarojen johtaminen (*HRM*) sekä tulokset myös henkilöstön näkökulmasta. Neljäs malli, *julkinen palveluorientaatio*, korostaa palvelujen laatua: julkisia palveluja tulisi muokata yhteisön tarpeiden mukaan, palvelujen laatua korostaa.

2010-luvulla tällaiset markkinasuuntautuneet instrumentit ovat jo arkipäivää kunnissa, ja reformia sovelletaan yhä muuttuvin tavoin. Kuitenkin reformin arvostelijat ovat kyseenalaistaneet erityisesti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisen NPM-käytäntöjen myötä. Denhardt ja Denhardt (2008) kuvailevat uuden julkisjohtamisen ideaalia laivan ohjaamismetaforan

avulla: NPM:n mukaisesti viranomaiset ”ohjaavat, eivät souda” (engl. steer, not row) tarkoittaen esimerkiksi palvelujen käyttäjien valinnanvapauden lisäämistä (Denhardt & Denhardt 2008). Tässä yhteydessä viranomaisten rooli ”ohjaajina, ei soutajina” kuitenkin herättää kysymyksen siitä, muuttaako reformi oikeastaan julkisten organisaatioiden toimintaa millään tavalla asiakaslähtöisemmäksi, kun viranomaiset saavat yhä enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa julkisten toimenpiteiden suuntiin? (Denhardt & Denhardt 2008.) Osborne ja Gaebler (1992, 32) ovatkin mielikuvan avulla kyseenalaistaneet NPM:n asiakaslähtöisenä toimintatapana: *laivaa ohjaavat pystyvät vaikuttamaan huomattavasti enemmän kulkusuuntaan kuin soutajat*¹.

Edelleen, esimerkiksi Greve ja Jespersen (1999, 148) ovat kritisoineet erityisesti NPM-toimintalogiikan mukaista suhtautumista kansalaisiin vain kuluttajina. Markkinoiden olennaisen toimintaedellytyksen, vapauden, puuttuessa markkinalogiikan istuttaminen julkisiin palveluihin on ongelmallista myös palveluntuottajan näkökulmasta. Julkisten palvelujen tuottajalla ei ole paljon mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, tuotetaanko jotakin tiettyä palvelua vai ei. Tästä näkökulmasta ”kuluttaja–kansalainen” ja palveluntarjoaja eivät pysty kuitenkaan todellisuudessa vaikuttamaan markkinoihin vaan päätökset kuuluvat poliittisille päätöksentekijöille sekä tilaajille. Lisäksi kriitikkojen mukaan NPM-ajattelusta puuttuu yhteiselementti; kansalaisten näkeminen, ei vain itsekkäinä kuluttajina, vaan julkista etua tavoittelevina yhteisön jäseninä, kansalaisina. Voidaan sanoa, että kuluttajuus ja managerialismi voivat antaa käyttäjille jaloilla äänestämisen mahdollisuuden, mutta ne eivät välttämättä anna mahdollisuutta vaikuttamiseen ja äänen kuuluville saamiseen palvelujen kehittämisessä (Bovaird 2005; Denhardt & Denhardt 2008; Osborne 2010; Pestoff & Brandsen 2010). NPM-reformia on kritisoitu myös siitä, että se keskittyy organisaatioiden sisäisten prosessien parantamiseen ja tehostamiseen, eikä sen vuoksi huomioi kompleksista ympäristöä, jossa julkisia palveluja tuotetaan ja poliittisia päätöksiä tehdään (Haveri 2006; Osborne 2010).

¹ Alkuperäinen lainaus: *Those who steer the boat have far more power over its destination than those who row it* (Osborne & Gaebler 1992, 32).

Tämän seurauksena NPM-ajattelua on seurannut hallinnonuudistuksen kolmas aalto, joka korostaa kumppanuutta ja verkostoja palvelujen käyttäjien, kolmannen sektorin, yksityisen yritysten ja julkisten toimijoiden välillä. Uuden julkisen hallinnan reformi ideologiana tai paradigmana suosii ajattelutapaa, jossa erilaiset palveluntuottajat ja kansalaiset osallistuvat julkisten palvelujen suunnitteluun ja tuottamiseen (Osborne 2010; Pestoff 2012). Ideologisesti tarkasteltuna uutta julkista hallintaa toteutetaan pluraalissa yhteiskunnassa (plural state), jossa monet, toisistaan riippuvaiset toimijat antavat oman panoksensa esimerkiksi julkisten palvelujen tuottamiseen ja kehittämiseen. Edelleen, moniarvoisessa yhteiskunnassa (pluralist state) päätöksiä tehdään kompleksisessa ympäristössä, jossa monet erilaiset prosessit vaikuttavat julkiseen päätöksentekoon (Osborne 2010). Uusi hallinta koordinoitukäytäntöinä korostaa verkostoja ja kumppanuussuhteita uusina toimintatapoina. Uudenlainen, neuvottelusuhteisiin perustuva yhteistyö muodostetaan hyödyntämällä paikallista kapasiteettia, resursseja sekä avaintoimijoita. (Hirst 2000; Rhodes 1996.)

Kansalaisen osallistumisen tarkastelua palvelujen yhteistuotannon käsitteen avulla

Palvelujen yhteistuotannon voidaan sanoa olevan yksi uuden julkisen hallinnan ydinkäsitteistä. Yhteistuotannolla on perinteitä erityisesti Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa, joissa se on ollut esillä 1970-luvulta lähtien. Välillä keskustelu palvelujen yhteistuotannosta on hiipunut, mutta erityisesti 2010-luvulla se on noussut taas tutkijoita ja päättäjiä kiinnostavaksi kohteeksi (esim. Verschuere ym. 2012). Palvelujen yhteistuotannolla tarkoitetaan erilaisia toimintoja, joissa (julkiset) palveluntuottajat ja kansalaiset osaltaan kontribuoivat palvelujen tuottamiseen. Palveluntuottajat ovat näissä prosesseissa ammattilaisen roolissa, kun taas kansalaisten kontribuutio perustuu heidän käyttämiensä palvelujen vapaaehtoiseen, palvelujen laadun tai määrän kehittämiseen. Kansalaiset voivat olla tässä prosessina osallisina yksilöinä tai jonkun ryhmän jäseninä. (Verschuere et al. 2012, 1085.)

