

Kuulemisesta kumppanuuteen? Palvelujen yhteistuotanto asuinalueen kehittämisessä

Sanna Tuurnas ja Arto Haveri

Johdanto: palvelujen yhteistuotanto kansalaiskumppanuuden edistäjänä

Viime vuosina asuinalueiden kehittämistä, ja sen ytimessä asukkaiden osallisuuden vahvistamista, on lähestytty osaltaan palvelujen kehittämisen kautta Suomessa sekä muualla Euroopassa. (Kleinhans 2017; Lowndes & Sullivan 2008; Tampereen kaupunki 2013). Tässä artikkelissa tarkastellaan osallisuutta ja osallistumista¹ erityisesti julkisrahoitteisten *palvelujen* kontekstissa: niiden voidaan nähdä omalta osaltaan muovaavan kaupunkitilaa.

Osallisuuden tunteen vahvistaminen osallistumisen avulla on yksi asuinalueiden kehittämisen ydinlähtökohdista. Asuinalueen kehittämiseen osallistumisen on katsottu lisäävän muun muassa alueiden sosiaalista pääomaa (ks. esim. Bäcklund & Kanninen 2015). Tavoitteena asuinalueiden kehittämisohjelmissa on myös kehittää holistisia palvelumalleja, joissa yhdistetään erilaisten toimijoiden osaamista ja resursseja asuinalueen palveluiden, yhteisöllisyyden, viihtyisyyden ja elinvoimaisuuden lisäämiseksi. Mukana tällaisissa palvelumalleissa voi olla erilaisia julkisen sektorin toimijoita, yksittäisiä asukkaita, alueen yrityksiä sekä alueella toimivia yhteisöjä ja järjestöjä (Lowndes & Sullivan 2008). Palvelujen yhteistuotanto (co-production) on muodostunut yhdeksi asuinalueiden kehittämisohjelmien ydinkäsitteistä (Lowndes & Sullivan 2008).

¹ Osallisuudella tarkoitetaan artikkelissa kansalaisen kokemusta kiinnittymisestä ympäröivään yhteiskuntaan ja yhteisöön. Osallisuuden vahvistaminen nähdään tavoiteltavana keinona ehkäistä syrjäytymistä ja eriarvoisuutta (ks. esim. Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos 2016). Osallistuminen nähdään puolestaan keinona vahvistaa osallisuutta (ks. esim. Kettunen 2002; Rahikka-Räsänen & Ryyänen 2014).

Perusajatuksena palvelujen yhteistuotannossa on kansalaisten näkeminen aktiivisina julkis palvelujen tuotantoon ja kehittämiseen osallistuvina toimijoina, ei vain palveluja kuluttavina asiakkaina tai toimenpiteiden kohteina (esim. Osborne 2010). Ideana on palveluiden tuotanto *kansalaisten kanssa, ei kansalaisille* (”not for the public, but with the public”). Voidaan sanoa, että yhteistuotannossa on kyse erilaisista *kansalaiskumppanuuden* muodoista, jolloin julkinen hallinto ja kansalaiset yhdistävät voimansa yhteisen hyvän ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Tällaiset kumppanuudet ovat usein epämuodollisempia kuin esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin väliset kumppanuudet, jotka perustuvat muodollisiin sopimuksiin (ks. esim. Tynkkynen 2013).

Yhteistuotannossa kansalaisella on myös erilaisia rooleja riippuen siitä, millaisesta osallistumisesta on kysymys. On tärkeää ymmärtää näihin erilaisiin rooleihin liittyvät erot ja ideologiset taustat. Esimerkiksi asuinalueiden kehittämässä kansalaiset voivat osallistua palvelujen ja asuinympäristönsä kehittämiseen sekä asuinalueen asukkaina että alueen palveluja käyttävinä asiakkaina (Tuurnas 2015; ks. myös Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Kuitenkin – kuten tässä artikkelissa toteamme – nämä erilaiset roolit esimerkiksi asukkaana ja asiakkana saattavat sekoittua osallistumista edistävässä hankkeissa.

Tätä taustaa vasten tavoittemme on tarkastella, millä tavoin yhteistuotannon idea toteutuu asuinalueen kehittämishankkeessa. Artikkelin empiirinen osuus koostuu asuinalueen kehittämishankkeen tutkimuksesta vuosina 2013–2015. Tampereen kaupungin pilottiprojekti ”LähiVoimala – Osallisuus ja yhteisöllisyys alueen voimavaraksi” on kiinnostava tutkimuskohde, sillä hanke lähti liikkeelle alueella toimivien ammattilaisten toiveesta kehittää alueen palveluita, viihtyisyyttä ja lisätä aktiiviteetteja. Ytimessä oli kansalaisten aktivoiminen ja uusien kumppanuuksien muodostaminen, mutta käytännön viranomaistyö ja toimintakulttuuri asettivat hyvälle aikeille myös esteitä matkan varrella.

Muuttuva idea kansalaisuudesta hallinnon uudistusten valossa

Suomalaista julkishallinnon muutosta on perusteltua kuvata muutoksena ensin perinteisestä byrokraatiasta uuden julkisjohtamisen (New Public Management) suuntaan ja sittemmin kohti monitoimijaista hallintaa (governance). Vaikka

nykytilannetta useissa julkisen hallinnon organisaatioissa ja kunnissa luonnehtii kaikkien näiden kolmen hallintoideologian jonkinasteinen yhtäaikainen läsnäolo, hallitseva ajattelutapa on selvästi kehittynyt näiden kolmen portaan kautta. Emme tarkastele tässä näitä hallintoideologioita tai uudistusliikkeitä yksityiskohtaisesti, vaan kiinnitämme huomion siihen, miten kukin suuntaus näkee ideaalisti kansalaisen roolin ja suhteen julkiseen hallintoon. Samoin kuin jokainen hallintoideologioista sisältää tietynlaisen käsityksen julkisen hallinnon roolista, keskeisistä toimintatavoista ja menettelyistä, ne sisältävät myös käsityksen siitä, mikä on kansalaiselle paras mahdollinen rooli ja asema suhteessa julkisen sektorin toimijoihin (ks. myös Bäcklund ym. 2014).

Perinteisessä julkisessa hallinnossa eli byrokratiamallissa kansalaisen roolia on usein hieman kärjistäen kutsuttu hallintoalamaiseksi (esim. Nyholm ym. 2016). Hallintoalamaisena kansalainen on toimintojen objekti, asioiden vastaanottaja ja nöyrä käskyjen toteuttaja ilman omaa aktiivista panosta. Hallintoalamaisuus on kärjistettyä siinä mielessä, että kansalaisella on demokraatiassa aina myös ohjaajan rooli. Byrokratiamallissa tämä rooli halutaan kuitenkin mieluummin nähdä eräänlaisena passiivisen omistajan kuin aktiivisen vaikuttajan roolina. Kuntien kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että ideaalisti kuntalainen äänestää kerran neljässä vuodessa edustajansa kunnanvaltuustoon, ja puuttuu muuten vähemmän hallinnon toimintaan (ks. myös Jäntti ym. tässä teoksessa). Perinteisessä hallinnossa ”liian suuri” aktiivisuus voidaan nähdä jopa haittana, koska hallintokoneisto ei pysty käsittelemään aktiivisuutta vaan tukkiutuu (Peters 2002).

