

# Palvelulupauksen täydentäminen asiakaslupauksella: Arvolupausten lähestyminen ja arviointi omakuvasta?



Keijo Houhala, Päivikki Kuoppakangas,  
Jari Stenvall & Vesa Salminen

## Tiivistelmä

Viranomais- ja valvontapalveluiden arvonäkemykset vaativat hyödyllisten ja haitallisten tekijöiden tasapainoista ymmärrystä niin, että haittoja ja menetyksiä ei pääse syntymään.

Tutkimuksen avulla voidaan löytää arvon luomiseen yhteydessä olevat palveluprosessien arvopisteet. Kun arvopisteet tunnistetaan ja käsitteellistetään, päästään tarkastelemaan palveluprosessien ja -polkujen jännitteisiä kohtia sekä niihin sitoutuneita intressejä. Samalla kasvaa käsitys laadusta ja voidaan arvioida osallisten näkemyspoikkeamia sekä kalibrointitarpeita. Ymmärryksen lisääntyminen mahdollistaa asiakas-, päättäjä- ja viranhaltijatarpeiden vertailun. Siten arvon luomisen pohjalta voidaan tulkita ja ymmärtää omistajuutta ja palveluja kokonaisvaltaisemmin.

Arvoperusteinen käytännöllinen kehitystyö osoittaa, että arvon luominen voidaan kytkeä osaksi asiakkaan omia toimia ja prosesseja tai yhdyspinnoilla tapahtuvaa vuorovaikutusta, jolloin asiakas voi määrittellä viranomais- ja valvontapalveluiden ajoitusta tai prosessien etenemistä. Lainsäädännössä tulisivin kuvata selkeämmin palvelu- ja arvolupausten asettamista. Mekaaniset palvelulupaukset on uudistettava kuvaamaan asiakashyötyjä.

Koska julkisten palveluiden arvovaatimukset ovat kasvaneet, saadaan systemaattisemmalla tiedolla johtamisella arvoa niin päätöksenteon tueksi kuin palvelujen kehittämiseen.

Tässä artikkelissa keskitytään arvon luontiin viranomaispalveluissa. Artikkelissa pohditaan, mistä muodostuu palveluiden arvo sekä arvon hyödyntäminen kirjallisuustutkimukseen ja Tampereen kaupungin kokemuksiin perustuen.

## Avainsanat

arvon luominen, asiakaslupaus, palveluprosessi, tiedolla johtaminen, viranomaispalvelu

## Abstract

The value perceptions of municipal and control services require a balanced understanding of the benefits and harms so that losses and disadvantages do not occur.

Research can be used to find the value points of service processes related to value creation. Once the value points are identified and conceptualized, it is possible to look at the points of

tension in service processes and paths and the interests associated with them. At the same time, the perception of quality grows, and the deviations of participants' views and calibration needs can be assessed. Increased understanding makes it possible to compare the needs of customers, decision-makers and municipal officials. Thus, based on value creation, ownership and services can be interpreted and understood more holistically.

Value-based hands-on development shows that value creation can be integrated into the customer's own operations and processes or through interfaces, allowing the customer to define the timing of regulatory and supervisory services or the progress of processes. Legislation should therefore describe more clearly the setting of service and value promises. Mechanical service promises need to be renewed to reflect customer benefits.

As the value requirements of public services have increased, more systematic information management will add value both to support decision-making and to the development of services. This article focuses on value creation in municipal services. The article considers what constitutes the value of services and the utilization of value based on literature research and the experiences of the city of Tampere.

## Keywords

value creation, customer promise, service process, knowledge management, municipal service

## Johdanto

Julkisten palveluiden kehittämisen kannalta arvon luomisen näkökulma on yhä keskeisempää (Osborne 2018; Voorberg et al. 2017). Erityisesti arvon luonti eli value creation on ollut asia, jota on tarkasteltu aiempaa enemmän palveluiden yhteydessä (Osborne 2018; Stenvall & Virtanen 2014; Meynhart 2009; Grönroos 2008). Kiinnostus onkin kasvanut siihen, miten palvelu- ja asiakaslähtöisesti voitaisiin rakentaa palvelujärjestelmiä, jotta julkiset palvelut tuottaisivat mahdollisimman suuren arvon. (Laitinen, Kinder & Stenvall 2018).

Arvon luonnin onnistumiseksi tarvitaan tietoa (North & Kumta 2018; Choo 2002). Tässä kirjoituksessa kohteena oleva omakuvatarkastelu voi toimia työvälineenä, kun organisaatio tietoisesti havainnoi ja käsitteellistää itsestään välittyviä mielikuvia (Helander 2020; Sydänmaanlakka 2006; Åhman 2003, 2004; Nonaka et al. 2000).

Keskitymme kirjoituksessamme arvon luon-

tiin viranomaispalveluissa kaupunkiympäristössä. Artikkelin tavoitteena on selvittää, mistä muodostuu kaupungin toiminnassa viranomais- ja valvontapalveluiden arvo?

Tarkastelun kohteena olevia palveluita ei juurikaan ole tarkasteltu arvon luonnin ja siihen liittyvän tietoperustan kautta. Onkin hyvä huomata, että viranomais- ja valvontapalvelujen asemavaltuus sekä toimintaedellytykset muodostuvat lainsäädännön perusteella. Lainsäädäntö taas itsessään ja lähtökohdiltaan on osa suljettuja järjestelmiä, mutta ne sisältävät myös Luhmannin (Jalava et al. 2013) tarkoittamia alajärjestelmiä. Lainsäädännön alajärjestelmät painottavat lakien sisältämien merkityksellisten seikkojen huomioista kuten ekologisuutta, sosiaalisuutta, taloudellisuutta tai kulttuurillisia ym. tekijöitä (Oikeusministeriö 2007; Hallberg 2005; Luhmann 2004). Siten lainsäädännön suhde arvopohjaisiin vaatimuksiin, asiakasnäkökulmiin tai yhteiskunnan intresseihin elää ajassa, mutta perusteiden kestävyttä koetellaan muun muassa tuomioistuinten

ratkaisuilla ja kansalaistottelevaisuudella (Örn 2020; Wilenius & Kurki 2017; Virtanen et al. 2015). Kokonaisuutta kantavana tekijänä ovat yksilöt, ryhmät tai organisaatiot itseohjautuvassa (Wilenius & Kurki 2017) yhteiskunnallisessa systeemissä, kun lainsäädännön merkityksiä arvioidaan, tulkintoja ja soveltamista tehdään arvoperusteiden ja asiakasodotusten ympäristössä. Silloin dynaamiset tekijät tulee tehdä näkyviksi ja käsitteellistää niin, että niitä voidaan havainnoida, arvioida ja ymmärtää (Kamppinen & Malaska 2003). Omakuva heijastaa organisaatiosta palvelujen ohella sen toiminnallisia ominaisuuksia, jotka luovat arvojen perustan ja ovat arvon luomista käynnistäviä tai pysäyttäviä tekijöitä (Helander et al. 2020; Houhala 2020a, 2018).

Viranomais- ja valvontapalveluiden arvon luontia on tarkasteltu aiemmin lähinnä konkreettisten asiakaspalveluiden tai valvontatapauksen yhteydessä. Monet näistä tarkasteluista ovatkin perustuneet taloudellisten tekijöiden tai esimerkiksi teknisen turvallisuuden arviointeihin (Haapala & Oksanen 2000). Palveluiden arvon luomisen ja hinnan systeeminen tarkastelu on jäänyt vähemmälle ja sille on tilaa. Viranomais- tai valvontapalveluille ei ole sinällään asetettu arvon luomiseen liittyviä lainsäädännöllisiä velvoitteita (Houhala 2020a; hallintolaki 434/2003; perustuslaki 731/1999).