Yhteistuotanto voidaan ymmärtää ensinnäkin yhtenä osallistumisen muotona jatkumossa, jossa liikutaan formaaleista osallistumisen muodoista epämuodollisemmalle tasolle. Evers (1998) on määritellyt neljä erilaista tapaa, joilla voidaan lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia julkisten palvelujen kehittämiseen. Ensinnäkin kansalaiset voivat vaikuttaa epäsuorasti äänestämällä *edustuksellinen poliittisen demokratian* avulla. Tästä näkökulmasta palveluja kehitetään laajemmassa, koko yhteiskunnan intressit huomioivassa mittakaavassa. Toiseksi, *osallistuvan demokratian* avulla vaikuttaminen kumpuaa järjestöistä, kirkosta, työväenliikkeestä sekä erilaisista itseorganisoituneista, ”self-help”-ryhmistä, joiden kautta kansalaiset voivat osallistua palvelujen kehittämiseen. Tästä näkökulmasta osallistumisen voidaan nähdä toimivan tasapainona edustukselliselle demokratialle. Osallistuva demokratia saattaa kuitenkin olla ristiriidassa edustuksellisen demokratian periaatteiden kanssa esimerkiksi silloin, kun ”yhden asian liikkeet” ajavat oman asiansa kautta erilaisia ratkaisuja yhteisöllisiin ongelmiin osallistuvaa demokratiaa hyödyntäen. Kolmanneksi, *kuluttajuuden* voidaan nähdä vahvistavan demokratiaa esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudissa markkinalähtöisten ratkaisujen avulla. Kuluttajuus toimii Eversin mukaan nopeana ratkaisuna, mutta ei välttämättä vaadi kansalaisista suurtakaan panostusta palvelujen tuottamiseen. Neljänneksi ja viimeiseksi *osallistuminen yhteistuottajana* valtuuttaa kansalaiset tuottamaan palveluja ammattilaisten kanssa yhteistyössä ja näin kaventaa ammattilaisten ja kansalaisten välistä kuilua.

Edelleen, Osborne ja Stokosch (2013) ovat luokitelleet yhteistuotannon erilaisia muotoja jatkumona, jotka liittyvät muuttuviin käsityksiin kansalaisten osallistujarooleista. Kuten osallistuminen laajemmin edellä, myös yhteistuotanto voidaan ensinnäkin nähdä *kuluttajuutena* (consumer co-production). Tässä lähtökohtana on ajatus siitä, että palvelujen tuotanto ja kulutus ovat samanaikaisia prosesseja. Perusajatuksena on, että kun asiakas sitoutetaan yhteistuotantoon palveluprosessin aikana, niin lopputulokset ovat vaikuttavampia. Tarkoituksena kuluttajuuteen perustuvassa yhteistuotannossa on asiakkaan voimaannuttaminen. Toiseksi, *osallistavassa yhteistuotannossa* (participative co-production) tarkoituksena on palvelujen laadun

parantaminen erilaisia osallistumismekanismeja, kuten konsultointia ja osallistuvaa suunnittelua, käyttämällä. Tarkoituksena on osallistuvan strategisen suunnittelun avulla lisätä käyttäjien osallisuutta yleisesti. Viimeisin tyyppi Osbornen ja Strokoschin kehittämässä jatkumossa on *kehittynyt yhteistuotanto* (enhanced co-production), joka yhdistää edelliset, operationaalisen ja strategisen tason yhteistuotannon muodot. Nykyisessä keskustelussa palvelujen yhteistuotanto ymmärretään käsitteellisesti monella eri tavalla riippuen siitä, mistä tutkimusperinteestä käsin asiaa tarkastellaan. Erilaiset tulkinnat siitä, mitä yhteistuotannolla tarkoitetaan, vaikuttavat myös vahvasti siihen, millaisia toimijarooleja kansalaisille on näissä tulkintakehyksissä hahmotettu. (Ks. Tuurnas 2016.)

Ensinnäkin, kuten mainittu, yhteistuotanto linkittyy uuden julkisen hallinnan suuntaukseen, jonka mukaan julkisia palveluja tuotetaan monista erilaisista toimijoista muodostuvassa yhteiskunnassa (plural state) sekä moniarvoisessa yhteiskunnassa (pluralist state). Tästä lähtökohdasta tarkasteltuna palvelujen yhteistuotanto on olennainen ja sisäänrakennettu osa julkisia palvelujärjestelmiä, jotka perustuvat erilaisiin kumppanuuksiin ja verkostoihin (Osborne 2010). Kansalaisuus hahmottuu erilaisien roolien kautta *aktiivisena kansalaisuutena* (Greve 2015).

Toiseksi, kansalaisten muuttuvaa asemaa julkisten palvelujen tuotannossa edustaa myös näkemys, jonka mukaan yhteistuotanto kuvaa erityisesti muuttuvia suhteita valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Varsinkin anglosaksisissa yhteiskunnissa tämä yhdistyy Big Society -politiikkaan, jossa julkisia palvelutehtäviä on siirretty säästötoimenpiteiden seurauksena valtiolta yhteisöille ja yksittäisille kansalaisille (esim. Bailey 2011; Davies & Pill 2012; Lowndes & Sullivan 2008). Tällöin yhteistuotannolla tarkoitetaan sananmukaisesti järjestelyjä, joissa yksittäiset kansalaiset tai erilaiset kansalaisten muodostamat ryhmät tuottavat julkisia palveluja esimerkiksi erilaisten järjestöjen tai tukiryhmien kautta. Tavoitteena on vahvistaa yhteisöjä ja kehittää erilaisia, paikallisia ratkaisuja julkispalvelujen tuottamiseen. (Davies & Pill 2012; Lowndes & Sullivan 2008.)