Uusi julkisjohtaminen (New Public Management) on korostanut kuntien luonnetta teknisesti tehokkaina palvelukoneina ja palvelujen tilaajana. Orientaatio näkyy jo terminologiassa, jossa vilahtelevat sellaiset käsitteet kuin kilpailu, valinnanvapaus, mittaaminen, arviointi, tilaaminen ja tuottaminen (Ball ym. 2000). Vastaavasti kuntalaisille se on tarjonnut asiakkaan ja kuluttajan roolia. Kuntalaisen odotetaan olevan kiinnostunut julkisen hallinnon toiminnasta lähinnä kulloisenkin palvelun tilanneyhteydessä, esimerkiksi siten, että pienten lasten vanhemmat ovat kiinnostuneita antamaan palautetta päiväkotien ja koulujen toiminnasta. Kuntalainen on yhteydessä kuntaansa lähinnä palvelutilanteissa ja tekee merkittäviä valintoja valitessaan palveluita

joko kunnalta tai muilta palvelujen tuottajilta. Uuden julkisjohtamisen ideaalissa kuntalainen ei ole pelkästään passiivinen omistaja, mutta ei myöskään aktiivisesti tai monipuolisesti toimintaan osallistuva asukas.

Uuden julkisjohtamisen oppien myötä ajatus kansalaisesta yhteistä etua tavoittelevana yhteisön jäsenenä jäi myös osaltaan sivurooliin. Edelleen, managerialismin oppien mukainen toimintalogiikka voi periaatteessa antaa palvelujen käyttäjille jaloilla äänestämisen mahdollisuuden, mutta se ei välttämättä tarjoa mahdollisuutta palveluihin vaikuttamiseen (Denhardt & Denhardt 2008; Osborne 2010). Utta julkisjohtamista on kritisoitu myös siitä, että se keskittyy organisaatioiden sisäisten prosessien parantamiseen ja tehostamiseen, eikä sen vuoksi huomioi organisaatioita ympäröivää kompleksista järjestelmää, jossa julkisia palveluja tuotetaan (Osborne 2010; Haveri 2006).

Toisin kuin uudessa julkisessa johtamisessa, uudessa julkisessa hallinnassa (New Public Governance) lähtökohta on kunnan näkeminen laajemmassa yhteisöllisessä kontekstissa, jolloin kunnan tulee mobilisoida asukkaiden osallistumista ja kannustaa osallistumaan (Nyholm & Haveri 2009; myös Klijn 2008). Kuntalainen idealisoidaan tässä mallissa aktiiviseksi asukkaaksi, joka pyrkii monin tavoin vaikuttamaan oman kuntansa toimintaan, ei vain yksittäisissä palveluissa, vaan laajemmin kunnan kehittämisessä. Kuntalainen nähdään sekä omistajana, kumppanina, että palvelujen aktiivisena kehittäjänä.

Palvelujen yhteistuotanto uuden julkisen hallinnan ydinkäsitteenä

Yhteistuotanto on aktiivista kansalaisuutta, verkostoja ja kumppanuutta koostavan uuden julkisen hallinnan ydinkäsite (Osborne & Stokosch 2013). Yhteistuotantoon liittyvä keskustelu on laajaa eurooppalaisessa viittekehysesessä, mutta on saanut tähän asti vähemmän jalansijaa suomenkielisessä kirjallisuudessa (ks. esim. Osborne 2017). Vaikka yhteistuotanto on noussut trendikääksi käsitteeksi 2010-luvun julkisen johtamisen alalla, sen juuret juontavat 1970-luvulta. Tällöin Elinor Ostrom tutkimusryhmineen kehitti yhteistuotannon käsitteen tavoitteenaan korostaa ruohonjuuritason vuorovaikutuksen merkitystä kansalaisten ja viranomaisten välillä palvelujen tehokkuuden ja luottamuksen vahvistamiseksi (ks. esim. Ostrom ym. 1978). 1980-luvulle siirtyessä uuden julkisjohtamisen opit kuitenkin syrjäyttivät yhteistuotannon

teoreettisen kehittämisen. John Alfordin (1988) mukaan yhteistuotannon perusidea nojautui ajan hengen vastaisesti liikaa kansalaisten altruismiin. Markkinaohjautuvassa ilmapiirissä tämä koettiin liian epävarmaksi lähtökohdaksi julkisille toimintojen kehittämiseksi.

Nykyisessä keskustelussa palvelujen yhteistuotanto ymmärretään käsitteellisesti monella eri tavalla riippuen siitä, mistä tutkimusperinteestä ja ideologisesta lähtökohdasta käsitettä tarkastellaan. Yhteistuotantoa voidaankin tarkastella erilaisista tulkintakehyksistä käsin. (Tuurnas 2016b.) Näitä tulkintakehyksiä kuvaamme seuraavaksi tarkemmin.

Ensinnäkin, yhteistuotanto liittyy edellä kuvattuun uuden julkisen hallinnan uudistusliikkeeseen, jossa julkiset toimijat, kuten kunta, nähdään toimijana, jonka tehtävänä on kannustaa ja edesauttaa kuntalaisia ja alueella toimivia yhteisöjä aktiivisiksi toimijoiksi. Tästä näkökulmasta palvelujen yhteistuotanto nähdään olennaisena ja sisäänrakennettuna osana julkisia palvelujärjestelmiä, jotka perustuvat kumppanuuteen ja verkostoihin (Osborne 2010). Uuden julkisen hallinnan lähtökohdista tarkasteluna yhteistuotanto voidaankin kuvata erityisesti ideaalina *institutionaalisenä toimintatapana*. Yhteistuotantoa insitutionaalisenä toimintatapana voidaan pitää normatiivisena ideana ja ideologiana siitä, miten julkisen hallinnon tulisi toimia.

Toiseksi, yhteistuotannon käsitteen avulla voidaan kuvata *muuttuvia subteita valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä*. Tämä yhteistuotannon tulkintakehys korostaa erityisesti kansalaisten tuottajaroolia sekä vastuuta omasta hyvinvoinnistaan. Varsinkin anglosaksisissa maissa kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen liittyy erityisesti Big Society -politiikkaohjelmaan, jossa valtaa siirretään valtiolta yhteisöille ja kansalaisille (esim. Bailey 2011; Davies & Pill 2012). Näin tulkittuna yhteistuotannolla tarkoitetaan sananmukaisesti järjestelyjä, joissa yksittäiset kansalaiset tai erilaiset kansalaisten muodostamat ryhmät tuottavat palveluja itselleen ja kanssaihmisilleen, esimerkiksi erilaisten järjestöjen tai tukiryhmien kautta. Esimerkkeinä toimii vaikkapa erilaiset yhteisökirjastot (julkisrahoitteisten kirjastojen puuttuessa) tai järjestöjen kautta toimiva vapaaehtoistyö, jossa ihmiset toimivat ”rinnallakulkijoina” toisilleen vaikean elämäntilanteen kohdatessa.