Arvon luonnin ja sen tietoperustan haasteet avautuvat silloin, kun kohteeksi otetaan käytännön kehittäminen (Niiranen 2020; Laihonen et al. 2013). Tässä kirjoituksessa lähtökohtanamme on pragmatismiin (James 2008; Peirce 2001) sisältyvä käsitys, että hyvä teoria toimii myös käytännössä. Hahmotamme sitä, minkälaista tietoperustaa arvoluonnilla on mahdollista tuottaa kaupunkien valvonta- ja viranomaispalveluissa, Tampereen kaupungilla (Houhala 2020a) toteutetun arvoperusteisen kehitystyön perusteella. Samalla artikkelimme tiedon intressi (Habermas 1976) on myös käytännöllinen (Choo 2006) liittyen konkreettisesti arvon luonnin edistämiseen julkisissa palveluissa.

Artikkelin alussa käsittelemme palvelujen arvoa, arvon luomista ja niistä käytyä arvokes-

kustelua. Jatkamme arvoista tarkastelemaan viranomais- ja valvontapalveluja sekä palvelujen toimintalogiikkaa. Empiria osuudessa nostamme esiin tiedolla johtamisen arvoon liittyviä merkityksiä palvelujen asiakaslähtöisessä ymmärtämisessä ja käytännön havaintoja. Artikkelin empiria tukeutuu Tampereen kvantitatiivisiin aineistoihin ja kokemuksiin (Helander et al. 2020), joita tarkastellaan asiakaslähtöisyyden ja oppimisen yhteyksissä. Lopussa kokoamme yhteen, mistä kaupungin viranomais- ja valvontapalveluiden arvo muodostuu.

## Palveluiden arvo

Perinteisessä mielessä arvo on liittynyt valmistamiseen, muodostunut työn tuomalla arvonnäkökulmalla tai perustunut tuottavuusarvioon (Mazzucato 2018, Arendt 1958). Palveluiden julkinen arvo on riippuvainen siitä, että palveluiden käyttäjä kokee saaneensa palveluista jotakin merkityksellistä (Saarijärvi & Puustinen 2020; Grönroos 2009, 2000), joka on vaikuttanut hänen elämäänsä. Arvo liittyy käytäntöön, eli arvoa luodaan silloin, kun palveluita käytetään (Vargo & Lusch 2008, 2004; Grönroos 2008). Tässä mielessä julkisen sektorin palvelut ja osallistumismahdollisuudet luovat vain potentiaalin julkisen arvon luomiselle (Lusch & Vargo 2017, 2006; Lusch 2010). Hyvien toimintamallien tai palveluprosessien aikaansaaminen ei ole riittävä, jos palveluita ei samalla käytetä (Osborne 2018). Samoin palveluiden käyttäminen saattaa toisinaan olla erilaista kuin mitä oletetaan (Mayer & Schwager 2007).

Asiakasarvo on keskeinen asiakkaiden käyttäytymisen ja palveluiden käyttämisen selittäjä (Vargo & Lusch 2004). Tässä mielessä se onkin ollut hyvin keskeinen käsite palveluita koskevassa tutkimuksessa. Asiakasarvo voidaan nähdä palveluissa eräänlaisena vaihtosuhteena (Saarijärvi & Puustinen 2020; Puustinen 2018). Arvon luonti on yksi osa palvelua, mikä muodostaa osan asiakaskokemuksesta ja vuorovaikutus eli kohtaamiset asiakkaan ja toimittajan välillä ovat tämän kaiken keskiössä (Payne et al. 2008). Asiakasarvossa on kysymys siitä,

mitä palveluiden käyttäjä kokee hyötyvänsä suhteessa siihen, mitä hän joutuu uhraamaan. Samoin arvoa on mahdollista saada palveluis-  
 vastavuoroisena ja vuorovaikutteisena prosessina (Grönroos & Helle 2010). Esimerkiksi asiakkaan arvon kokemukseen vaikuttavat myös asiakkaan omat odotukset ja tavoitteet (Lemke et al. 2011; Payne et al. 2008). Asiakasarvo on siten lupausten ja niiden lunastusten subjektiivinen arvio, joka kuvastaa rajahyötyä ja samalla palvelukokemusta (Mazzucato 2018, Tuomala 2009). Palveluiden asiakasarvo laimenee, kun palvelusta tulee tavanomainen rutiini tai sen käyttämistä ei päivittäin enää edes havaitse (Saarijärvi & Puustinen 2020; Lawrence & Suddaby 2006). Tämä on tyypillistä monille kaupunkiympäristön tuottamille viranomais- ja valvontapalveluille. Tästä syystä systemaattisen vuorovaikutuksen eräänä tarkoituksena on huomioida asiakkaan alati muuttuvat tarpeet ja asiakkaalle tärkeät arvot (Saarijärvi & Puustinen 2020; Vargo & Lusch 2004; Nonaka et al. 2000).

Palveluiden käyttäjien saama arvo liittyy niin sisältöihin kuin kokemuksiin. Se voi olla luonteeltaan taloudellista, toiminnallista, emotionaalista tai symbolista (Rintamäki & Kirves 2017). Taloudellisessa arvossa asiaa katsotaan hinnan ja kustannuksen välisenä suhteena kuten tehtyinä uhrauksina ja niistä saatuina hyötyinä (Somervuori 2018; Grönroos 2008). Kaupunkilainen saa esimerkiksi arvoa siitä, että kaupungin palvelut tuottavat ratkaisuja hänen mielenterveysongelmiinsa. Toiminnallinen arvo muodostuu palvelun toimintavarmuudesta ja luotettavuudesta, toisin sanoen palvelun toiminnallinen suorituskyky kuvaa toiminnallista arvoa (Rintamäki et al. 2007). Kaupungille taloudellinen hyöty, vaikkapa palveluiden osallistumisesta riippuu siitä, missä määrin tietoa tuotetaan asiakkaalle. Yhteiskunnallinen arvo saadaan näkyväksi tiedostamalla arkihyödyt, eikä vain siitä, että kaupunki turvaa yhteiskunnan kannalta toimintavarmuuden ja kaikkien palvelutuottajien suorituskyvyn edellytykset (Berninger et al. 2017; Donner-Amnell 2003).

Emotionaalinen arvo ilmenee hyvänä tunneperäisenä asiakaskokemuksena (Tirronen et

al. 2019; Vargo & Lusch 2004). Se voi syntyä vaikkapa siitä, että kaupungin palveluita käyttäessä palveluiden käyttäjä kokee välittämistä ja arvostusta. Emotionaaliseen arvoon liittyy myös palvelun yksilöllinen personointi asiakkaalle (Rintamäki et al. 2007). Symbolinen arvo kytkeytyy palveluiden tuottamiin mielikuviin ja asiakkaan persoonan ilmaisemiseen tai heimoutumiseen eli asiakas kokee yhteenkuuluvuutta muiden palveluja käyttävien kanssa (Rintamäki & Tienhaara 2014). Arvo voi olla negatiivinen, jos palveluiden käyttäjä kokee leimautuvansa vähempiosaiseksi kaupungin palveluita käyttäessään (Luhtakallio & Mustaranta 2017). Osallistumisella voi olla itsessään myös merkittävä vaikutus symbolisesti siihen, kuinka palveluita hyödynnetään. Silti palveluiden käytön omaksuminen vasta tekee palveluista arvoa tuottavia tai edes tarpeellisia (Osborne 2018).

Palvelukokemukset ja tätä kautta julkinen arvo liittyy myös odotuksiin (Rintamäki & Kirves 2017). Jos odotukset ovat vähäisiä ja palvelu hyödyllistä, on koettu palvelun arvo korkealla. Jos palveluiden käyttäjät eivät luota palveluiden tarjoajaan, saattaa tilanne johtaa siihen, että he eivät ole avoimia palveluiden tarjoajaa kohtaan (Fledderus 2015). Toisaalta vahvat odotukset saattavat johtaa palvelujen institutionalisoitumiseen. Palveluita ei uudisteta, vaan niitä toteutetaan vakiintuneiden käyttäjien ja tarjoajien odotusten mukaisesti (Joshki & Moore 2004; Lawrence & Suddaby, 2006). Palveluiden arvo voi realisoitua välittömästi tai vasta pitkän ajan kuluttua, vaikka palvelut käytetään pääsääntöisesti niiden hankinnan yhteydessä (Vargo & Lusch 2006). Palveluiden arvon realisoituminen on siten enemmän omakohtaista kokemista kuin tavanomaista markkinoilla tapahtuvaa vaihdantaa. Arvo ja palvelun merkityksellisyys onkin kytköksissä palvelun arvoa tuottavaan käsitykseen yksilötasolla (Rintamäki et al. 2007). Arvon luomisen ja ymmärtämisen kannalta systeemien avoimuus ja sulkeutuneisuus lisäävät vaikeuksia osoittaa syitä ja seurauksia, sillä systeemi voi olla lainsäädännön lähtökohdista suljettu haittojen torjunnalle (Ympäristönsuojelulaki 527/2014), kun taas

asiakkaalle se voi olla lainsäädännön tulkinnoilta avoin (Hallintolaki 434/2003; maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999).