Big Society -politiikan tavoitteena yhteisöjen vahvistamisen lisäksi voidaan nähdä asiakkuuden vahvistaminen. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on nostettu kansalaisten valinnanvapauden lisääminen julkisten palvelujen kehittämisen kärkeen. Big Society -ajattelun puolestapuhujien mukaan tavoitteena ei ole lisätä ”kuluttajakansalaisuutta”, vaan muokata julkisia palveluja käyttäjälähtöisesti. Ajatus on, että yksittäisten käyttäjien valinnat täydentävät yhteisön valintoja – palvelujen personoinnin, yhteisuunnittelun (co-design) sekä palvelujen yhteistuotannon avulla radikaalien muutosten edessä olevia julkisia palveluja on tarkoitus asteittain uudistaa kysyntälähtöisesti (Bailey 2011). Bailey nostaa kuitenkin esille myös palvelujen personalisoinnin varjopuolen: kansalaisten valintamahdollisuuksien lisäämisestä sekä käyttäjien osallistumisesta palvelutuotantoon on tullut patenttiratkaisu palvelujärjestelmien liittyvien ongelmien selvittämiseen (Bailey 2011).

Toinen kriittinen näkökulma liittyy demokratiaan. Ajatus uudentalaisesta, itsepalvelulogiikalla toimivasta palvelujärjestelmästä herättää kysymyksen siitä, kuka palvelujärjestelmää johtaa ja kenen äänellä kansanvaltaa tulevaisuudessa tullaan viemään eteenpäin. Asiantuntijuuteen nojaava, moderni yhteiskunta tarvitsee monitaitoisia ja aktiivisia kansalaisia ohjaamaan palvelujen kehittämistä. Tällöin heikommassa asemassa olevat voivat hyvistä aikeista huolimatta estyä saamasta ääntään kuuluville. (Eriksson & Vogt 2012; Perry 2007; Bailey 2011.) Palvelujen yhteistuotanto ja käyttäjälähtöisyys yhdistetään myös vahvasti innovaatioihin, joita julkisiin palveluihin kipeästi kaivataan yhteiskunnissa ympäri maailman (Pestoff & Brandsen 2010; Osborne 2010). Innovaatioiden kohdalla tärkeää ei ole vain se, kuka palvelun tuottamisen prosessissa on ollut mukana, vaan palvelujen laatu ja niiden kollektiivinen hyödynnettävyys. (Pestoff & Brandsen 2010.) Tämä idea haastaa demokratian ja tasa-arvon julkisten palvelujen peruslähtökohtana.

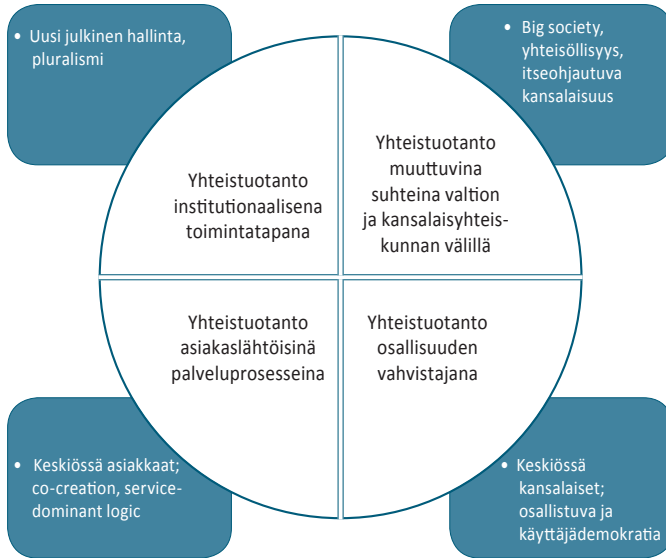
Kolmanneksi, yhteistuotantoa on käytetty myös synonyyminä osallistumiselle (engl. citizen participation; ks. esim. Marschall 2004; Pestoff 2009). Tätä lähtökohdasta yhteistuotanto nähdään tapana vahvistaa osallisuutta sekä yksilö- että yhteisötasolla (Pestoff 2009). Palvelujen kehittämisen kannalta tavoitteena on palvelujen laadun parantaminen erilaisia osallistumismekanis-

meja, kuten konsultointia ja osallistuvaa suunnittelua käyttämällä. Tarkoituksena on osallistuvan strategisen suunnittelun ja palvelumuotoilun avulla lisätä käyttäjien osallisuutta (Osborne & Strokosch 2013). Tavoitteena voidaan myös nähdä osallisuuden lisääminen sinänsä ja tätä kautta osallistuvan demokratian vahvistaminen. Esimerkiksi Pestoffin (2012) mukaan osallisuuden vahvistaminen on jo itsessään innovaatio. Kun yhteistuotantoa tarkastellaan yleisesti osallisuutta vahvistavana toimintana, kysymykset tasa-arvosta ja erilaisten kansalaisryhmien edustavuudesta nousevat olennaisiksi (Jakobsen & Calmar 2013; Torfing & Triantafillou 2014).