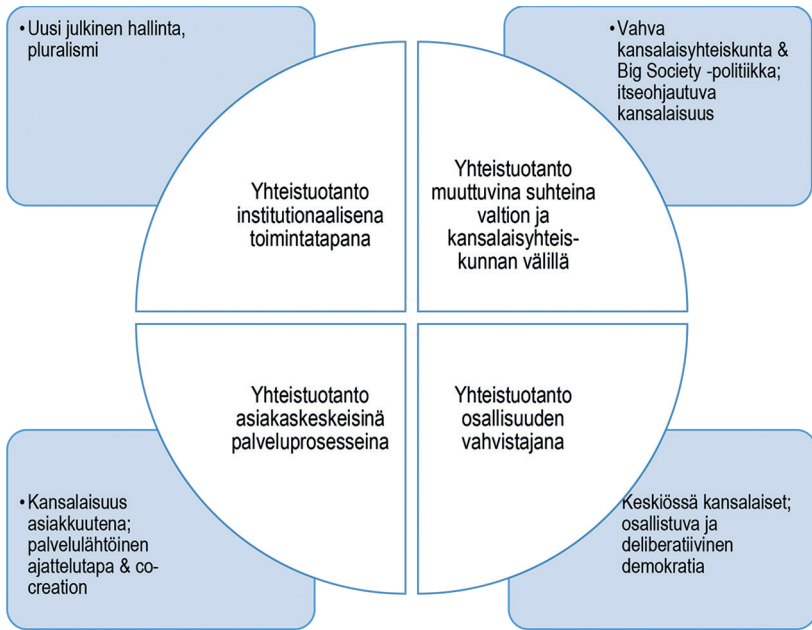
Tästä tulkintakehyksestä käsin tarkasteltuna yhteistuotannon taustarationaliteettina on kehittää erilaisia, paikallisia ratkaisuja julkisipalvelujen tuottamiseen vähenevien julkisten palvelujen tilalle ja rinnalle (Bailey 2011). Tämä herättää myös kritiikkiä. Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen voidaankin nähdä myös tapana ajaa alas julkisia palveluita, ja siirtää vastuuta yksilöille ja yhteisöille (Bailey & Pill 2011; Bäcklund & Kanninen 2015).

Kolmanneksi, yhteistuotanto voidaan nähdä myös *tapana vahvistaa osallisuutta sekä yksilö- että yhteisötasolla* (Pestoff 2009). Tällöin tavoitteena on palvelujen laadun parantaminen erilaisia osallistumismekanismeja, kuten konsultointia ja osallistuvaa suunnittelua käyttämällä (Osborne & Strokosch 2013). Tavoitteena on tällöin osallistumisen lisääminen sinänsä, ja tätä kautta osallistuvan demokratian periaatteen vahvistaminen (ks. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea 2011). Erityisesti silloin, kun yhteistuotantoa tarkastellaan yleisesti osallistumista vahvistavana toimintana, erilaisten kansalaisryhmien edustavuus nousee olennaiseksi kysymykseksi (Jakobsen & Calmar 2013). Voidaan kysyä, kenen äänellä kansanvaltaa tulevaisuudessa tullaan viemään eteenpäin, sillä heikommassa asemassa olevat voivat hyvistä aikeista huolimatta estyä saamasta ääntään kuuluville (Bailey 2011; Eriksson & Vogt 2012; Perry 2007).

Yhteistuotannon neljäs tulkintakehys kumpuaa *asiakaslähtöisestä palvelulogiikasta* (service-dominant logic), jossa palvelujen – niin yksityisen kuin julkisen organisaation tuottamana – tulisi perustua arvon yhteisluomiseen (value co-creation; ks. Saarijärvi 2011). Julkisen hallinnon tutkimuksessa *co-production-* ja *co-creation-*käsitteitä käytetäänkin usein synonyymeina (Voorberg ym. 2014). Taustarationaliteettina tässä tulkintakehyksessä on erityisesti kehittäminen ja uuden luominen, ja tavoitteena ovat sosiaaliset ja käyttäjälähtöiset innovaatiot, joiden avulla pyritään uudistamaan julkisia palvelujärjestelmiä (Osborne & Strokosch 2013). Tämä yhteistuotannon tulkintakehys ei kuitenkaan huomioi järjestelyjä, joissa kansalaiset tai yhteisöt toimivat palvelujen tuottajaroolissa, eivätkä vain palvelujen kehittäjinä tai palveluprosessiin osallistuvina tahoina.

Kuvio 1 kiteyttää yhteistuotannon erilaiset tulkintakehykset jakamalla käsitteen neljään tekstissä esiteltyyn näkökulmaan. Kuvion kautta hahmot-

tuu myös yhteistuotanto-käsitteeseen liittyvä hajanaisuus ja sekavuus. Erilaiset tavoitteet ja taustarationaliteetit voivat osittain olla ristiriidassa toistensa kanssa. Hieman kärjistäen, esimerkiksi asiakaslähtöisyyden tavoite yhtäältä ja osallistuvan demokratian vahvistaminen toisaalta perustuvat erilaisiin taustaoletuksiin siitä, kenen tulisi osallistua kehittämiseen: kansalaisten vai asiakkaiden? Myös se, onko tavoitteena erityisesti aktivoida kansalaisia yhteis-kehittäjiksi innovaatioita luomaan vai tuottamaan palveluita, sisältää melko erilaisia taustatavoitteita.



Kuvio 1. Yhteistuotannon tulkintakehykset ja niiden taustatavat
(muokattu lähteestä Tuurnas 2016b, 38).

Edellä käytyyn keskusteluun liittyen, kansalaisen erilaisia rooleja voidaan kuvata myös sen mukaan, onko kyse yksittäisen kansalaisen ja palveluntuottajan välisestä yhteistuotannosta, vai laajempien ryhmien, yhteisöjen ja julkisen vallan kumppanuudesta.

Asukkaiden ja asiakkaiden osallistumista järjestöjen, yhdistysten ja esimerkiksi asukaslautakuntien kautta voidaan kuvata kollektiivisen yhteistuotannon (collective co-production) avulla. Kollektiivinen yhteistuotanto viittaa myös erityisesti kolmannen sektorin ja julkisten toimijoiden kumppanuuteen. Yksilötason yhteistuotanto (individual co-production) kuvaa puolestaan palveluiden käyttäjien suoraa osallistumista palveluiden tuottamiseen ja kehittämiseen. Tällöin yhteistuotanto voi tarkoittaa esimerkiksi palvelujen käyttäjien kokemusasiantuntijuuden hyödyntämistä palvelujen kehittämisessä. Lisäksi yhteistuotantoon liittyvässä keskustelussa voidaan vielä erottaa omakseen ryhmätason yhteistuotanto (group co-production), josta esimerkkinä voi olla vaikkapa naapurivahtitoiminta, jossa asukkaat sitoutuvat oman asuin ympäristönsä turvallisuuden ylläpitoon (Brudney & England 1983). Ryhmätason yhteistuotantoa voi kuvata myös neljännen sektorin toimintoina, kuten erilaisina kaupunki- ja kaupunginosaliikkeinä (vrt. Mäenpää ym.; Pyyry ym. tässä teoksessa).

On myös olennaista kysyä, onko yhteistuotanto vapaaehtoinen valinta kansalaiselle? Jos tulkitsee käsitettä Verschuere ym. (2012, 1085) kuvaamalla tavalla, vastaus on kyllä – yhteistuotanto on kansalaisille vapaaehtoista: ”[Yhteistuotannolla tarkoitetaan] erilaisia toimintoja, joissa palveluntuottajat ja kansalaiset osallistuvat palvelujen tuottamiseen. Palveluntuottajat ovat näissä prosesseissa ammattilaisen roolissa, kun taas kansalaisten kontribuutio perustuu heidän käyttämiensä palveluiden vapaaehtoiseen, palvelujen laadun/määrän kehittämiseen. Kansalaiset voivat olla tässä prosessina osallisina yksilöinä tai jonkun ryhmän jäsenenä.”

Tarkastellessa yhteistuotantoa osallisuutta vahvistavana toimintana, tai toisaalta muuttuvina suhteina valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä (ks. kuvio 1), vapaaehtoisuus on keskustelun ytimessä. Laajemmassa yhteiskunnallisessa kehyksessä vapaaehtoisuus liittyy edellä käsitelyyn demokratiakeskusteluun: ketkä osallistuvat esimerkiksi oman asuinalueensa tai asuinalueen palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen (ks. myös Rättilä & Rinne tässä teoksessa)? Miten kehittämisestä poisjättäytyminen vaikuttaa siihen, mihin suuntaan esimerkiksi asuinaluetta kehitetään?