Julkisen arvon luonnin kokonaisuus on moniulotteisempi, kun perinteisesti rahankiertoa kuvaavissa prosesseissa annetaan ymmärtää tai yksityisen sektorin asiakkaan arvon luonti (Osborne 2018). Bruttokansantuotteen kautta tehtävä taloudellisen arvon luomisen arviointi tarvitsee lisäelementtejä, jotta tasapainottaville tekijöille saadaan merkitys (Niskala, Pajunen & Tarna-Mani 2013; Virtanen & Vakkuri 2016). Vastuullisuuden saama globaali noste osaltaan muokkaa käsitystä arvosta ja hinnasta, kun vaikutusten ja merkitysten arviointi otetaan mukaan talouslukujen yhteyteen (Joutsenvirta et al. 2011). Perinteisessä laskennassa ja arvioinnissa julkisen työn tuottavuus on lähtökohdiltaan nolla. Tämä kumoutuu kuitenkin jo työn lisäarvoa tuottavien perusteluiden vaikutuksilla. Asiantuntijatyö, jossa tietoon lisätään osaamista, nostaa palvelun laatua, merkitystä ja arvoa. (Salminen 2014; Choo 2002; Nonaka et al. 2000). Sen sijaan palvelujen automatisointi ja sähköinen monistaminen voivat laskea palvelun yksikkö- ja tuotantohintoja tai osa palveluista voi muuttua ilmaisiksi (Mazzucato 2018; Anderson 2009). Samainen asiantuntijatyön periaate osoittaa viranomais- ja valvontatyön tuottavan lisäarvoa, kun estetään menetyksiä. Tosin, automaation hyödyntäminen lisäarvon tuotossa tai arvon luomisen lähtökohdiana on vasta alkutaipaleella julkisissa palveluissa.

Seuraavaksi jäsenämme viranomais- ja valvontapalveluja lainsäädännön vaatimuksilla ja tutkimuskirjallisuuden havainnoilla.

## Viranomais- ja valvontapalvelut

Tässä artikkelissa keskitymme kaupunkien palveluihin. Valtakunnan politiikassa ja kaupunkien omassa päätöksenteossa tehdään valintoja siinä, minkälaista julkista arvoa ne tuottavat, panostamalla poliittisten linjausten mukaisten palvelukokonaisuuksien kehittämiseen (Perustuslaki 731/1999). Kaupungit voivat vaikuttaa palveluissa tuotettavaan arvoon myös kiinnittämällä

huomiota siihen, minkälainen asema palveluiden käyttäjällä on tai miten hänen kanssaan toimitaan (kuntalaki 410/2015). Kysymys on palveluihin liittyvästä logiikasta (Laitinen, Kinder & Stenvall 2018).

Viranomais- ja valvontapalveluja kuvataan lainsäädännössä virkavastuullisina tehtävinä (Perustuslaki 731/1999). Vastaavasti kuntaorganisaatioille asetetaan monia lainsäädäntöön perustuvia tavoitteita, palvelu- ja arvolupauksia sekä organisaatiot lisäävät asiakkaiden odotuksia myös omilla paikallisilla arvolupauksillaan (Kuntalaki 410/2015; Hallintolaki 434/2003; laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Julkisen sektorin omat palvelu- ja arvolupaukset voivat olla lainsäädännön sallimissa puitteissa supistettuja tai laajennettuja paikallisia poliittisia päätöksiä esimerkiksi lupien käsittelyaikojen viiveistä. Kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta olisi hyvä, että moninaisia vaatimuksia, odotuksia ja lupauksia sovitettaisiin yhteen (Hallberg 2005). Silloin niistä voitaisiin muodostaa selkeämpi toiminnallinen kokonaisuus ja laadukkaampia palveluja. Yhteensovitus edellyttää asiakkaiden, päättäjien ja viranhaltijoiden kohtaamisia, vuorovaikutusta ja kommunikaatiota, jota tapahtuu virallisissa ja myös epävirallisissa kohtaamisissa (Nonaka et al. 2000).

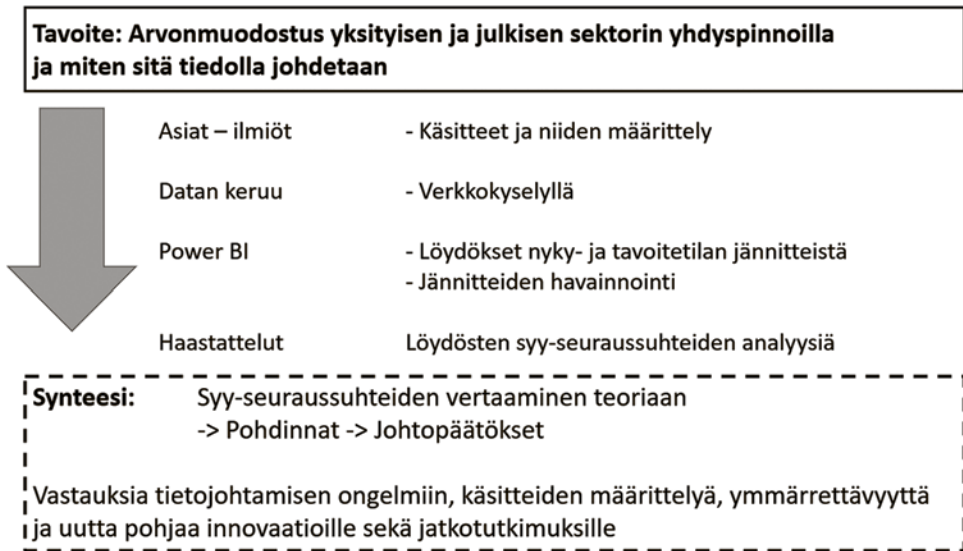
Viranomais- tai valvontapalvelusta ei sinällään ole yksiselitteistä, kaiken kattavaa ja vakiintunutta määritelmää. Houhalan (2018) määritelmän mukaan viranomaispalvelu on lainsäädäntöön perustuva oikeudellinen toimi, tehtävä, toimenpide, prosessi tai päätös, jolla viranomainen tukee yrityksen laadullista ja arvoviisasta toimintaa poistamalla riskiä tai menetyksen mahdollisuuksia ja edistäen samalla yhteiskunnan tarpeita. Viranomaisella on mahdollisuus laskuttaa viranomaispalvelusta aiheutuneet kohtuulliset kulut, mutta suhteutetaan maksut toiminnan laatuun, laajuuteen sekä riskitekijöihin nähden (Terveydensuojelulaki 1994/763).

Haastavuutta valvontapalveluiden mittaamiseen ja arvon luomisen tietoperustan rakentamiseen tuo se, että valvontapalvelut järjestetään paikal-

lisesti yhteiskunnan monopolina (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132; Terveystieteiden tutkimuskeskus 1994/763) ja palvelujen valtakunnallinen vertaailu sisältää epävarmuustekijöitä (Parviainen 2017; Kuntalaki 410/2015). Tosin monopolisuus ei ole itsessään ongelma, mutta arjessa se tar koittaa sitä, etteivät asiakkaat tai valvontapalvelun tuottajat voi valita toisiaan tai aina edes valvontapalveluiden ajankohtia sekä niistä seuraavia jatkotoimia (Nyholm & Niiranen 2017; Kuntalaki 410/2015; Tuomala 2009). Tällöin

korostuvat yhteiskunnalliset menettelyt ja vii veet määräaikoineen (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999). Perinteiset tuotannolliset mittaamistavat johtavat silloin väärin loppu tuloksiin, ellei juurisytä tai poikkeamista aiheuttavia merkityksiä ymmärretä kokonaisprosesseissa (Parviainen 2017; Kuntalaki 410/2015; Sinervo 2011).