Neljänneksi, yhteistuotannon käsite liittyy asiakaslähtöiseen palvelu-logiikkaan, jossa palvelujen – niin yksityisen kuin julkisen organisaation tuotamana – tulisi perustua arvon yhteisluomiseen (value co-creation; ks. Saarijärvi 2011; tässä tekstissä myös sivu 9). Englanninkielisessä julkisen hallinnon tutkimukseen liittyvässä kirjallisuudessa *co-production* ja *co-creation* toimivatkin usein synonyymeina (Voorberg ym. 2014). Palvelu-logiikan mukaisesti yhteistuotanto tarkoittaa erityisesti asiakaslähtöisiä palveluprosesseja. Julkisten palvelujen johtamiseen liittyvässä keskustelussa asiakasarvon luominen rajoittuu sananmukaisesti kansalaisten tarkastelemiseen palvelujen käyttäjinä ja asiakkaina (Osborne & Strokosch 2013). Rationaliteettina on erityisesti kehittämisen ja uuden luomisen ja tavoitteena innovaatiot (Brown & Osborne 2013; Moore & Hartley 2008). Lisäksi yhteistuotanto nähdään tapana uudistaa palvelujärjestelmiä (Osborne ym. 2015; Virtanen & Kaivo-oja 2015). Näkökulma ei kuitenkaan huomioi järjestelyjä, joissa asukkaat tai yhteisöt toimivat palvelujen *tuottajina*, vaan vain palvelujen kehittäjinä (Pestoff 2014).

Näin ollen voidaankin todeta, että yhteistuotannolla voidaan kuvata osallisuutta erilaisista lähtökohdista, eritasoisina ilmiöinä. Kuvio 1 kiteyttää yhteistuotannon erilaiset tulkintakehykset jaotteleamalla yhteistuotannon käsitteen neljään eri näkökulmaan.

Kuvio 1 auttaa hahmottamaan myös erilaisia rooleja, joita asiakkaille ja kansalaiselle on mielletty yhteistuottajina. Kuviossa nousevat esille myös erilaiset taustarationaliteetit: toisaalta tavoitteena voi olla osallistuvan demokratian vahvistaminen ja toisaalta yksilöllisten tarpeiden parempi huomioiminen



Kuvio 1. Yhteistuotannon tulkintakehykset ja niiden taustaideat (muokattuna lähteestä Tuurnas 2016, 38).

palveluprosesseissa. Tämän kautta kuvion 1 avulla voidaan ymmärtää osallistumiseen ja yhteistuotantoon liittyviä ristiriitoja ja jännitteitä. Asiakaslähtöisyyden tavoite yhtäältä ja osallisuuden vahvistaminen toisaalta perustuvat erilaisiin taustaoletuksiin siitä, ketä tulisi kuunnella ja kenelle kumppanuutta tulisi tarjota. Tätä kautta tasa-arvo ja edustavuus nousevat ydinkysymyksiksi (ks. Tuurnas 2016).

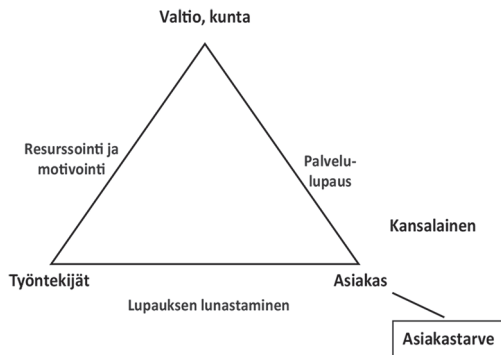
Palveluja yhteiskunnalle vai asiakkaalle?

Edellä käyty keskustelu kansalaisten roolista tulevaisuuden palvelujen tuottajana nostaa esille kysymyksen siitä, miten saada aikaan yksittäisille asiakkaille arvoa tuottavia palveluja siten, että ne olisivat kuitenkin kaikille kansalaisille tasapuolisia. Suomalaisen hyvinvointipolitiikan toteuttamisessa politiikan ja julkishallinnon rooli onkin merkittävä. Keskeisenä tavoitteena hyvinvointi-

palvelujen tuotannossa on pidetty kansalaisten tasa-arvoa. Tällöin tavoitteena on, että kansalaisten väliset hyvinvoinnin erot olisivat mahdollisimman pienet. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi tavoite on haasteellinen siksi, että eri ihmisten käsitys hyvinvoinnista vaihtelee hyvinkin paljon. Hyvinvointia on myös vaikea mitata ja siksi usein puhutaankin elintasosta, joka puolestaan on jaettu useisiin eri osatekijöihin, joita on mahdollista mitata ja vertailla. Elintason osatekijöiksi katsotaan esimerkiksi asumisen laatu, koulutustaso, terveydentila, käytettävissä olevat tulot tai sosiaalinen turvallisuus ja niin edelleen. (Taipale ym. 2006.)

Tasa-arvon käsite on varsin vaikea hahmottaa. Sosiaalinen tasa-arvoisuus kiinnittää huomiota ihmisten ja ihmisryhmien hyvinvoinnin ja elintason eroihin, kun puolestaan hyvinvoinnin lopputulosten tasa-arvo kattaa jo ihmisten hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden erot ja toivoo erojen olevan mahdollisimman pieniä eri ihmisten välillä. Toisaalta hyvinvointimahdollisuuksien tasa-arvosta puhuttaessa tavoitteena on, että ihmisillä olisi samantyyppiset edellytykset tavoitella hyvinvointia, turvallisuutta ja elintasoja. (Taipale ym. 2006.)