Edelleen, kun yhteistuotantoa tarkastellaan kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen valossa, vapaaehtoisuus voi myös muuttua pakoksi. Esimerkkinä voi toimia tilanteet, joissa perinteisesti julkisen toiminnan piiriin kuuluva palvelu (kuten edellä mainittu esimerkki kirjastosta) joko lakkaa olemasta, tai siirtyy yksittäisten vapaaehtoisten kansalaisten tai yhdistysten hoidettavaksi (ks. esim. Eriksson & Vogt 2012).

Kuitenkin, tarkastellessa yhteistuotantoa arvon luomisen prosessin näkökulmasta (co-creation of value), vapaaehtoisuudesta keskusteleminen muuttuukin epäolennaiseksi: tästä näkökulmasta yhteistuotanto on sisäänrakennettu osa palveluprosesseja, ja palveluprosessi muotoutuu aina asiakkaan ja ammattilaisen vuorovaikutuksen seurauksena huolimatta siitä, ovatko osapuolet sitoutuneet siihen vai eivät (Osborne & Strokosch 2013). Esimerkkinä toimii sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kohtaaminen. Asiakkaan kyky kertoa tarpeistaan, ja toisaalta esimerkiksi työntekijän kyky ymmärtää asiakkaan tarpeita yhdessä luovat palveluprosessin kulun. Lopputulos on siis aina palveluprosessin osapuolten vuorovaikutuksessa syntynyt, ja se voi olla onnistunut tai ei.

Yhteenvedona toteamme, että erilaisten tulkintakehysten ymmärtäminen ja selkeyttäminen on olennaista, kun yhteistuotanto nostetaan julkisten kehittämishankkeiden, esimerkiksi asuinalueen kehittämisen, pääideologiaksi. Edellä kuvattujen esimerkkien kautta hahmotuukin käsitteiden hierarkia, jossa yhtäältä puhutaan mikrotasolla tapahtuvasta vuorovaikutusprosessista, ja toisaalta hyvinvointiyhteiskuntaa laajasti koskettavasta kysymyksestä. Eri-laiset yhteistuotannon muodot ja tulkintakehykset vaikuttavat myös siihen, tarkoitetaanko asiakasta, asukasta vai kansalaista yhteisön jäsenenä (ks. kuvio 1).

Olemme pyrkineet edellä kuvaamaan sitä, että yhteistuotannossa kansalaisen ja julkisen hallinnon välinen suhde ja kumppanuuden taso on moniselitteistä, ja kansalaisille on näissä prosesseissa, tulkintakehyksestä riippuen, määritelty monia erilaisia rooleja. Olennaista on tunnistaa aktiivisen kansalaisuuden ja kansalaisikumppanuuden (normatiivinen) ideaali osallistumiskustelussa, sekä ymmärtää, että yhteistuotannon käsitteen avulla voidaan vii-

tata erilaisiin osallistuvaan demokratiaan ja kansalaisyhteiskuntaan liittyviin ilmiöihin (ks. kuvio 1; Evers 1998).

Artikkelin seuraavassa osuudessa tarkastellaan yhteistuotannon erilaisia muotoja yksilötason ja kollektiivisen tason kautta, koskettain sekä yksittäisiä kansalaisia asukkaina ja asiakkaana, sekä erilaisia kolmannen ja neljännen sektorin edustajia. Artikkelin empiirinen osuus kuvaa yhteistuotannon erilaisia toimintamuotoja asuinalueen kehittämishankkeessa. Tampereen kaupungin projekti *LähiVoimala – Osallisuus ja yhteisöllisyys alueen voimavaraksi* (2013–2015) lähti liikkeelle alueella toimivien ammattilaisten havainnosta, että alueella olisi tarvetta erityisille kumppanuutta ja yhteisöllisyyttä vahvistaville toimille. Tavoitteena oli kehittää yhteisöllisyyttä luova toimintamalli, johon alueen asukkaiden olisi helppo osallistua ja kytkeytyä.

Projektisuunnitelman mukaisesti tavoitteena oli luoda konseptoitu kokonaisuus, joka voisi olla siirrettävissä myös muille Tampereen asuinalueille. Alueen asukkaiden aktivoimisen avulla oli ideana luoda ihmiselle tunne siitä, että he ovat tärkeä osa aluetta, ja saada heidät ”kiinnittymään” omaan asuin- ympäristöönsä ja olemaan ylpeitä siitä. Toiveena oli myös vahvistaa asukkaiden osallistumista palveluiden tuotantoon ja/tai suunnitteluun. Lisäksi, erityisesti hankkeen alussa ideana oli luoda uusia palveluita alueelle, ja osallistumisen painopisteenä oli erityisesti palvelujen kehittäminen. Tavoitteena ei siis niinkään ollut poliittiseen päätöksentekoon osallistumista, johon kaupungilla oli jo olemassa toimintaa (kuten Alvari-toiminta, ks. Kurkela & Airaksinen 2015), vaan asukkaiden aktivoiminen ja osallistumisen vahvistaminen palvelujen yhteiskehittämisen kautta.

Artikkelin empiirinen osuus perustuu kahteen osatutkimukseen (Tuurnas 2015; 2016). Ensimmäisessä osatutkimuksessa (Tuurnas 2015) tarkasteltiin yhteistuotantoa julkisia palveluita tuottavien ammattilaisen näkökulmasta pohtien, miten ammattilaiset oppivat kehittämään ja tuottamaan palveluita yhdessä asukkaiden kanssa. Toinen osatutkimus (Tuurnas 2016) tarkasteli näiden ammattilaisten kapasiteettia toimia motivointi- ja aktivointiroolissa. Tutkimuksessa kysyttiin, miten julkiset toimijat voivat edistää vaikuttavaa yhteistuotantoa lähiökehittämisen kontekstissa? Näin ollen tutkimuksen koh-

teena olivat toisaalta hankkeen prosessi ja toisaalta sen tulokset. Aineisto ja sen käyttö on kuvattu taulukossa 1.

Taulukko 1. Aineiston kuvaus

Aineisto	Tavoite	Kuvaus
Semi-strukturoidut haastattelut (n = 20), täysin litteroitu	Hankkeen avaintoimijoiden erilaisten tulkintojen ymmärtäminen projektin tavoitteista ja tuloksista sekä projektista prosessina	8 yksilöhaastattelua ja 1 ryhmähaastattelu (kohteena keskijohto) 4 alueella toimivan ruohonjuuritason työntekijän haastattelu 3 järjestöjen edustajien haastattelu 3 alueen asukkaan haastattelu 1 kaupungin ylimmän johdon haastattelu
Osallistuva havainnointi (osittain litteroitu) Kesto hankkeen ajan 3/2013–9/2014	Prosessin kokonaisvaltainen ymmärtäminen havainnoimalla	Tutkimuspäiväkirjan pito hankkokousten osalta 18 kk:n ajan Osallistuva havainnointi hankkeessa toteutetuissa tapahtumissa (asukastilaisuudet alueella)
Projektihenkilöstön toteuttama asukaskysely (N = 385)	Asukkaiden näkemyksen ymmärtäminen alueen palvelujen kehittämistarpeista	Aineiston laadullinen hyödyntäminen avointen vastausten osalta: millaisia tarpeita asukkailla oli ja miten hankkeen työntekijät pyrkivät niihin vastaamaan?
Asukaskysely II asukaille (N = 131) ja alueella toimiville järjestöille ja kaupungin työntekijöille (N = 22)	Ymmärrys hankkeesta ja sen vaikutuksista erilaisten toimijoiden näkökulmasta	Aineiston laadullinen hyödyntäminen seuraavien kysymysten osalta: millä tavoin olet osallistunut hankkeeseen? Mitä olet kuullut hankkeesta? Mitä mieltä olet hankkeen vaikutuksista alueella?
Projektisuunnitelmat ja kokouspöytäkirjat	Virallisten suunnitelmien ja niihin kirjattujen tavoitteiden jännitteinen suhde eri toimijoiden sekä tutkijan tulkintoihin prosessista ja hankkeen lopputuloksista	Hankesuunnitelma Hankkeen esittelymateriaalit 9 kokousmuistiota

Tässä artikkelissa esitelty tapaus on luonteeltaan deskriptiivinen. Tarkoituksena on havainnollistaa yhteistuotannon käytännön toteuttamiseen liittyviä erilaisia haasteita yksilötason yhteistuotannon (asukas- ja asiakaskumppanuus) ja kollektiivisen yhteistuotannon muotojen (kumppanuus alueen yhteisöjen, yri-

tysten ja järjestöjen kanssa) erilaisista lähtökohdista. Tämän asetelman kautta voidaan hahmottaa yhteistuotannon erilaisten muotojen ”tilaa” käytännössä.