Kuviossa 1 on havainnollistettu arvopisteiden paikantamista ja niiden merkitysten ymmärrystä Power BI työkalulla.



**Kuvio 1.** Arvopisteiden paikannus.

Tutkimusaineisto kerättiin kohdennetuilla verkopohjaisilla kyselyillä keskeisiltä sidosryhmiltä. Tampereen kaupungilla hyödynnettiin kvantitatiiviseen tutkimukseen perustuvaa Power BI kehittämistyökalua arvopisteiden analysoimisessa (Helander et al. 2020). Tampereen empiirinen aineisto perustui lautakuntapäätäjien, viranhaltijoiden sekä yritys- ja yhteisöasiakkaille lähetettyyn verkkokyselyyn (n=1555). Kyselyaineistolle saatiin vastausprosentteiksi lautakuntapäätäjillä 21%, viranhaltijoilla 71% sekä yritys- ja yhteisöasiakkailta 13%. Kyselytulosten perusteella paikannettiin ny-

ky- ja tavoitetilojen jännitteitä, jotta kehittämistoimia voitiin kohdistaa systemaattisesti arvoa muodostaviin kohteisiin.

Tampereen jalostama Power BI työkalu soveltuu asiakas- ja arvolähtöisten palvelujen käytännöllisiin kehittämistarpeisiin kuten tutkimusaineiston koostamiseen, visualisointiin ja vertailtavuuden aikaan saamiseen. Organisaation tulee kuitenkin yhtenäistää käytettävä terminologia, kun luodaan käytettävälle tiedolle tarkastelupohja.

Seuraavassa luvussa kuvaamme viranomaispalvelujen arvoperusteista palvelurakennetta,





tehtäviin (Kuntalaki 410/2015; Hallintolaki 434/2003, Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999; Terveydensuojelulaki 1994/763), joihin voi kohdistua useiden viranomaisyksiköiden lainsäädäntöperusteisia vaatimuksia ja lakien määrittelemiä vastuita. Yksiköiden väliset kosketuspisteet ilmaisevat siten prosessikohtat, joissa lainsäädännön tarkoittamat arvot, vaatimukset ja näkökulmat kannattaa yhteensovittaa (Ympäristönsuojelulaki 527/2014; Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132; Terveydensuojelulaki 1994/763).

Kuvion 2 mukaista viranomaisyksiköiden ja tehtävien keskinäissidosten ymmärrystä voidaan hyödyntää muun muassa viranomaistoiminnan talous-, viive- tai rakenteellisten merkitysten arvioimisessa (Kauppi 2020; Luhmann 2004). Keskinäissidonnaisuuksien verkostoa voidaan käyttää palvelun mallinnuksena, kun mallin perusteella rakennetaan esimerkiksi viranomais-toimintaa ja -palvelua kuvaava digitaalinen kaksonen (Parviainen & Rantala 2020).

Suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus keskinäissidonnaisuuksien merkityksistä muihin toimintoihin olisi otettava huomioon niitä arvioitaessa. Yksittäisillä suunnitelluilla toimenpiteillä voi olla joko positiivinen tai negatiivinen vaikutus kokonaisuuden toimivuuteen. Menetelmänä tämän osoittamiseksi on hyvä tehdä systeemidynaaminen malli (Serman 2000) koko keskinäissidonnaisuuksien verkostosta. Systeemin dynaaminen malli toimii näin digitaalisenä kaksosena, kun arvioidaan yksittäisen toimenpiteen vaikutusta muuhun kokonaistoimintaan. Olemassa olevan tiedon ja datan avulla päästään näin simuloimaan kokonaistoiminnon kehittymistä reaaliaikaisesti. Järjestelmäajattelu, keskinäisriippuvuuksien osoittaminen ja niiden analysointi olemassa olevaa tietoa hyödyntäen, on oleellista määritettäessä toimenpiteen vaikutusta kokonaistoiminnalle (Jamshid 1999). Kyse on siten keskinäisriippuvuuksien jäsentämisestä näkyviksi vaikutuksiksi, keskinäisriippuvuuksien hallitsemisesta ja valintojen vaikutusten ymmärtämisestä.

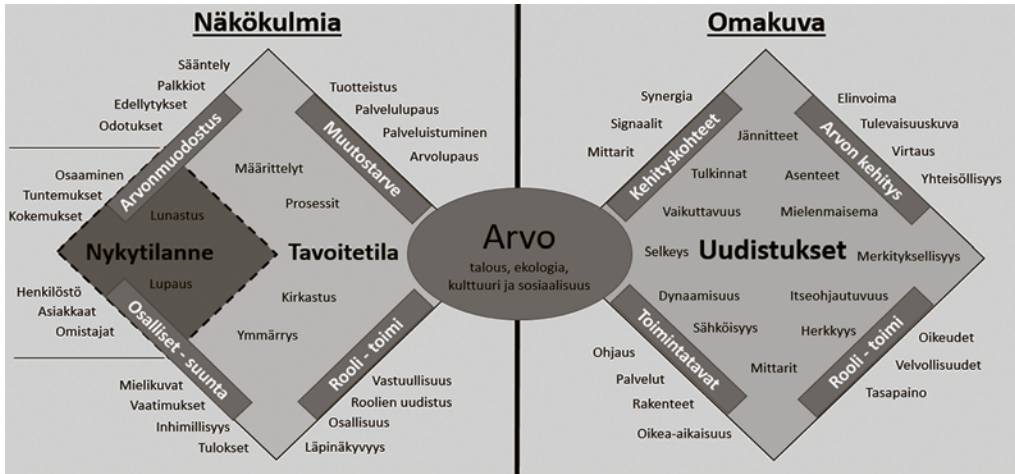
Keskinäisriippuvuuksien ohella mallilla voidaan kohdistaa osaamisen ja uusien kyvyk-

kyyksien tarvetta palveluiden tuottamisessa. Digitalisoitu malli mahdollistaa lainsäädännön ennakkollisen tarkastelun, kun muutosten merkityksiä tai vaikutuksia voidaan havainnollistaa ennen viranomaispalvelujen tai palveluprosessien sähköistämistä (Örn 2020; Puohiniemi 2003). Kun kokonaisuuden ymmärtäminen kasvaa ja havaittuja puutteita voidaan ennakoida, niin todetut puutteet voidaan korjata ennen palveluistamista (Ympäristönsuojelulaki 527/2014; Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132; Terveydensuojelulaki 1994/763). Palvelujen onnistumisen kannalta juuri tiedon hankinnalla ja toiminnallisuutta kuvaavilla digitaalisilla malleilla voidaan tukea lainsäädännön valmistelua, paikallisia tulkintoja ja palvelujen sähköistämistä (Choo 2002).

## Arvoperusteet kehittämisessä

Organisaatiota voidaan tarkastella taidehistorias-ta tutulla, mutta uuteen asiayhteyteen sovelletulla omakuvatarkastelulla (Helander et al. 2020; Bright 2010), jossa organisaation sisäistä tilaa ilmaistaan ulkoisen kuvan perusteella. Jokaisella organisaatiolla on omakuva, joka on joko tiedostettu tai tiedostamaton (Houhala 2020a; Damasio 1999). Organisaatioiden omakuva on monien yksittäisten, mutta myös toisiinsa liittyvien tekijöiden kokonaisuus (Houhala 2020a; kuntalaki 410/2015; Jalava & Kangas 2013; Sydänmaanlakka 2006; Åhman 2003, 2004; Nonaka et al. 2000). Kuviossa 3 nostetaan esille omakuvaan ja arvoihin liittyviä taustatekijöitä, arvioita ja kehityskulkuja, joita tarkastelemalla pääsee kiinni organisaation omakuvaan ja siitä seuraavaan arvon luomiseen. Omakuva johtaa itsetarkasteluun ja -analysointiin, kun mukaan saadaan ulkoisten sidosryhmien näkökulmia. Omakuvan tarkastelu on avointa merkitysten ja herkkyyden tunnistamista, jotta löydetään vilpityn ja tasapainoinen olemassaolon oikeutus (Helander et al. 2020; laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999).