Julkisiin palveluihin, joita usein ohjaa lainsäädäntö, liittyy paljon yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Tällaisina voidaan pitää muun muassa sosiaaliturvaa ja sosiaalivakuutusta, sosiaali- ja perhepolitiikkaa, työllistämistä ja työvoimapolitiikkaa, vanhus-, eläke- ja koulutuspolitiikkaa, terveydenhuoltoa ja kansanterveystyötä (Jaakkola ym. 1994). Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet vaikuttavat suoraan myös palvelujen tuottamisen logiikkaan. Voidaan ajatella, että kun yritykset antavat palvelulupauksen asiakkaalle, resurssivoivat ja johtavat työntekijät tyydyttämään palvelulupauksen (vrt. Grönroos 1996), niin julkisten palvelujen osalta palveluja luvataan kansalaiselle. Tavoitteena ei tällöin suoraan ole asiakastarpeen tyydyttäminen, vaan yhteiskunnallisten tasa-arvoerojen kaventaminen, eli toisin sanoen sosiaalisen tasa-arvon tai hyvinvoinnin lopputulosten tasa-arvon edistäminen (kuvio 2). Näin ollen voidaankin kysyä puhuttaessa julkisista palveluista, että onko kyseessä sittenkään palvelu vai vaan yhteiskunnallinen toiminta?



Kuvio 2. Julkiset palvelut ja asiakastarve (Rannisto 2013).

Julkisten palvelujen kautta annettu palvelulupaus ei edellisen perusteella olekaan varsinainen palvelulupaus suoraan yksittäiselle ihmiselle eli asiakkaalle, vaan yhteiskuntapoliittinen tavoite, jonka perusteella pyritään ohjaamaan palveluja tuottavia ammatillaisia kohteilemaan kansalaisia yhdenvertaisesti ja tavoittelemaan toiminnallaan sosiaalista tasa-arvoa. Toisaalta ammatillaiset eivät kohtaa tasa-arvoeroja, vaan yksittäisiä kansalaisia asiakkaina erilaisine tarpeineen. Tämä tavoitteiden eroavaisuus, jota voidaan joissakin tapauksissa pitää jopa ristiriitana, voi haitata palvelun käyttäjän, maksajan ja palveluja tuottavien ammattilaisten välisiä suhteita.

Ensinnäkin julkinen valta auktorisoi erilaisia koulutukseen perustuvia professionia tulkitsemaan palvelulupausta ja määrittämään, kuka on oikeutettu ja millaiseen palveluun. Pitkälle erikoistuneille ja kouluttautuneille professionille on aikojen saatossa syntynyt sekä asiakasta että toisia professionia kohtaan omia tapoja tulkita asiakkaan ongelmia. Usein tulkinnat nousevat profession näkökulmasta, jolloin voidaan ajatella palveluprosessin sisältävän myös edunvalvontaa. Käytännössä tästä ei ole suurta ongelmaa silloin, kun yksittäisellä asiakkaalla on vain yhden ammattikunnan ratkottavissa oleva ongelma. Usein kuitenkin palvelujen käyttäjällä on monia ongelmia, jolloin palveluprosesseista muodostuu helposti professio- ja tuotantolähtöisiä, asiakkaan kokonaisuuden sivuuttavia sekä ammattilaisten välisiin näkökulmaeroihin kompastuvia,

katkonaisia prosesseja. Monia palveluja saavien asiakkaiden näkökulmasta prosessit eivät välttämättä ole asiakaslähtöisiä ja toimivia. (Rannisto ym. 2014; Tuurnas ym. 2014.)

Toisena keskeisenä ongelmana julkisten palvelujen tuottamisessa on asiakkaan ja asiakstarpeen käsite. Asiakstarve käsitteenä viittaa suoraan tavoitteeneseen, että palvelun tulisi tyydyttää asiakkaan kokemaa palvelutarvetta ja synnyttää näin arvoa asiakkaalle. Tällöin palvelu nähdään toimintana, joka synnyttää nimenomaan asiakasarvoa. Tällöin palvelun määrittäjänä ei olekaan ammattikunta tai yhteiskunta, vaan asiakas, jolle arvoa syntyy tai ei synny. Palvelujen tuottajat, eli tässä tapauksessa palveluun osallistuvat ammattilaiset, ovat suoraan osallisina asiakkaan käytäntöihin. (Grönroos 2008; Reckwitz 2002.) Asiakkuuden kautta julkista palvelua lähestyttäessä voidaankin siis ajatella, että palvelun tarkoitus ei ole tuottaa yhteiskunnallisia tavoitteita vaan asiakasarvoa. Kuten edellä on todettu, näin tulkiten kyseessä on asiakkaan arvon tuottamisen prosessi eikä yhteiskunnan arvon luonnin prosessi. Palvelujen tuottajat ovat näin resurssia asiakkaan arvon tuottamisen prosessissa (vrt. Vargo & Lush 2004; Vargo & Morgan 2005; Vandermerwe 1996; Wikström 1996).

Arvonluominen ja asiakkuuden uusi tulkinta

Kuten edellä on todettu, kansalaisen rooli asiakkaana vahvistui managerialistisen NPM-reformin myötä. Tällöin kritiikki kohdistui sekä nimenomaan kansalaisen roolin supistamiseen asiakkaaksi että osallistumismahdollisuuksien vähäisyyteen: asiakas ja kuluttaja (client, customer, consumer) ovat käsitteitä, joita on johdettu kaupallisista transaktioista. Tällöin voidaan ajatella, että asiakas vastaanottaa palvelua palveluntuottajalta objektina. Näin ollen kyseessä ei ole tasavertainen yhteinen palveluprosessi, jonka asiakas ja palveluntarjoaja yhdessä tuottavat. Esimerkiksi King ja Stivers (1998) ovat korostaneet, että hallintoviranomaisten tulisi nähdä kansalaiset – ei äänestäjinä tai asiakkaina – vaan kansalaisina, jotka jakavat määräysvaltaa viranomaisten kanssa. Kuten edellä on todettu, jaloilla äänestäminen on toki vaikuttamista, mutta se

ei välttämättä auta palveluja tuottavaa tahoja parantamaan palvelua. Palvelujen vaihtamista olennaisempaa olisikin mahdollisuus vaikuttaa palveluun.

