



UNIVERSITY
OF TAMPERE

Kuulemista vai kumppanuutta - miten kuntien työntekijöiden ja johdon toimintatavat muuttuvat?

Osa 1. Kansalaisten osallistuminen, aktiivinen kansalaisuus ja palvelujen yhteistuotanto yhteiskunnallisen muutoksen kontekstissa



Aktiivinen kansalaisuus trendinä

- Ei vain asiakkuutta tai osallisuuden vahvistamista, vaan (kansalais)kumppanuutta
- Aktiivisen kansalaisuuden erilaiset roolit asiakkaana, kansalaisena, yhteisön jäsenenä ja vapaaehtoisena:
 - Asukkaat ja asiakkaat toimijoina järjestöjen, yhdistysten ja esim. asukaslautakuntien kautta
 - Palveluiden käyttäjien suora osallistuminen palveluiden tuottamiseen ja kehittämiseen
- Miksi näin on?



Taustalla vähenevät resurssit

- **Poliisiylijohtaja ehdottaa kyläpoliiseja ja vapaaehtoisia auttajia (HS 8.8.2014)**
 - ”Kyläpoliisi vaatisi Paateron mielestä vapaaehtoisia alueen asukkaita avukseen. [...] Vapaaehtoiset toimisivat kyläpoliisin silminä ja korvina ja auttaisivat tarvittaessa. He olisivat poliisin ohjauksessa ja valvonnassa, tietysti. Vapaaehtoiset voisivat käyskennellä kylällä joitain tunteja viikossa. Heillä olisi esimerkiksi liivi, josta heidät tunnistetaan.”
- **Tavikset ryhtyneet "poliiseiksi" – käräyttävät ahkerasti rattijuoppoja (Liikenne 17.11.2014)**
 - ”Poliisi kiittää suomalaisia vireästä omavalvonnasta, kun sen omat resurssit eivät liikenteen valvontaan riitä.”
- **Vapaaehtoisten rooli kasvaa sote-palveluissa (Aamulehti 17.12.2016)**
 - ”Tarvitsemme Suomessa palveluiden rinnalle vahvaa kansalaisaktiivisuutta. Ei korvaamaan ammattilaisten työtä, mutta sen työn rinnalle”



Taustalla tarve saada vaikuttavia palveluita ja kaikki mukaan

- **Hämeenlinnaan nousee huippumoderni vankila, jonka suunnittelevat osin vangit itse (YLE 17.2.2015)**
 - "Käyttäjätöpaajoissa on mukana ollut ensimmäistä kertaa myös vankeja. Näitä kerättyjä vankikokemuksia hyödynnetään varmasti Hämeenlinnassa, Laulumaa vahvistaa."
[...]Vangit ovat pitäneet muun muassa päiväkirjaa omista vankilapäivien kokemuksistaan."
- **Loputkin aluelautakunnat alkavat suunnitella osuuskuntaa (Lapin Kansa 13.2.)**
 - "Kyllien asukkaat saavat kyselykaavakkeen ja vastauskuoren kotiinsa. [...] Asukkailta kysytään, millaisia palveluja he tarvitsisivat ja mitä he olisivat valmiita niistä maksamaan. Lisäksi kysytään halukkuutta palvelujen tuottamiseen."



UNIVERSITY
OF TAMPERE

Palvelujen yhteistuotanto osana osallistumiskeskustelua

- Oma näkökulmansa:
- Yhdistää tavoitteet palvelujen tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämisestä, osallisuuden vahvistamisesta ja toisaalta kansalaisyhteiskunnan roolin kasvattaminen paikallistason julkisten palveluiden järjestämisessä (Tuurnas 2016).
- Esille nousee myös innovaatioulottuvuus: julkisia palveluja pyritään uudistamaan palvelujen käyttäjien innovaatiopotentiaalia hyödyntämällä (Pestoff 2014).



Julkisen, professionivetoisen palvelujärjestelmän muutos

- Suomessa perinteisesti vahva luottamus koulutettuihin ammattilaisiin
- Niukat resurssit ja julkisen palvelujärjestelmän rajat:
 - Julkinen sektori ei yksin pysty vastaamaan yhteiskunnan ilkeisiin ongelmiin (syrjäytyminen, yksinäisyys)
 - Suomalainen hyvinvointivaltiossa tarvetta uusille kumppanuuksille yhteisöjen ja yritysten kanssa (OECD, 2010)



Mistä vaade ja tarve kansalaiskumppanuudelle kumpuaa?