Alla kuvatun tutkimustapauksen projektin suunnittelusta ja toteuttamisesta vastanneita toimijoita kutsutaan ammattilaisiksi tai projektiryhmäksi, riippuen siitä, oliko lainaus yksilö- vai ryhmätilanteesta. Muita alla siteerattuja toimijoita kuvataan heidän rooliensa mukaisesti asukkaiksi tai esimerkiksi järjestön edustajiksi.

Millaiseksi yhteistuotantoprosessit muodostuivat käytännössä?

Kehittämishankkeen toimintoja suunnitellessa alueella toimivista palveluntuottajista koostuva projektiryhmä keräsi asukkailta tietoa alueen kehittämis-kohteista, sekä ideoita projektin toteuttamista varten. Painotus oli erityisesti palvelujen kehittämisessä alueella. Asukkailta toivottiin ideoita ja aloitteita esimerkiksi matalan kynnyksen harrastustoiminnan kehittämiseksi. Toisaalta ideoita pyydettiin myös asuinalueen fyysisen viihtyisyyden parantamiseksi. Tätä tarkoitusta varten tehtiin asukaskysely, joka kohdistettiin erityisesti alueen lapsiperheille. Kyselyn tavoitteena oli myös tiedottaa asukkaita alkaneesta hankkeesta, ja motivoida heitä osallistumaan hankkeeseen. Hankkeen alkuvaiheessa toteutettiin myös taidetyöpajoja, joiden avulla kerättiin lasten näkemyksiä asuinalueen kehittämiseksi. Lapset saivat mahdollisuuden pohtia maalaamisen ja piirtämisen avulla unelmien asuinalueita. Maalauksista koottiin taidenäyttely, joka oli esillä paikallisessa ruokakaupassa. Tarkasteluna yhteistuotantoprosessina, kyselyt ja taidetyöpajat edustavat enemmän konsultointia kuin kumppanuutta, sillä toiminnan kehys oli jo valmiiksi määritelty hankkeen ammattilaisista koostuvan projektiryhmän toimesta.

Projektiin osallistuneiden ammattilaisten näkökulmasta taidetyöpajat ja kyselyt kuitenkin toimivat arvokkaina ja hyödyllisinä välineinä projektin toimintojen suunnittelussa. Ideointi aiheutti kuitenkin myös uudenlaisia paineita projektiryhmälle, kun asukkailla oli paljon erilaisia kehittämis ehdotuksia, mutta hankkeessa oli vain erittäin rajalliset taloudelliset resurssit toteuttaa niitä. Jo pienimuotoisilta tuntuvat ehdotukset esimerkiksi värikkyuden lisäämisestä asuinalueella muuttuivat kysymykseksi resursseista ja vastuusuhteista eri palvelusektoreiden kesken.

[...] sitten yhtäkkiä huomataan, että ei herranjumala, ne toivoo sellaisia asioita että me ei ilmeisesti voida toteuttaa niitä. Aivan järkyttävää. Tai sanotaan niin, että se on toisaalta rahasta kiinni, mutta toisaalta se on myös kiinni siitä että [ne toimijat], jolle tällöisten tiettyjen asioiden tekeminen kuuluisi, on vähän semmoinen ettei paljoa kiinnostaa. (projektiryhmän jäsen, haastattelu 4)

Hankkeen edetessä osa asukkaiden ideoista pääsi kuitenkin toteutukseen: alueelle muun muassa saatiin asukkaiden toiveesta graffitiseinä. Lisäksi lasten leikkipaikkoja kohennettiin. Projektissa toimiville ammattilaisille asukkaiden odotuksiin vastaaminen oli kuitenkin edelleen ongelmallinen asia. Edustavuus ja tasa-arvoisuus nousivat usein projektiryhmän palavereissa keskustelunaiheiksi. Kyselydatan hyödyntäminen ja yksittäisen toiveiden ”ylikatsominen” näyttäytyi erityisesti osaamiskysymyksenä. Ammattilaiset pohtivat paljon muun muassa sitä, että kyselyiden kautta tavoitetaan vain tietyn, aktiivisen asukaskunnan ääni (Tuurnas 2015; vrt. Rättilä & Rinne; Kallio & Häkli tässä teoksessa). Kiperistä kysymyksistä huolimatta projektin tavoitteena oli vahvistaa osallistumista, ja tätä tavoitetta kohti jatkettiin.

Osallistumista pyrittiin vahvistamaan esimerkiksi lisäämällä vuorovai-
kutusta. Tätä tarkoitusta varten projektin suunnittelupalaverit avattiin asuk-
kaille. Tämä tapahtui kuitenkin vasta projektin ollessa jo täydessä vauhdissa.
Alkuvaiheessa projektin suunnittelupalaverien ’avaaminen’ kaatui edustuksel-
lisuuden kysymyksiin ja ammattilaisten epärointiin siitä, kenet paikalle voisi
kutsua, jotta henkilöt edustaisivat mahdollisimman laajasti alueen asukkaita.
Tästä huolimatta hankkeessa kehitettiin *Ydinryhmä*, jonka tarkoituksena oli
ideoida uusia toimintoja asukkaiden ja alueen yhteisöjen kanssa. Loppujen lo-
puksi paikalle näihin tapaamisiin tuli vain muutama asukas. Lisäksi tapaami-
siin osallistui muutamia alueella toimivia yhteisöjä. Projektiin osallistuneiden
ammattilaisen näkökulmasta tilanne näytti turhautavalta.

*Nyt mitä me ollaan siellä tehty tällä hetkellä, niin ollaan järjestetty tilai-
suuksia, joissa on suurin osa virkamiehiä ja viranhaltijoita, hyvää tarkoit-
taen, mutta ne ei vaan niiden asukkaiden näkökulmasta ole kiinnostavia
eikä ne halua toisaalta sitoutua kauhean paljon niihin juttuihin.* (projekti-
ryhmän Focus group -haastattelu)

Asukkaan näkökulmasta ydinryhmän kokoontumiset näyttivät samaan tapaan turhauttavalta. Voidaan sanoa, että ydinryhmien valtatasapaino vinoutui jo siinä vaiheessa, kun paikalle saapui vain pieni joukko yksittäisiä asukkaita, ja toisaalta paikalla oli paljon alueella toimivia ammattilaisia (mikä sinänsä voidaan nähdä erittäin positiivisena asiana).