Asiakkuutta on tätä taustaa vasten alettu viimeisten vuosien varrella tulkitsemaan uudella tavalla. Julkisten palvelujen uudensuuntaamiseen liittävän keskustelun ytimessä on palvelulogiikka (Lusch ym. 2007). Tähän keskusteluun viitattiin yllä yhtenä tapana tulkita yhteistuotantoa asiakaslähtöisinä palveluprosesseina. Keskeisenä ajatuksena on tällöin asiakkaan näkeminen kumppanina yhteisluomisen prosessissa (Vargo & Lusch 2004). Palvelulogiikan ajatuksena on yhdistää palvelut ja tuotteet palveluprosesseiksi. Tämä kääntää ajattelun palvelujen tai tuotteiden valmistamisesta massoille kohti ajattelua, johon liittyy julkisen sektorin palvelukulttuuri, palveluorientaatio ja arvon luominen. (Vargo & Lusch 2004; Virtanen & Stenvall 2014a.) Palvelujen yhteisluomisen prosessien mukaisesti asiakas nähdäänkin aktiivisena toimijana ja kumppanina.

Yhteisluomiseen (co-creation) liittyy myös tiedon kerääminen asiakkailta sekä heidän kokemuksensa ja käsityksensä palvelutarpeesta ja palveluprosessista itsestään (Kristensson ym. 2008; Virtanen & Stenvall 2014b). Taustalla on aktiivinen pyrkimys paljastaa ja ymmärtää piileviä tai tulevaisuuteen liittyviä tarpeita eikä pelkästään reagoida olemassa oleviin tiedossa jo oleviin ongelmiin. (Kristensson ym. 2008; Osborne 2013.) Kuitenkaan yhteisluominen ei tarkoita sitä, että kaikki asiakkaiden ilmaistut tarpeet täytettäisiin, vaan ennemminkin kyse on siitä, että tarjotaan asiakkaalle mahdollisuus vuorovaikutukseen organisaation kokemusmaailman kanssa (Chathoth ym. 2013; Prahalad & Ramaswamy 2004).

Yhteisluominen julkisen sektorin kontekstissa on liittynyt osaksi sekä keskustelua asiakaslähtöisyydestä ja osallistumisesta että keskustelua innovaatioista. Asiakkaat ja heidän kokemukseensa perustuva tieto nähdään tästä näkökulmasta voimavarana ja mahdollisuutena uudistaa palvelujärjestelmiä ”alhaalta-ylös”-periaatteella (Osborne & Strokovsh 2013). Näin ollen koko julkista palvelutuotantoa tulisi tarkastella ja kehittää uudella tavalla siirtyen tuotantolähtöisyydestä kohti asiakaslähtöisyyttä. Kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota organisaatioiden välisten suhteiden hallintaan ja palve-

lusysteemin tehokkuuteen ennemmin kuin organsaatiiorakenteisiin itsessään. (Virtanen & Stenvall 2014a.) Asiakaslähtöiset ja -keskeiset palvelujärjestelmät voivat ideaalisesti toimia ”kulmakivenä” uuden julkisen hallinnan toimintojen suunnittelussa ja järjestämisessä (Osborne ym. 2013). Ajatus on kuitenkin verrattain uusi, ja käytännön palveluprosessien siirtyminen tuotantolähtöisyydestä asiakaslähtöisyyteen on vielä varsin keskeneräinen asia.

Lopuksi

Erityisesti yllä käydyn tasa-arvokeskusten pohjalta voidaan kysyä, onko ylipäätään mahdollista lähestyä julkisia palveluja asiakasarvon ja asiakastarpeen kautta? Vastauksemme on kyllä, sillä yhteiskunnallisia tavoitteita mitataan juuri yksilöiden kautta ja yksilöiden toimintaa kuvaavina mittareina.

Yhteiskunnalliset tavoitteet eivät siis toteudu yhteiskuntapolitiikan ja lainsäädännön määrääminä, vaan ovat kertomus yksittäisten kansalaisten ominaisuuksista ja toiminnasta, eli asiakasarvon realisoitumisesta tai realisoitumattomuudesta. Lääkäri ei siis kohtaa terveyseroa, vaan potilaan, opettaja ei kohtaa koulutuseroa, vaan oppilaan, tai sosiaalityöntekijä ei kohtaa hyvinvointieroa, vaan yksittäisen ongelmissa olevan asiakkaan. Ammattilaisten toiminnan avulla asiakas voi tervehtyä, oppia tai voittaa ongelmansa. Vastuu tästä arvon luomisesta on kuitenkin keskeisesti asiakkaalla ja vain välillisesti ammattilaisella. Jos siis halutaan vaikuttaa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, tulee palveluja lähestyä asiakkaan ja asiakasarvon kautta, jolloin olennaista on valtuuttaa palveluja tuottavat ammattilaiset asiakasarvon tuotantoon. Asiakkaan kautta palveluntuotantoa lähestyttäessä olennaista ei ole palveluntuottajan omistuspohja, vaan palvelussa syntyvä arvo asiakastarpeelle. Yhteiskuntapolitiikkaa on tällöin asiakkaiden segmentointi ja palvelujen kohdistaminen erityisesti heille, joilla siihen on yhteiskuntapoliittisesti arvioiden eniten tarvetta. Tämä huomio koskettaa erityisesti ruohonjuuritasolla toimivien ammattilaisten roolin muutosta. (Ks. Sullivan 2000.)