Kuvio 3. Näkökulmia omakuvan uudistamiseen (Houhala 2020a).

Arvojen (Schwartz 1992) kautta tehtävässä tarkastelussa kiteytyvät organisaation palvelu- ja arvolupaukset (Saarijärvi & Puustinen 2020), jolloin näkymättömiä tekijöitä saadaan esille ja käsitteellistettyä (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999; Schwartz 1992;). Ilman arvoperusteiden käsitteellistämistä (Schwartz 1992), prosessituntemusta (Hallintolaki (434/2003) ja asiakasymmärrystä (Grönroos 2008), on lähes mahdotonta arvioida lupauksen lunastamista ja asiakasarvoa (Saarijärvi & Puustinen 2020). Kuviossa 3 fokusoidaan organisaation kykyä tunnistaa ja hyödyntää taustalla olevien tekijöiden merkityksiä uudistumisen onnistumisessa (Kauppinen 1999) ja arvopohjien laaja-alaisessa ymmärtämisessä. Kuvion 3 vasemmalta puolella organisaatio ilmentää taustalla vaikuttavia tekijöitä (Kuntalaki 410/2015), prosesseja (Hallintolaki 434/2003) ja näkökulmia (Ympäristönsuojelulaki 527/2014; Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999; Terveydensuojelulaki 1994/763), joita voidaan käsitteellistää ja saada näkyväksi nyky- ja tavoitetiloja analysoimalla (Vanharanta et al. 2015). Silloin päästään käsittelemään olemassa olevia palveluja, rooleja ja niiden muutostarpeita arvolähtöisesti

(Vanharanta et al. 2015; Helkama 2015;

Kauppinen 1999). Kuvion 3 oikealla puolella omakuva (Helander et al. 2020) on kiinnittynyt organisaation rakenteeseen (kuntalaki 410/2015) ja muotoon (Hallintolaki 434/2003; Perustuslaki 731/1999), joissa uudistumisen signaalit (Grönroos 2008; Choo 2002), kyky nähdä tulevaisuuteen (Kauppinen & Malaska 2003; Kauppinen 1999), tasapainon hakeminen (hallintolaki 434/2003) ja palvelut (Kuntalaki 410/2015) linkittyvät arkikäytänteisiin sekä arvoihin. Siten kuviossa 3 yhdistyvät aikaulottuvuuteen painottuvat nyky- ja tavoitetilat organisaation (Vanharanta et al. 2015) muodollisten tekijöiden kanssa. Kuvion 3 projisointi osoittaa vasemman puolen näkökulmien synnyttämät muutostarpeet ja oikean puolen rakenteellisen uudistumiskyvyn (Kauppinen 1999), jolloin organisaatiota ja palveluja haastetaan systemaattisemmin ja arvopohjaisesti.

Esimerkiksi Tampereella arvoperusteisen omakuvan terveydensuojelua käsitelleen kartoituksen yhteydessä hahmottui hyvin se, että julkinen arvon luominen on monimutkainen oikea-aikaisuuden, turvallisuuden ja luottamuksen kokonaisuus (Houhala 2020a; Osborne 2018). Arvon luomisessa tulee ymmärtää kytkösten ja ajoituksen ohella intresseihin liittyviä näkymättömiä laatu, mittaus ja valvontapalvelujen

ominaisuuksia (Hartikainen & Houhala 2020; Terveysturvallisuuslaki 1994/763). Tästä syystä yhteiskunnan vaatimusten toteuttaminen varmistaa osaltaan palvelun säädösten mukaisuuden, pitämättä itsestään sen suurempaa meteliä. Kun yhteiskunnalliset häiriötilanteet esimerkiksi pandemiat tai vesikriisit tuovat palvelut ja merkitykset näkyville, niin asiakkaiden arkisen välttämättömyyspalvelun saatavuus on usein jo häiriintynyt (Virtaranta & Houhala 2020; Terveysturvallisuuslaki 1994/763).

Arvon luonti ja sen tietoperustan haasteet avautuvat ja tulevat näkyviksi silloin, kun kohteeksi otetaan käytännön tapausten kehittäminen (Niiranen 2020; Choo 2002). Kehittämisessä tulee kuitenkin huomata, että näkökulmat ja niihin vaikuttavat muutosvoimat muuttuvat ajanjaksojen, liikkuvien tarpeiden ja intressien mukana (Habermas 1976). Tästä johtuen analysoimme omankuvan rakentumista ja ymmärtämistä arvoperusteisen kehitystyön kokemuksilla. Pyrimme hyödyntämään Houhalan (2018) väitöstutkimuksen käsitteistöä soveltuvien osin, kun haemme käytännöllisen kehittämisen ratkaisuja. Hahmotamme samalla sitä, minkälaista tiedon keräämistä, tietoperustaa ja data-analytiikkaa arvon luonnilla on mahdollista tuottaa kaupunkien valvonta- ja viranomaispalveluissa (Helander et al. 2020, Choo 2002). Käytännöllisen kehittämisen hyödyllisyyden kannalta on kuitenkin oleellista havainnollistaa viranhaltijoille, miten lautakuntapäätäjät ja palveluja käyttäneet asiakkaat näkevät tai tulkitsevat samoja asioita omista intresseistä. Siksi kehittämisessä tarvitaan käytännölliseen työskentelyyn soveltuvia työkaluja, jotta dataa saadaan koottua, analysoitua ja visualisoitua.

Viranomaispalveluja voidaan tarkastella datasta arviointikäsitteiden perusteella, jotka ilmentävät muun muassa merkityksellisyyttä, vastaajaryhmien välisiä poikkeamia ja tärkeysjärjestyksiä. Kyselyihin valituilla arviointikäsitteillä kohdistetaan tarkastelu kaupungin strategiaan, palveluihin ja asiakaslähtöisyyteen. Kyselyjen arviointikäsitteiksi voidaan valita asiakaskokemus, kohtaamiskokemus, alueellinen tulevaisuus, asiakkaiden/kaupunkilaisten

tyytyväisyys omistajina, palvelut, lisäarvontuotaminen, käsitys arvon luomisesta, käsitys riskinarvioinnista, toimiminen yhdessä, vastuullisuus sekä avoimuus ja rohkeus.

## Arvoperusteista käytännön analysointia

Arvoperusteinen tarkastelu käsitteellistää mielikuvien merkityksiä (Puohiniemi 2003; Schwartz 1992), jolloin käsitteiden pohjalta voidaan keskustella arvonäkökulmista (Houhala 2020a, 2018; Puohiniemi 2003). Samalla arvonäkökulmat täsmäntävät ja määrittelevät aikaisemmin tunnistamattomia mielikuvien yhdistelmiä (Puohiniemi 2003; Schwartz 1992). Arvopisteiden osoittamat jännitteet, poikkeamat ja polarisaatiot kohdistavat asiayhteyksiä tai prosessivaiheita tarkempaan selvittelyyn ja analysoimiseen (Houhala 2020a; Parasuraman et al. 1988; Choo 2002). Kehittämiselle löydetään merkitykselliset kohdat, jolloin merkitysten taustalla oleviin tekijöihin ja juurisyihin päästään kiinni (kuvio 3). Arvopoikkeamat kuvaavat mahdollisten jännitteiden olemassaoloa ja niiden esiintymistä inhimillisissä asiayhteyksissä (Helkama 2015; Hamel & Breen 2007; Schwartz 1992, 2006). Omakuvan liittyvät käsitteet ja käsitteiden ymmärrys saavat siten arvosta täsmällisemmän sisällön ja niiden merkitykset avautuvat kokemusten ja tulkintojen jäsenyessä arkea selittävillä asiayhteyksillä.