Olisin toivonut asukkaana päästä enemmän toimintaan mukaan. Ehkäpä oli vaikea päästä kokouksissa asian ytimeen, kun ei ollut valmista mallia, mitä voisi alkaa tehdä. Jotenkin halusin kehittää aluetta, mutta en ainaakaan kokouksissa yksittäisenä asukkaana päässyt kunnolla projektiin mukaan. Kokoukset olivat enemmän asiantuntijalähtöisiä. (asukas, kyselyn avoin vastaus)

Kaiken kaikkiaan haastatellut projektissa toimineet ammattilaiset kokivat yksittäisten asukkaiden motivoimisen osallistumiseen erittäin haastavaksi. Keskusteluissa todettiin, että yksinkertainen ja selkeä agenda olisi avainasia. Ammattilaiset myös tunnustivat oman toimintansa rajoitteet. Kuten edellä todettiin, ammattilaiset usein alkavat automaattisesti suunnitella ja kehittää asukkaiden tai tiettyjä palveluja käyttävien asiakkaiden *puolesta* toimintoja. Tämä ammatillinen lähtökohta olikin vahvasti läsnä hankkeessa. Suurin osa projektin piloteista oli täysin alueella toimivien ammattilaisten ideoimia. Hankekokouksissa esille nousi myös kehittämisen vinoutunut logiikka, jossa lähtökohtana on se, että täytyisi kehittää jotain uutta – jotain puuttuu. Tämä ajatusmalli ei sisällä sellaista kehittämisen lähtökohtaa, jossa jo olemassa olevia asioita voisi tehdä paremmin, tai uudella tavalla.

Asukkaat vaikuttivat projektiin lähinnä tarjoamalla kehittämisen syötteitä kyselyn kautta. Toki on huomionarvoista, että asukaskyselyt toimivat projektin punaisena lankana, ja niissä esitettyjä toiveita pyrittiin parhaalla mahdollisella tavalla toteuttamaan. Kuitenkaan aidosta kumppanuudesta ei tässä yhteydessä voi puhua. Tämä ”viranomaisten linssien” läpi katsominen kehittämistyössä voidaankin nähdä esteenä aidon vuorovaikutuksen ja asukaskumppanuuden syntymiselle.

Kriittinen havainto oli myös se, että kansalaisten erilaiset roolit (kuten artikkelimme teoreettisessa osuudessa on todettu) aiheuttivat myös häm-

mennystä ammattilaisten keskuudessa. Osallistumisen retoriikka näyttäytyi samanlaisena asukas- ja asiakasosallisuuden välillä:

Jos ajatellaan kaupunkia, niin kaupunki on nyt monien palveluiden tuottaja siellä alueella. Niin se että kenen mielipiteitä tarvitaan? Asukkaiden vai asiakkaiden? Siinä on kaksi eri ryhmää, vaikka ne on samoja tietyllä tapaa samoja persoonia, mutta ne on eri roolissa riippuen päivästä ja tarpeesta. Ehkä meilläkin menee osin tässä omissakin työssä sekaisin nämä käsitteet ja yritetään asiakkailta saada semmoista tietoa, mikä pitäisi saada asukkailta ja päinvastoin. Se on aika oleellinen kysymys, kun mietitään että mitä erilaisia palveluita järjestetään jollain alueella. Että kenen puoleen käännetään missäkin asiassa? Ketä piinataan? Kenelle tarjotaan mahdollisuuksia? (projektiryhmän Focus group -keskustelu)

Hankkeen yhtenä tärkeänä tavoitteena oli myös lisätä kumppanuutta alueen kolmannen sektorin toimijoiden, yhteisöjen ja yritysten kanssa. Kumppanuuden vahvistaminen näiden toimijoiden kanssa etenikin selkeästi nopeammin kuin yksittäisten asukkaiden tasolla. Hankkeen onnistuneimpiin pilotteihin kuului uusi, matalan kynnyksen palvelu, jossa erilaiset kaupungin palvelutuottajat sekä alueen kolmannen sektorin toimijat yhdessä kehittivät ja toteuttivat uudenlaista matalan kynnyksen toimintaa riskiryhmiin kuuluville lapsiperheille. Toimintaan kuului esimerkiksi perhesirkusta ja muita aktiviteetteja (ks. Perhevoimala-malli²).

Kumppanuutta vahvistettiin lisäksi erilaisten tapahtumien kautta. Alueella olikin paljon motivoituneita järjestöjä ja yhteisöjä, jotka ottivat aktiivisen roolin tapahtumien järjestelyissä ja toteutuksessa. Haastateltujen järjestöjen edustajien mukaan tapahtumat toimivat hyvinä alustoina järjestöille tiedottaa asukkaita omasta toiminnastaan. Samalla tapahtumat tarjosivat alustan eri järjestöjen ja kaupungin toimijoiden kumppanuuden syntymiselle ja vahvistamiselle. Toisaalta alueen kolmannen sektorin toimijat toimivat tiedon välittäjinä asukkaille.

Kumppanuuden vahvistaminen yhteisöjen ja kolmannen sektorin kanssa näyttäytyikin luonnollisempaa ammattilaisille suhteessa kumppanuuteen yksittäisen asukkaiden tai palvelunkäyttäjien kanssa. Syyksi tähän voidaan

² Perhevoimala-mallin kuvaus: <http://lahivoimala.net/toiminnotkokeilut/perhevoimala/> (linkitetty 12.10.2017).

nähdä ammattilaisten sisäänpäin kääntyminen siltä osin, että erityisesti asukkaiden mieltäminen kumppaneiksi on ammattilaisille vaikeaa:

Tietyllä tapaa voisi mun mielestä olla vaikka enemmänkin niitä viranomaistapaamisia, tai sellaisia kolmannen sektorin tapaamisia, mihin me kaikki osallistuttaisiin edustajina (lihavointi kirjoittajien lisäämänä). Jotka ei olisikaan niille asiakkaille, vaan ne olisi meille toimijoille. Koska se vaatii pitkän tien, se että voidaan sopia asioista, kun kohta ollaan istuttu puolitoista vuotta saman pöydän ääressä, me tiedetään miltä me näytetään ja mikä meidän nimi ja yhteystiedot on. (haastattelu 4, ammattilainen)

Toisaalta, vaikka asukaskumppanuus ammattilaisten osalta näyttäytyikin vaikeana asiana, kyselyihin vastanneiden asukkaiden näkökulmasta hanke koettiin asuinalueelle tervetulleeksi:

En osaa sanoa pitkäaikaisvaikutuksista, mutta hanke tuntui mukavalta: näkyi ja kuului mm. kaupoissa ja lisäsi minusta yhteenkuuluvuuden tunnetta ('meidän lasten tekemä') ja antoi mahdollisuuden vierailta paikoissa joissa ei muuten tulisi käytyä. (asukas, palautekyselyn avoin vastaus)

Tämä on osaltaan olennainen havainto, kun pohditaan asuinalueen kehittämiseen tähtäviä projekteja – kuka viime kädessä määrittelee sen, kuinka ollaan onnistuttu? Tärkeää olisikin kehittää tapoja arvioida onnistuneisuutta siten, että sekä asukkaiden että projektin henkilöstön näkemykset tulisivat samanarvoisina esille. Tällöin nousee esille myös hallintolähtöisten osallistumishankkeiden ydinproblematiikka: kun tavoitteet on määritelty vain ammattilaisten toimesta, myös tulokset suhteutetaan helposti vain näihin tavoitteisiin. Polkuriippuvuuden välttämiseksi olisikin olennaista, että koko prosessi olisi alusta alkaen asukkaiden ja ammattilaisten yhdessä muotoilema ja suunnittelema.