Toisaalta asiakasarvon luominen asettaa myös paineita uudistaa palveluja järjestelmätasolla. Osbornen ja Strokoschin (2013) mukaan asiakaslähtöisyyttä

tarkasteltaessa olennainen kysymys on erityisesti julkinen palvelujärjestelmä ja sen muutos. Palvelujärjestelmiä kehitettäessä on syytä huomioida laajempi institutionaalinen kehys sekä toimintaympäristön asettamat riippuvuussuhteet. Palvelujen tuottajakentän laajentuessa toimintaympäristö muuttuu yhä monimutkaisemmaksi. Tällaista kehystä vasten pelkkien organisaatioiden välisten verkostojen kehittäminen ei riitä. Erilaiset suhteet toisistaan riippuvaisten elementtien välillä kuvaavat paremmin palvelujärjestelmiä ja niissä tapahtuvia ilmiöitä, kuten kehittämistä. Palvelujen yhteistuotanto voidaan nähdä yhdistävänä mekanismina ympäristössä, jossa julkiset palvelut ovat hajautuneet. On kuitenkin selvää, että rakenteellisten muutosten sekä palvelujen järjestäjien, erilaisten tuottajien, ammattilaisten ja vapaaehtoisten, sekä kansalaisten roolien sekoittuessa ja vastuun jakamisessa palveluja järjestetään yhä kompleksisemmassa ympäristössä. Tällaisessa ympäristössä hallinnalla ja koordinoimisella on tärkeä merkitys toiminnan jatkuvuuden ja selkeyttämisen kannalta (Osborne 2010).

Pohdittaessa osallisuuden monia kasvoja tällaisessa kompleksissa toimintaympäristössä, voidaan todeta, että kansalaisuutta ei ole syytä määritellä vain yhden roolin kautta. Kansalainen voi toimia aktiivisena kumppanina viranomaisille niin asiakkaan kuin vaikkapa asukkaan tai yhteisön jäsenen roolissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeää ymmärtää erilaisten roolien erot ja osallistumiseen liittyvät erilaiset mekanismit. Osallistuvan demokratian vahvistaminen toimii erilaisella logiikalla ja sisältää erilaisia haasteita kuin asiakaslähtöiset palveluprosessit ja käyttäjälähtöisten innovaatioiden etsintä (Tuurnas 2015). Tässä tärkeäksi seikaksi muodostuukin erityisesti yksittäisen asiakkaan tai asukkaan saama arvo suhteessa laajempaan, julkiseen arvoon (ks. esim. Alford & O'Flynn 2009). Kansalaisten roolien moninainen sekä osallistumisen poliittinen ja demokraattinen luonne on osallisuuskeskustelun ytimessä: osallistumiseen liittyvän demokraattisuuden ja poliittisuuden ymmärtäminen on oleellista myös silloin, kun tarkastellaan kansalaisten ja julkisten palvelujen käyttäjien roolia yhteisluomisen prosesseissa (Farr 2013).

Lopuksi voidaan todeta, että tasa-arvo julkisten palvelujen tuottamisen ydinarvona joutuu väistämättä koetukselle asiakaslähtöisten toimintatapo-

jen myötä. Tässä suhteessa on olennaista löytää tasapaino ammattilaisuuteen perustuvien julkisten palvelujen lähtökohdan sekä avoimuutta, asiakaslähtöisyyttä ja kumppanuutta tavoittelevien toimintamallien välillä siten, että arvoa muodostuu sekä yksittäisille asiakkaille että yhteiskunnalle laajemminkin (ks. Tuurnas 2016).

Lähdeluettelo

- Alford, J. & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), 171-191.
- Bailey, S. (2011). *The Evolving Governance of Public Services in England: Extending Competition, Choice, Co-design and Co-production*. Amsterdam: IOS Press, 69-80.
- Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences* 71 (217), 217-228.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services. *Public Administration Review* 67, 846-860.
- Brown, L. & Osborne, S. (2013). Innovation in public services: Old and new directions for knowledge. In S. Osborne & L. Brown (eds). *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 563-566.
- Chathoth, P., Altinay, L., Harrington, R. J., Okumus, F. & Chan, E. S. (2013). Co-production versus co-creation: A process based continuum in the hotel service context. *International Journal of Hospitality Management*, 32, 11-20.
- Davies, J. S. & Pill, M. (2012). Empowerment or abandonment? Prospects for neighborhood revitalization under the big society. *Public Money & Management*, 32(3), 193-200.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B (2008). *The new Public Service. Serving, not Steering*. London: M.E. Sharpe.
- Eriksson, K. & Vogt, H. (2012). On self-service democracy: Configurations of individualizing governance and self-directed citizenship. *European Journal of Social Theory*, 16(2), 153-173.
- Evers, A. (1998). Consumer, Citizens and Co-producers – A Pluralistic Perspective of Democracy in Social Services. In G. Flösser & H. U. Otto (eds). *Towards More Democracy in Social Services. Models & Culture of Welfare*. Berlin & New York: Walter de Gruyter.
- Farr, M. (2013). Citizens and the co-creation of public service innovations. In S. P. Osborne & L. Brown (eds). *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 445-460.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald L. & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Greve, C. (2015). Ideas in public management reform for the 2010s: Digitalization, value creation and involvement, *Public Organization Review*, 15(1), 49-65.