Viranomaistehtävien yhteys palvelujen muodostumiseen ja yksiköiden välisiin yhdyspintoihin (kuvio 2) osoittaa, että valvontapalveluissa on ydintoimintoja ja merkityksiltään poikkeavia prosessivaiheita (Houhala 2018; Parviainen 2017; kuntalaki 410/2015). Ydintoiminnot ja merkitykselliset prosessivaiheet ovat keskeisiä arvon luomisen kannalta. Esimerkiksi kaupunkiympäristön maankäytön kokonaisprosessi etenee kaavoituksesta rakennusluvan käsittelyyn, mutta kokonaisprosessiin kytkeytyy useiden valvontayksiköiden vastuulla olevia lakisäateisiä tehtäviä. Kokonaisprosessi voidaan jakaa kohdeorganisaation toiminnan perusteella yli 50 vaiheeseen ja moniin vaiheisiin

kytkeytyy valvontayksiköiden erillisprosesseja kuten erillislupia tai käyttötarkoituksen rajoituksia (Ympäristönsuojelulaki 527/2014; Elintarvikelaki 23/2006; Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999; Terveystoimintalaki 1994/763). Kuvio 2 havainnollistaa näiden prosessivaiheiden ja valvontayksiköiden kasaumia ja linkittymisiä (Ympäristönsuojelulaki 527/2014; Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999; Terveystoimintalaki 1994/763). Systeminen järjestelmä (Luhmann 2004; Kamppinen & Malaska 2003; Hallintolaki 434/2003) muodostuu viranomaispalveluista niitä ohjaavasta lainsäädännöstä (Ympäristönsuojelulaki 527/2014; Hallintolaki 434/2003; Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132). Tosin lainsäädännön tulkinat ja valvonnan organisointi tapahtuvat paikallisella tasolla (Kuntalaki 410/2015; Perustuslaki 731/1999), kun osapuolten intressejä ja tarpeita sovitetaan yhteen. Tästä syystä prosessien linkittymiset saattavat vaihdella julkisten organisaatioiden erilaisuuden johdosta (Kuntalaki 410/2015), joten ei ole olemassa yleispätevää viranomais- tai valvontapalvelujen paikallista rakennetta (Perustuslaki 731/1999).

Arvokokemusten yksi keskeinen havainto on, miten ulkoiset ja sisäiset odotukset kohtaavat, siten asiakasarvo koetaan (Saarijärvi & Puustinen 2020; Houhala 2020, 2020a, 2018; Hamel & Breen 2007; Puohiniemi 2003). Sisäiset kokemukset ovat osa suljettua viranomaisten omaa toimintaa (Hallintolaki 434/2003), joka ei näy asiakkaille. Ulkoiset kokemukset ovat avoin järjestelmä (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999), joka on koko ajan vuorovaikutuksessa asiakkaiden kanssa. Lähidemokratian kasvattaminen on käytännöllinen esimerkki yhteisestä palvelujen ulkoisesta ja sisäisestä kehittämisestä. Näistä syystä sisäisten ja ulkoisten järjestelmien heijastukset näkyvät asiakkaille palveluissa (Puohiniemi 2003). Mikäli viranomais- ja valvontapalveluissa sekä prosesseissa on ongelmia (Kuntalaki 410/2015), syntyy negatiivisia asiakaskokemuksia (Saarijärvi & Puustinen 2020) ja tehdään valituksia tai oikaisuvaatimuksia (Hallintolaki 434/2003). Samalla asiakaskokemuksen häiriöt

heijastuvat ja vaikuttavat työntekijäkokemukseen (Puohiniemi 2003).

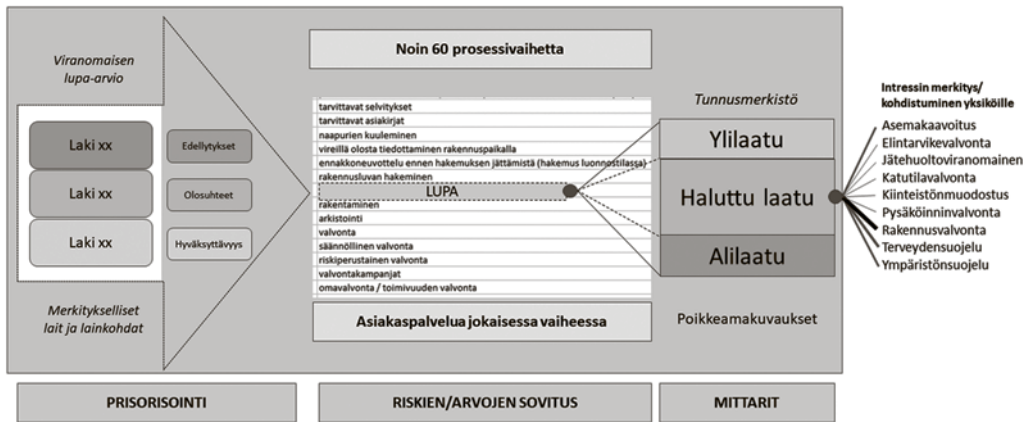
Palvelujen laatuerojen perusteluksi ei siten riitä, että asiakkaiden yksilölliset odotukset eivät välttämättä vastaa organisaation toimintatapoja (Hallintolaki 434/2003) tai ulkoisilla ja sisäisillä toimijoilla on erilainen ymmärrys toistensa tarpeista ja toiveista (Kuntalaki 410/2015; Ympäristönsuojelulaki 527/2014). On tärkeää ymmärtää, että jokainen palveluun liittyvä prosessivaihe on laadunvarmistusta edellisille vaiheille ja palvelua seuraaville (Kuntalaki 410/2015; hallintolaki 434/2003; Ympäristönsuojelulaki 527/2014; Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999; Terveystoimintalaki 1994/763). Siksi prosessivaiheet voivat tuottaa sattumanvaraisia heijastus- ja kerrannaisvaikutuksia, jos palveluja tuotetaan ajattelematta oman prosessivaiheen merkitystä seuraavien vaiheiden palvelupolkeamille tai käynnistämille jännitteille. Nämä prosessivaiheisiin liittyvät poikkeavuudet tulevat esille tasapainoisen omakuvan tarkastelun avulla. Kun tiedostetaan roolien, johtamisen ja palvelun kytkökset, voidaan saavuttaa parempia tuloksia (Koskiniemi et al. 2020; Hallintolaki 434/2003).

Palvelukokonaisuutta arvioidaan aina asiakkaiden subjektiivisten kokemusten kautta (Dweck 2006; Puohiniemi 2003). Siksi palvelukokemusta tulisi käsitteellistää ja uudistaa, jolloin eri tekijöiden vaikutuksia pystytään arvioimaan. Palveluja kannattaa tarkastella järjestelmällisesti myös omakuvan muodostumisen perusteista, lisätä tietoisuutta palveluista ja altistaa palvelut asiakkaiden sekä poliittisten päättäjien näkökulmille. Vasta monipuolinen tarkastelu ja havainnointi avaavat monimutkaisia palvelurakenteita (Kuntalaki 410/2015) ja työntekemisen muotoja (Oksanen & Dufva 2018).

Kun monilta julkisilta palveluilta puuttuvat markkinaehtoiset vertailumahdollisuudet, niiden asiakasarvon määrittelyä voi lähestyä merkityksellisyttä ilmaisemilla keinoilla (Osborne 2018; Laitinen, Kinder & Stenvall 2018). Samoin rajahyötyjen tai -tuottavuuden tarkastelu voi olla puutteellista, tarkastelu kannattaa kohdistaa subjektiivisten hyötyjen näkökulmiin (Tuomala

2009). Arvoperusteiset arviot ja vertailut syn-  
tetisoivat vaikeita käsitteitä ja monimutkaisia  
palveluja, jotta niitä voidaan arvioida samoista  
lähtökohdista ja tasapainoisemmin. Nämä keski-  
näisvertailut osoittavat, että arvojen avulla voi-

daan paikantaa merkityksellisiä asiayhteyksiä  
(Grönroos 2009, 2008). Viranomaistoiminta on  
monimutkainen vaatimusten ja osaamisen ver-  
kosto, jota kuvio 4 havainnollistaa.