Usein ammattilaisten vastustus on linkitetty erityisesti haluttomuuteen jakaa asiantuntijavaltaa (esim. Bovaird 2007). Kuitenkin perinteinen käsitys ammattilaisten haluttomuudesta siirtää valtaa kansalaisille näyttäytyi tutkimuksessa enemmän osaamis- kuin valtakysymyksenä. Tutkimuksen perusteella aito kumppanuus kansalaisten kanssa näytti olevan monelle ammattilaiselle täysin uusi tapa toimia. Toisaalta kumppanuudelle kolmannen sektorin kanssa näytti olevan tilausta sekä ammattilaisten että järjestöjen, paikallisten yritysten ja yhteisöjen osalta. Näillä toimijoilla ja alueen palveluntuottajilla

oli nähtävissä selkeä, molemminpuolinen hyötysuhde. Järjestöt, yritykset ja yhteisöt saivat esimerkiksi yhteisten tapahtumien kautta näkyvyyttä, jota eivät olisi muuten välttämättä saaneet. Hankkeessa toimivien ammattilaisten näkökulmasta erityisesti järjestöt ja yhteisöt toimivat toisaalta viestinviejinä alueen asukkaille. Erityisesti edellä mainitussa riskiperheille suuntautuvassa Perhevoimala-palvelussa oli myös nähtävissä kumppanuuden hyödyt hankkeen tavoitteisiin vastaamisessa: alueella työskentelevät ammattilaiset nimenomaisesti käynnistivät hankkeen saadakseen alueelle uudenlaisia palveluita lopetettujen tai vähennettyjen palvelujen tilalle.

Tällaista hyötysuhdetta ei ollut kuitenkaan näin selkeästi nähtävissä yksittäisten asukkaiden ja ammattilaisten välillä. Kansalaisyhteiskunnan toteutuminen asukkaiden ja ammattilaisten välillä koettiin epäselvänä ja asiana kummallekin osapuolelle, vaikka vuorovaikutus näyttäytyikin myös positiivisena asiana. Tämä seikka voi indikoida sitä, että asukaskumppanuuden tavat ja muodot hakevat vielä monella tavalla muotoaan. Voidaan sanoa, että uudelle, aidosti asukaslähtöiselle toiminnalle olisikin annettava tilaa, jotta kumppanuutta voi syntyä. Tällöin ammattilaiset tai muut julkiset toimijat eivät voi raamittaa valmiiksi tekemistä, vaan toimivat ”sparraajana” silloin, kun asukaslähtöiselle toiminnalle näyttää syntyvän edellytyksiä (ks. myös Mäenpää ym.; Pyry ym.; Rättilä & Rinne tässä teoksessa).

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että asukkaiden osallistumiseen motivoiminen on vaikeaa, kun siirrytään kumppanuusretoriikasta käytäntöön. Kansalaisyhteiskunnalle onkin olennaista löytää sopiva taso ja kohde. Tässä yhteydessä olisikin syytä pohtia, kuinka paljon resursseja kannattaa sijoittaa kansalaisten motivoimiseen valmiiksi suunniteltuihin aktiviteetteihin. Itseohjautuvassa toiminnassa ja ruohonjuuritason liikkeissä motivoimista ei erikseen tarvita ainakaan ammattilaisten tai viranomaisten toimesta. Tutkimuksen kohteena olevassa hankkeessa tällaiset liikkeet kuitenkin loistivat poissaolollaan. Tämä estää aiheen syvällisemmän tarkastelun tässä yhteydessä. Pohdinnan tasolla voidaan kuitenkin todeta, että mikäli toiveena on asukkaiden aktivoiminen, voisi itseohjautuvan toiminnan edellytysten helpottaminen olla kannattavampaa, kuin panoksien laittaminen valmiiksi kehystettyyn toimintaan motivoimiseen. Edelleen, myös kysymystä asuinalueesta kiinnitty-

misen kohtana tulisi pohtia kriittisesti. Kuten Pakarinen (2002, 89; ks. myös Kallio & Häkli; Mäenpää ym. tässä teoksessa) jo reilu vuosikymmen sitten on todennut 'osallistumisen raja ei kulje fyysisessä lähipiirissä'.

Lopuksi: kansalaiskumppanuus vielä kehitysvaiheessa

Näemme, että kansalaisilla on monia, erilaisia potentiaalisia rooleja sekä omistajina, asiakkaina että osallistujina. Nykytilanteen perusteella uuden julkisen hallinnan tapa idealisoida aktiivista kansalaisuutta ei kuitenkaan vielä näytä toteutuvan toimivina ja vaikuttavina käytäntöinä. Kysymys on osittain kansalaisten osallistumisresursseista ja motivaatiosta, mutta myös ammattilaisten toimintakulttuurista. Osallistumiseen liittyvä 'hype' lisääkin painetta erityisesti ammattilaisten roolin muutokselle (Tuurnas 2016b).

Ammattilaisten roolin muospaineita on toki havainnoitu jo aikaisemminkin. Esimerkiksi Sari Puustinen käsittelee *Osalliset ja Osaajat* -kirjassa (2002) suunnittelijoiden ammattikunnan muutosta. Tässä yhteydessä Puustinen pohtii mahdollisuutta soveltaa semiprofessioita yhdyskuntasuunnitteluun siten, että heidän tehtävänsä olisi keskittyä erilaisten osallisuusprosessien läpivientiin (ks. myös Kuusimäki tässä teoksessa). Samankaltaisia havaintoja on tehty myös palvelujen yhteistuotantoon liittyvässä kirjallisuudessa. Esimerkiksi Bovaird (2007) ehdottaa ammattilaisten tulevaisuuden rooliksi palveluprosessien koordinoitua ja yhteistuotannon ja osallistumisen fasilitointia. Erityisesti asuinalueiden kehittämisessä ammattilaisten roolina voi potentiaalisesti olla sitouttavina ja yhdistävinä voimina toimiminen (esim. Kearns & Parkinson 2001). Asukkaiden ja yhteisöjen motivointi ja sitouttaminen edellyttää kuitenkin ammattilaisilta täysin uudenlaisia kykyjä ja kapasiteettia ammatilliseen tietoon perustuvan osaamisen lisäksi (Tuurnas 2016).

Lisäksi yhteistuotannon erilaiset toteuttamistavat perustuvat kansalaisten erilaisiin rooleihin asukkaana, tiettyjä palveluja käyttävänä asiakkaana ja erilaisten yhteisöjen jäsenenä. Tämä luo omalta osaltaan kompleksisuutta eri toimijoita koskettavissa asuinalueen kehittämishankkeissa. Esimerkiksi, ei ole mielekäästä kysyä alueen asukkailta yleisesti jonkun tietyn palvelunkokonaisuuden kehittämiseen liittyviä ideoita. Toisaalta asukkaat voivat hyvin ideoida ja osallistua palvelujen suunnitteluun alueella kertomalla omia näkemyksiään

palvelutarpeistaan. Samalla tavalla asiakkaat voivat oman palvelukokemuksensa perusteella tarjota arvokasta tietoa palvelujen kehittämiseksi. Erityisesti holistisissa, monia julkisia toimintoja koskettavissa osallisuushankkeissa (kuten asuinalueiden kehittämishankkeet) on tärkeää kehittää osallistumisen ja yhteistuotannon käytäntöjä monipuolisesti, kansalaisten erilaiset roolit ja kapasiteetit huomioiden.