- Greve, C. & Jespersen, P. K. (1999). New Public Management and its critics: Alternative roads to flexible service delivery to citizens? In L. Roudan (ed.), *Citizens and the new governance: Beyond New Public Management: EGPA Yearbook*. Amsterdam: IOS Press.
- Grönroos, C. (1996). Relationship marketing: strategic and tactical implications. *Management Decision* 34 /3, 5–14.
- Grönroos, C. (2008). Service logic revisited: who creates value? And who co-creates. *European Business Review* vol. 20, No 4, 298–314.
- Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. *Acta Universitatis Tamperensis* 1871. Tampere: Tampere University Press.
- Haveri, A. (2006) Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming. *Public Management Review*. 8:10, 31–46.
- Hirst, P. (2000). *Democracy and Governance*. In J. Pierre (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford University Press, 13–35.
- Jaakkola, J., Pulma, P., Satka, M. & Urponen, K. (1994). *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto*. Helsinki.
- Jakobsen, M. & Calmar, S. (2013). Coproduction and equity in public service delivery. *Public Administration Review*, 73:5, 704–713.
- Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopisto: Kunnallistutkimuksia.
- King, C. S., & Stivers, C. (1998). Citizens and administrators: Roles and relationships. In R. Box (ed.). *Public Administration and Society. Critical Issues in American Governance*. New York/London: M.E. Sharpe.
- Kristensson, P., Matthing, J. & Johansson, N. (2008). Key strategies for the successful involvement of customers in the co-creation of new technology-based services. *International journal of service industry management*, 19(4), 474–491.
- Lowndes, V. & Sullivan, H. (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighborhood governance. *Public Administration*, 86(1), 53–57.
- Lusch, R. F., Vargo, S. L. & O'Brien, M. (2007). Competing through service: Insights from service-dominant logic. *Journal of retailing*, 83(1), 5–18.
- Lusch, R. F. & Vargo, S. L. (2006). Service-dominant logic: reactions, reflections and refinements. *Marketing theory*, 6(3), 281–288.

- Marschall, M. (2004). Citizen participation and the neighborhood context: A new look at the coproduction of local public goods. *Political Research Quarterly*, 57(2), 231–244.
- Moore, M. & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1), 3–20.
- Osborne, S. P. (2010). Delivering public services: time for a new theory? *Public Management Review*, 12:1, 1–10.
- Osborne, S. P. (2013). A Services-Influenced Approach to Public Service Innovation? In S. P. Osborne & L. Brown (eds). *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 60–71.
- Osborne, S. P. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Reading, MA: Addison–Wesley.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T. & Vidal, I. (2015). The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. *British Journal of Management*, 26(3), 424–438.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.
- Osborne, S. P. & Strokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the Co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, 24(S1), 31–47.
- Perry, J. L. (2007). Democracy and the new public service. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 3–16.
- Pestoff, V. (2009). Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics* 80(2), 197–224.
- Pestoff, V. (2012). New public governance, co-production and the third sector social services in Europe: Crowding in and crowding out. In V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere (eds). *New public governance, the third sector and co-production*. New York: Routledge, 361–380.
- Pestoff, V. (2014). Collective action and the sustainability of co-production. *Public Management Review*, 6(3), 383–401.
- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010). Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation? In S. P. Osborne (ed.). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Prahalad, C. K. & Ramaswamy, V. (2004). Co-creation experiences: The next practice in value creation. *Journal of interactive marketing*, 18(3), 5–14.

- Rannisto, P-H. (2013). Tulevaisuuden palveluyhteiskunta – mitä hyvinvointivaltion jälkeen? Teoksessa P-H. Rannisto (toim.). Kymmenen näkemystä tulevaisuuteen. Helsinki: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergos sekä Suomen Toivo -ajatuspaja.
- Rannisto, P-H., Kinnunen, S. & Tuurnas, S. (2014). Innovatiivinen kehittäminen verkostossa, kohti asiakaslähtöistä moniammatillista sosiaalityötä Nuorten aikuisten palvelukeskuksen perustamisella. Teoksessa T. Pakarinen & T. Mäki (toim.). Henkilöstöjohtaminen kurkiauran kärkeen. Helsinki: Edita.
- Reckwitz, A. (2002). Toward a theory of social practices: a development in culturalist theorizing. *European Journal of Social Theory*. 5 (2), 243–263.
- Rhodes R. A. W (1996). *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies* V 44(4). Political Studies Association and Blackwell Publishers.
- Ryan, B. (2012). Co-production: Option or obligation? *Australian Journal of Public Administration*, 71(3), 314–324.
- Saarijärvi, H. (2011). *Customer Value Co-Creation through Reverse Use of Customer Data*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1666. Tampere: Tampere University Press.
- Salminen, A. (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisuja 62 (4). Saatavissa http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf.
- Sullivan, M. V. (2000). Medicine under threat: professionalism and professional identity. *CJMI*, 162 (5), 673–675.
- Taipale, V., Lehto, J., Mäkelä, M., Kokko, S., Muuri, A. & Lahti, T. (toim.) (2006). *Sosiaali- ja terveydenhuollon perusteet*. 5. painos. WSOY.
- Torfin, J. & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25.
- Tuurnas, S. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 583–598.
- Tuurnas, S., Stenvall, J., Rannisto, P-H., Harisalo, R. & Hakari, K. (2014). Coordinating co-production in complex network settings. *European Journal of Social Work*, 18(3), 370–382.
- Tuurnas, S. (2016). *The Professional Side of Co-Production*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2163. Tampere: Tampere University Press.
- Vandermerwe, S. (1996). Becoming a customer "owning" company. *Long Range Planning*. Vol. 29, No. 6, 770–782.

- Vargo, A. & Morgan, F. (2005). Services in society and academic thought: an historical analysis. *Journal of Macromarketing*. Vol. 25, No.1.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of marketing*, 68(1), 1–17.
- Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of art in research and the future agenda. *International Society for Third Sector Research* 23(4), 1083–1101.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2014). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* 17(9), 1333–1357.
- Wikström, S. (1996). Value creation by company-consumer interaction. *Journal of Marketing Management*. 12(5), 359–374.
- Virtanen, P. & Kaivo-Oja, J. (2015). Public services and emergent systemic societal challenges. *International Journal of Public Leadership* Vol. 11 No. 2, 77–91.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014a). The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond: New Public Management's unfinished trajectory? *International Journal of Leadership in Public Services*, 10(2), 91–107.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014b). *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma Oy.