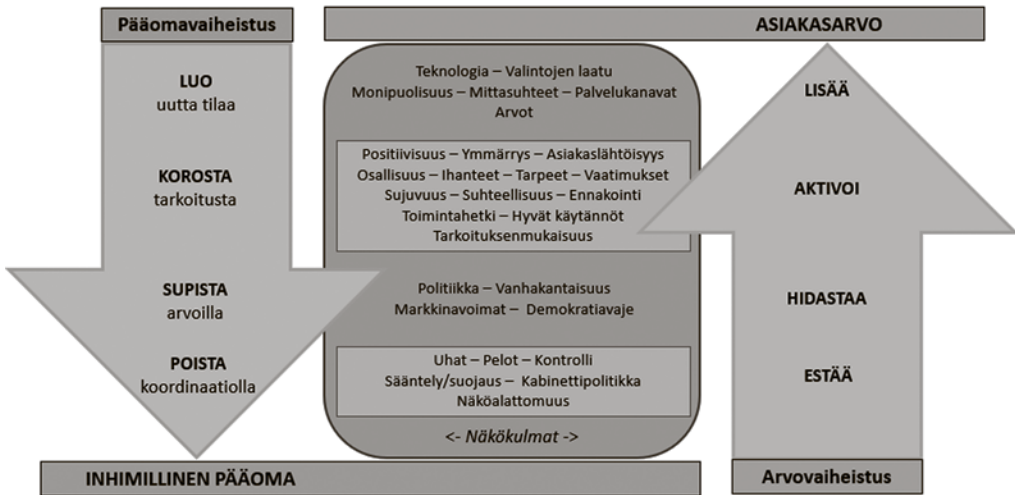


**Kuvio 4.** Osaamisen yhteys viranomaispalveluihin.

Esimerkiksi Tampereen kyselytuloksissa (Houhala 2020a) palveluita käyttäneiden yritys- ja yhteisöasiakkaiden arviot palvelujen nykytilasta olivat positiivisemmat kuin päättäjien arviot, mutta niin ovat asiakkaiden tavoitteellisuutta kuvaavat palvelujen tavoitela-arviokin korkeammalla tasolla. Vastaavasti viranhaltijat arvioivat poliittisia päättäjiä positiivisemmin palvelujen nykytilan. Poliittisilla päättäjillä oli sitä vastoin enemmän tavoitteellisuutta palvelujen tulevaisuuden tavoitteista kuin viranhaltijoilla. Näkökulmaeroja aiheuttavat ainakin vastaajaryhmien erilainen tiedon määrä, intressit ja rooliin liittyvät vuorovaikutuskanavat. Tällöin ryhmien tavoitekin voi olla yhteinen, mutta reitti tavoitteeseen, aikataulu tai yksityiskohtien edellyttämät ratkaisut poikkeavia. Samalla tulokset voivat indikoida vastaajaryhmien näkökulmissa olevia vinoumia (Perttula 2009), jos havaintojen perusteena olevien tapausten määrä on suppea, tiedon saanti yksipuolista tai tapauskohtaiset

intressit suuria. Toisaalta kokonaisuuden voi tiivistää myös siten, että julkinen organisaatio toimii asiakaslähtöisemmin kuin se itse tunnistaa toimivansa. Tätä näkökulmaa tukee osaltaan se, että organisaatiossa asiakkaiden ja palvelujen määrittely ei ole kovin täsmällistä.

Omakuvan analysointia ja näkemysten jalostamista kehittämistoimiksi voisi jatkaa tarkastelemalla julkista pääomaa ja asiakasarvoa niiden tilannekohtaisella arvioimisella. Esimerkiksi kuviossa 5. on havainnollistettu inhimillisen pääoman ja asiakasarvon keskinäistä suhdetta. Samalla kuvioista voi tehdä sinisen meren strategian (Kim & Mauborgne 2015) mukaisesti poimintoja, miten näkökulmat voivat syntetisoida vaiheittain asiakasarvoa asiakkaille ja inhimillistä pääomaa julkiselle sektorille. Pääoma- ja asiakasarvovirtaukset kulkevat kuvion 5 laidoilla ja niihin vaikuttavia tekijöitä on listattu vaiheittain kuvion keskelle.



**Kuvio 5.** Asiakasarvon ja inhimillisen pääoman näkökulmia (muokattu Houhala 2018; Kim & Mauborgne 2015).

Poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden kannalta mielikuva-arviointi koetaan herkästi tarpeettomaksi (Hallintolaki 434/2003), koska molempien rooli perustuu lakisääteisyteen (Kuntalaki 410/2015; Hallintolaki 434/2003; Perustuslaki 731/1999). Mahdollinen kritiikki nähdäänkin enemmän lainsäädäntöön kohdistuvaksi kuin viranomais- ja valvontapalveluihin itseensä liittyväksi. Toisaalta voimakas organisaatiolähtöisyys anonymisoi ja etäännyttää viranomais- ja valvontapalvelut asiakkaiden arjesta (Helkama 2015; Niiranen et al. 2013). Tosin palvelujen tuottajilla tai niitä käyttävillä asiakkailta ei luonnollisesti pidä olla merkitystä lopputulosten kannalta, vaan arvioinnin ja lopputulosten tulee olla intressivapaita ja yhdenvertaisia (Hallintolaki 434/2003; Perustuslaki 731/1999). Osapuolten keskinäinen vuorovaikutus kuitenkin vasta parantaa yhteisymmärrystä, kun hiljainen ja täsmällinen tieto yhdistyvät (Nonaka et al. 2000). Asiakasarvo on kokonaisuus, joka muodostuu merkityksen, kohtaamisen ja asiakkaan omien tarpeiden toteutumisesta hänelle itselleen (Normann & Ramírez 1993).

Näiden em. näkökulmien sekä vallitsevien asiakkuus- ja palvelukäsitysten välillä on selviä systeemisiä jännitteitä, kun asiakas-

palvelu- ja laatu-käsitteet ovat jäsentymättömiä. Poliitikassa arkijännitteitä koitetaan purkaa enemmän käytännönläheisesti asettamalla esimerkiksi yksilötasolle toiveita ja vaatimuksia asiakaslähtöisyydestä, vaikka jännitteet muodostuvat lainsäädännön tulkinnasta (Ympäristönsuojelulaki 527/2014; Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999; Terveystieteiden laaki 1994/763) ja organisaation omista vakiintuneista käytänteistä tai organisoitumistavoista (Kuntalaki 410/2015; Hallintolaki 434/2003). Yksilötason ratkaisut voivat olla käytännöllisiä, mutta ne eivät ole kestäviä ja poista rakenteellisia ongelmia tai virka-asemaan perustuvaa vastuuta (Perustuslaki 731/1999). Viranhaltijalle ristiriitaisuutta saattavat siten aiheuttaa paikalliset päättäjät, oman hallinnon ja asiakkaiden vaatimukset (Hallintolaki 434/2003; Perustuslaki 731/1999).

Tilinteko ja vastuullisuus korostuvat viranhaltijoiden arjessa, mutta myös palvelujen tilintekoon ja vastuullisuuteen liittyvän prosessiomistajan tunnistamisesta (Kuoppakangas 2014). Entistä oleellisempaa on tunnistaa, kuka on kenenkin asiakas ja mistä tili- ja vastuullisuusvelvollisuus muodostuvat (Osborne 2018). Viranomais- ja valvontapalvelujen rat-



kaisujen kestävyys arvioidaan lähtökohtaisesti oikeusasteissa, ei kunnan omassa organisaatiossa muutoin kuin itseoikaisuina (Hallintolaki 434/2003). Näiden em. asiakas- ja virkavastuunäkökulmien yhteensovittaminen jää yksilöiden ja valvontayksiköiden vastuulle, kuten paikalliset lainsäädännön tulkinnat muutoinkin. Osin näistä syistä ja osin arjen sujuvoittamiseksi, ovat palvelut liukuneet asiakaslähtöiseen suuntaan, vaikka organisaatiossa asiaa ei ole havaittu tai tunnistettu. (Houhala 2020a).