- Kansalaisyhteiskunnan revoluuatio:
 - nähtävissä on monenlaisia kansalaislähtöisiä aloitteita erityisesti kaupunkikehityksen ja vertaistukiryhmien muodostamisen osalta (ks. Botero, Paterson & Saad-Sulonen 2012).
 - Paine uudistaa palveluja ja viranomaisten toimintatapoja laajemminkin nousee myös alhaalta ylös.
- Tuotantolähtöisyydestä asiakaslähtöiseen palvelulogiikkaan
 - millaista arvoa palvelun käyttäjä saa palveluista (co-creation)
 - Public service-dominant logic (Osborne et al., 2015)
- Kumppanuutta korostava hallinnon uudistamisen “kolmas aalto”
 - New Public Governance, collaborative governance
 - Yhteiskuntien erilaiset toimijat kumppaneina, moniarvoisuus ideologiana, mutta myös pakkona: ei varaa kääntyä sisäänpäin



Aktiivinen kansalaisuus hallintasuhteina

- Johtaminen erityisesti toimijasuhteiden hallintaa (stakeholder management)
- Olennaista paikallisen hallinnan kannalta
- Julkisia palveluja tuotetaan:
 - 1) monista erilaisista toimijoista muodostuvassa yhteiskunnassa (plural state)
 - 2) moniarvoisessa yhteiskunnassa (pluralist state)
- Palveluja järjestetään ja tuotetaan kompleksisessa ympäristössä, jossa monet erilaiset arvot vaikuttavat päätöksentekoprosesseihin (Osborne, 2010)



Julkiset toimijat välittäjinä ja yhteisöllisyyden luoja

Hallinta=vuorovaikutusta

Vuorovaikutus=yhteisöllisyys

Alexis De Tocqueville (1805-1859):

- yhdistykset ja yhteisöt valtion ja kansalaisen välissä ”välittäjinä toimijoina”, tärkeä osa demokratiaa

Robert Putnam (s.1941):

- yhteisöllisyys kasvattaa sosiaalista pääomaa
- ”Coproduction is most common in countries with large welfare states, so that one is not necessarily a substitute for the other” (Putnam, 2000)
- tarvitaan yhdistäviä (bridging) ja sitovia (bonding) voimia



Yhteisöllisyys 2000-luvun politiikkana

”Big Society” : vastuun siirto/jakaminen valtion ja yksilön sekä yhteisöjen välillä

- Iso-Britanniassa kansalaisten valinnanvapauden lisääminen julkisten palvelujen kehittämisessä:
- Kuluttajakansalaisuudesta käyttäjälähtöisiin palveluihin → palvelujen personoinnin, yhteissuunnittelun (co-design) sekä yhteistuotannon avulla radikaalien muutosten edessä olevia julkisia palveluja uudistetaan
- From public services *for* the public toward public services *by* the public
- Herättänyt paljon kritiikkiä



Palvelutiede ja yhteistuotanto

- Co-creation = yhteisluominen
- Palvelujen tuotanto vs. tavarat/hyödykkeet → ”missing product”
- Palvelut tuotetaan aina palvelun käyttäjän ja ammattilaisen välisenä suhteena, jossa osapuolien halukkuudesta riippumatta, kummatkin vaikuttavat palveluprosessin lopputulokseen.
- Olennaista tällöin on se, millaista *arvoa* palvelun käyttäjä saa palveluprosessin aikana ja sen seurauksena.
 - käyttäjälähtöiset innovaatiot
- Liittyy erit. palvelujärjestelmiin → Public service-dominant logic (Osborne et al., 2015)



Palveluiden 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 jäseninä. (Verschuere et al., 2012, 1085).