Tapaustutkimuksessamme ammattilaiset kamppailivat myös neutraaliuden suhteen pohtiessaan asukkailta saatujen syötteiden hyödyntämistä. Viranomaisen roolissa, ammattilaisten odotetaan toimivan tasa-arvoisesti kaikkia kansalaisia kohtaan. Puustisen (2002, 233) mukaan ”[...] *profession edustajien ajatellaan siis perinteisesti voivan määrittellä tavallisia asukkaita tai kansalaisia paremmin yleisen edun.*” Yleisen edun määrittelemisen ja saavuttamisen ongelma on nähtävissä yhdyskuntasuunnittelussa, mutta se koskee yhtälailla kaikkea julkista toimintaa. Esimerkiksi asiakaslähtöisten palveluprosessien suunnittelu siten, että tasa-arvoisuus kansalaisten välillä säilyy, on ammattilaisten kannalta olennainen kysymys. Näin ollen voidaan sanoa, että tasa-arvo julkisten palvelujen tuottamisen ydinarvona joutuu väistämättä koetukselle yhteistuotannon uudenlaisten toimintatapojen myötä. Olennaista olisikin löytää tasapaino perinteisen ammattilaisuuteen perustuvan julkisten palvelujen lähtökohdan sekä uudenlaisten avoimuutta, asiakaslähtöisyyttä ja kumpuuta tavoittelevien toimintamallien välillä (ks. myös Tuurnas 2016b). Tässä suhteessa voidaan sanoa, että uuden julkisen hallinnan ideaali aktiivisesta kansalaisuudesta on vielä erittäin keskeneräisessä vaiheessa käytäntöön panon osalta.

Lähteet

- Alford, John (1998). A public management road less travelled: Clients as co-producers of public services. *Australian Journal of Public Administration* 57:4, 128–137.
- Bailey, Stephen (2011). The evolving governance of public services in England: Extending competition, choice, co-design and co-production. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko, Stephen Bailey & Pekka Valkama (toim.) *Innovations in public governance*. Amsterdam & Washington, DC: IOS Press, 69–80.
- Bailey, Nick & Pill, Madeleine (2011). The continuing popularity of the neighbourhood and neighbourhood governance in the transition from the ‘big state’ to the ‘big society’ paradigm. *Environment and Planning C: Government and Policy* 29, 927–942.
- Ball, Stephen J. & Bowe, Richard & Gewirtz, Sharon (1994). Competitive Schooling, Values, Ethics and Cultural Engineering. *Journal of Curriculum and Supervision* 9:4, 350–367.
- Bovaird, Tony (2007). Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services. *Public Administration Review* 67, 846–860.
- Brudney, Jeffrey & England, Robert (1983). Toward a definition of the co-production concept. *Public Administration Review* 43, 59–65.
- Bäcklund, Pia (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsingin kaupunki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, Pia & Kallio, Kirsi-Paoliina & Häkli, Jouni (2014). Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory and Practice* 15, 311–327.
- Bäcklund, Pia & Kanninen, Vesa (2015). Valtaistetut asukkaat. Englannin naapurustosuunnittelu ja asuinperustaisten osallistumiskäytäntöjen haasteet. *Alue ja Ympäristö* 44:1, 4–16.
- Davies, Jonathan & Pill, Madeleine (2012). Empowerment or abandonment? Prospects for Neighborhood Revitalization under the Big Society. *Public Money & Management* 32:3, 193–200.
- Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2002). The new public service. Serving, not steering. *Public Administration Review* 60:6, 549–559.
- Eriksson, Kai & Vogt, Henri (2012). On self-service democracy: Configurations of individualizing governance and self-directed citizenship. *European Journal of Social Theory* 20, 1–21.
- Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2011). Osallistavan demokratian viisi pääkohtaa. Euroopan unioni: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2011-10-fi.pdf> (viitattu 22.8.2016).
- Evers, Adalbert (1998). Consumer, Citizens and Co-producers – A Pluralistic Perspective of Democracy in Social Services. Teoksessa Gaby Flösser & Hans Uwe Otto (toim.) *Towards More Democracy in Social Services. Models & Culture of Welfare*. Berlin & New York: Walter de Gruyter, 43–52.

- Gow, James Iain & Dufour, Caroline (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences* 66:4.
- Jakobsen, Morten & Calmar, Simon (2013). Coproduction and equity in public service delivery. *Public Administration Review* 73:5, 704–713.
- Kettunen, Pekka (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 218–242.
- Klijn, Hans-Erik (2008). Governance and Governance Networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review* 10:4, 505–525.
- Kleinhans, Reinout (2017). False promises of co-production in neighbourhood regeneration: the case of Dutch community enterprises. *Public Management Review* 19:10, 1500–1518.
- Kurkela, Kaisa & Airaksinen, Jenni (2015). Asukasosallistuminen Tampereella: Kokeumusasiatuntijoita ja postinkantajia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2015, 166–188.
- Lowndes, Vivian & Sullivan, Helen (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighborhood governance. *Public Administration* 86:1, 53–57.
- Nyholm, Inga & Haveri, Arto (2009). Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance. *Local Government Studies* 35:1, 109–124.
- Nyholm, Inga & Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni & Pekkola, Elias & Haveri, Arto & af Ursin, Klaus & Tiihonen, Seppo (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Art house, Tietosanomat.
- Osborne, Stephen (2010). The (new) public governance: A suitable case for treatment? Teoksessa Stephen Osborne (toim.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Abingdon, Oxon: Routledge, 1–16.
- Osborne, S. (2017). Public management research over the decades: what are we writing about? *Public Management Review* 19:2, 109–113.
- Osborne, Stephen & Strokosch, Kirsty (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, 31–47.
- Ostrom, Elinor & Parks, Roger B. & Whitaker, Gordon & Percy, Stephen (1978). The public service production process: A framework for analyzing police services. *Policy Studies Journal* 7, 381–389.
- Pakarinen, Terttu (2002). Osallistumisen taustalla olevat ajatusmallit ja osallistumisen tulevaisuus. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 75–91.

- Pestoff, Victor (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.
- Peters, Guy (2002). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal of Public Administration* 4:2, 153–183.
- Puustinen, Sari (2002). Suunnittelijat yleisen edun takaajina? Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 218–242.
- Rahikka-Räsänen, Niina & Rynänen, Sanna (2014). Osallistuminen ja osallisuus lähidemokratiassa. Suomen Setlementtiliitto ry:n Uusi paikallisuus -hankkeen kehitysprojektiosallistumisen ja osallisuuden mahdollisuuksien lisäämiseksi lähidemokratiassa. Tutkimusraportti. <https://www.innokyla.fi/documents/779703/658008d1-9f65-44e8-8d9d-3b3bfbecabdd> (viitattu 24.8.2016).
- Tampereen kaupunki (2013). Yhteinen tampere – näköalojen kaupunki. Tampereen kaupunkistrategia 2025 http://www.tampere.fi/tiedostot/k/MJNThAyNH/DK_TRE_strategia_suomi_kevyt.pdf (haettu 30.5.2016).
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2016). Osallisuus. <https://www.thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/hyvinvointi/osallisuus> (viitattu 24.8.2016).
- Tuurnas, Sanna (2015). Learning to Co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management* 28:7, 583–598.
- Tuurnas, Sanna (2016). Looking beyond the Simplistic Ideals of Participatory Projects: Fostering Effective Co-production. *International Journal of Public Administration* 39:13, 1077–1087.
- Tuurnas, Sanna (2016b). *The Professional Side of Co-Production*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2163. Tampere: Tampere University Press.
- Tynkkynen, Liina-Kaisa (2013). *Towards partnership? Studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland*. Acta Universitatis Tamperensis 1800. Tampere: Tampere University Press.
- Verschuere, Bram & Brandsen, Taco & Pestoff, Victor (2012). Co-production: The state of art in research and the future agenda. *International Society for Third Sector Research* 23:4, 1083–1101.
- Voorberg, William & Bekkers, Victor & Tummers, Lars (2014). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* 17:9, 1333–1357.