Käsitteellinen tausta: ei ihan uusi asia

- Elinor Ostrom (1933-2012) tutkimusryhmineen kehitti 1970-luvulla teoreettisen käsitteen 'co-production':
 - Metropolireformi
 - Keskittämisreformin vastavoima: suuret yksiköt eivät tehokkaampia kuin pienet ja keskisuuret
 - Aukkaiden sekä ammattilaisten vuorovaikutuksen rajapinnan hyödyntäminen?
 - Turvallisuus
 - Aukkaat osallistuvat palvelujen tuottamiseen, esim. tarkkailemalla ympäristöä
 - Kyse vuorovaikutussuhteista ja ideasta, että kaikkia tarvitaan yhteiskunnassa



Tavoitteet

- Yhdysvalloissa 1980-luvun vaihteessa toimineella tutkijaryhmällä näkökulmana myös ongelmana julkisen hallinnon huono maine:
 - Ihmisten luottamus rapautunut
 - Profioiden valta
 - Palvelujen yhteistuotantomallien avulla voidaan auttaa palauttamaan kansalaisten luottamusta julkisiin toimijoihin
- Palvelujen yhteistuotanto vaihtoehtona esim. yksityistämiselle
 - Palveluiden käyttäjien kapasiteetin ymmärtäminen ja hyödyntäminen julkisissa palveluissa
 - Tutkimus asukkaiden ja poliisien vuorovaikutuksesta (Ostrom et al., 1978): ”sisäpiirin” tiedon merkitys turvallisuudelle.
- Kuitenkin, 1980 –luvulta lähtien NPM –mallit suosittuja



Tutkijoiden huomio palveluihin

- Ostromin tutkimusryhmän huomio: julkisen hallinnon ja politiikan tutkimuksessa sivuutetaan julkiset palvelut tutkimuksen kohteena
- Osallistumiskäsityksen laajentaminen: ei vain formaali vaikuttaminen (äänestäminen)
- Palvelunkäyttäjän rooli passiivisesta subjektista kumppaniksi
- Asukkaiden voimaannuttaminen lähtee arkipäiväisistä asioista, vrt. Koulu, sosiaalipalvelut jne.



Summa summarum: mitä palvelujen yhteistuotannolla tavoitellaan?

- Perinteisesti tavoitteena on tehokkaampi ja vaikuttavampi palvelujärjestelmä
 - Rajapintojen hyödyntäminen palvelutuotannossa
- Demokratian vahvistaminen
 - Kansalaisten voimaannuttaminen osallisuuden kautta
- Kurjistuva palvelujärjestelmä
 - yhteisöt ja self-help
- Innovaatioulottuvuus
 - Innovaatiopotentialin hyödyntäminen; esim. palvelujen käyttäjät



Kritiikkiä

- Itsepalveluyhteiskunta, vastuun siirto yksilöille valtiolta
- Säästötavoitteiden verhoaminen asiakaslähtöisyydeksi ja yhteisöllisyydeksi
- Asukas, asiakas, kuluttaja vai kansalainen? → Onko pakko osallistua?
- Tasa-arvo ja diversiteetti: ketkä päättävät tulevaisuuden palveluista? Miten heikommassa asemassa olevat saadaan mukaan?
- Ammattilaisten asema ja professiotiedon jääminen kokemustiedon jalkoihin (vrt. ravinto- ja terveystieto)
- Vastuu ja tilivelvollisuus (esim. vapaaehtoiset poliisin apuna – USA:n neighborhood watch)



Kunnat ja uusi julkinen hallinta

- Uudessa julkisessa hallinnassa lähtökohta on kunnan näkeminen laajemmassa yhteisöllisessä kontekstissa
- → kunnan tehtävänä mobilisoida asukkaiden osallistumista ja kannustaa osallistumaan (Nyholm & Haveri 2009; 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, johdon kumppanina, että palvelujen aktiivisena kehittäjänä.
- Kuntalaisen rooli aktiivisena toimijana edellyttää hallinnolta ja johtamiselta uudenlaisia lähestymistapoja



Kunnat aktiivisen kansalaisuuden vahvistaja

- Pitkä historia hyvinvointipalvelujen järjestäjänä ja tuottajana
- Kunnilla luonnollinen yhteys myös kansalaisjärjestöihin (vanhuspalvelut, päihdepalvelut...)
- Osallistuva demokratia ja asukasosallisuuden korostaminen
- Luonteva taso vuorovaikutuksen luomiselle asukkaiden, asiakkaiden ja järjestöjen kanssa (vrt. valtio)
- OECD (2011):
 - [b]oth municipalities and CSOs have suggested that *neither the state administration nor government are in tune with the needs of citizens* and are not taking these into account when developing national policies and legislation.