## Yhteenveto ja pohdintaa

Tämän artikkelin tavoitteena oli selvittää, mistä muodostuu kaupungin toiminnan viranomais- ja valvontapalveluiden arvo? Viranomais- ja valvontapalveluiden arvon luominen perustuu samoihin lähtökohtiin kuin yksityisen sektorin, vaikka toiminnan fokus tai päämäärä ei ole liiketaloudellinen (Osborne 2018; Laitinen, Kinder ja Stenvall 2018). Ensin tulee tunnistaa, kuka on kenenkin asiakas, mitä palveluja tuotetaan ja miten toiminnan laatua arvioidaan. Tästä syystä kuvion 2 osoittama arvon luomisen systeemiymmärrys muodostaa laajemman kokonaiskuvan julkisista intresseistä, palveluprosesseista ja palveluistamisesta, kun tunnistetaan näkökulmia monipuolisesti ja ymmärretään omakuvaan vaikuttavia tekijöitä (Houhala 2020a). Kuvion 3 inhimillisen pääoman ja asiakasarvon keskinäiskytkös tuo esille sen, että palveluprosessit tai -polut ovat itsessään monien tunnistettujen ja tunnistamattomien arvolähtökohtien ytimessä (Ympäristönsuojelulaki 527/2014; Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999; Terveystieteiden tutkimuslaki 1994/763). Siksi asiakkaan sekä palveluntuotannon ja -tuottajien järjestelmällisellä omakuvatarkastelulla saadaan esille arvon luomiseen liittyviä tekijöitä ja niiden juurisyyt.

Tampereen arvoperusteisissa kyselytuloksissa (Helander et al. 2020) vastaajaryhmien eroja selittäviä tekijöitä muodostavat ryhmien tavoitteet, intressit (Habermas 1976) ja roolit (Kuntalaki (410/2015), mutta myös tutkimusaineiston monitulkinnallisuus (Kemppinen & Malaska 2003). Samalla mielikuviin perustu-

va viranomaispalvelujen omakuvatarkastelu (Åhman 2003; Hallintolaki 434/2003; Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) on uutta ja hieman vierasta, jolloin oikeutetusti herää epävarmuutta mielikuvien soveltamisesta julkisten palvelujen tarkasteluun tai käsitteiden yhtäpitävyyteen. Tarkastelun monipuolisten hyötyjen arvioiminen tapahtuukin vasta, kun kyselyjä toistetaan. Kun kertyy lisää ymmärrystä ja käsitteet täsmentyvät, osataan tarkastella myös tehtyjen uudistusten vaikutuksia vastaajaryhmien palveluarvioista (Kemppinen & Malaska 2003). Huomionarvoista on sekin, että kaikkia asiakastoiveita ei voida toteuttaa viranomaispalveluissa (Ympäristönsuojelulaki 527/2014). Silloin viranomaisen ratkaisut tai linjaukset tulee perustella ymmärrettävästi ja viestiä mahdollisuuksien mukaan jo ennalta (Laitinen, Kinder ja Stenvall 2018; Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999).

Arvoperusteisten tulosten ja niistä tehtyjen tulkintojen pohjalta käytännön kehittämisessä kannattaa kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin asioihin:

- 1) Arvojen ja arvolupausten kirkastamiseen
- 2) Lainsäädännön ja arvolupausten yhteensovittamiseen
- 3) Viranomaispalvelun merkityksen ja vaikuttavuuden esille saamiseen
- 4) Organisaatiokeskeisestä toimintatavasta siirtymiseen asiakaslähtöiseen toimintatapaan
- 5) Prosessien ja omakuvan systemaattiseen päivittämiseen
- 6) Merkitystä ja vaikuttavuutta kuvaavien mittareiden käyttöönottamiseen
- 7) Organisaation palveluprosessien ja -polkujen synkronoimiseen yksiköiden asiakaslähtöistä toimintatapaa tukeväksi toimintakokonaisuudeksi

Samalla on hyvä huomata, että tarkastelu- ja toimintatapauudistuksille tulee olla omaksumisajankäyttöä ja inhimillisten tarpeiden mukaiset askelmerkit (Berninger et al. 2017; Kuoppakangas 2015; Streeck 2012). Silloin ymmärrys arki-

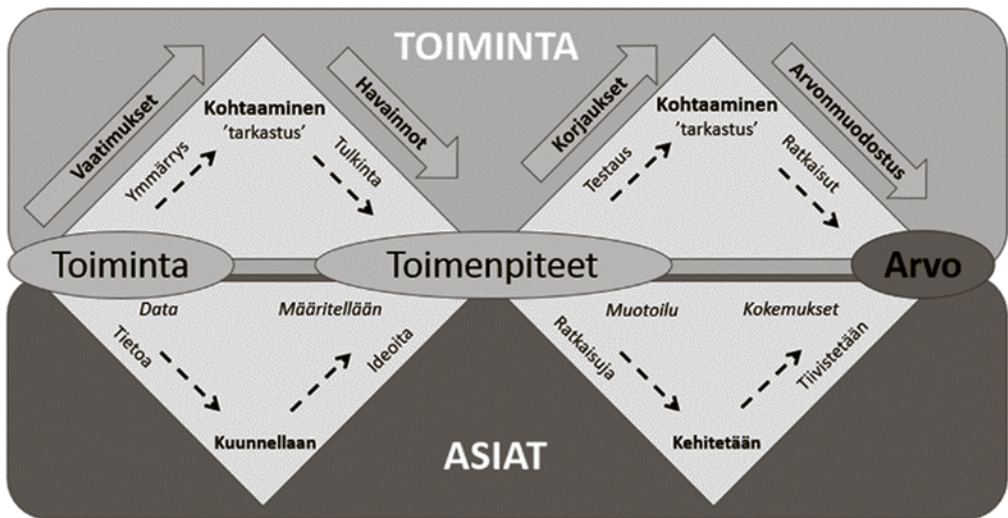


hyödyistä eletään positiiviseksi kokemuksiksi (Wilenius & Kurki 2017). Palvelukokonaisuus uudistuu arkivalintojen seurauksena ja rakenteellisia tekijöitä voidaan muuttaa saatujen hyötyjen perusteella (Wilenius & Kurki 2017).

Osborne (2018) näkee, että arvon luonnissa olevat ongelmat kohdistuvat julkisen ja yksityisen sektorin palveluympäristöeroihin. Julkisten palveluiden arvon luominen on monimutkaisempaa, omistajanohjaus on heikkoa, palvelutuotannon merkityksellisiä tekijöiden ei saada esille. Palvelurakenteet tukevat palveluja tuottamatta sinällään palvelua ja palveluja monesti

aliarvioidaan (Tirronen 2020). Osbornen (2018) havaintojen mukaisia arvon luomisen ongelmia voidaan arvioida arvon luomiseen perustuvalla omakuvatarkastelulla.

Viranomais- ja valvontapalvelut ovat merkittävä julkinen tiedontuotantokoneisto. Valvonnan havainnoista syntyy uutta tietoa ja osaamista, kun sen tuottamaa dataa, havainnointia ja ymmärrystä kootaan sekä yhdistetään. Kuviossa 6 havainnollistetaan valvontapalveluiden tiedontuotantoa, joista on saatavissa arvoa. Arvoa syntyy koko tiedontuotannon ajan, mutta myös sen lopuksi.



**Kuvio 6.** Kohtaamisten vaikutukset (Houhala 2018).

Kaupungin päätöksenteon tukena on hyvä käyttää toiminnasta ja toimintaympäristöstä kerättyä dataa ja tietoa, jolloin tiedolla johtamista voidaan hyödyntää päätöksenteon tukena ja uusien palvelujen kehittämisessä. Prosessit tuottavat reaaliaikaista ja rullaava tilannekuvaa, jota voidaan hyödyntää simulaatioissa. Systemisyttä ymmärtämällä saadaan muutosten vaikutuksia visualisoitua, päätöksentekoon hyödyllistä tietoa ja koostettua päivittyvää tilannekuvaa.

Arvoajattelu osoittaa, että palveluiden laatu ja merkitys osaltaan kytkeytyvät niiden synnyttämään asiakastyytyvyyteen sekä asiakas- ja

kohtaamiskokemuksiin (Ficher & Vainio 2014). Arvopohjaiset palvelut kasvattavat tarvetta asiakasnäkökulmien ja -palautteen saamiselle, jotta asiakkaat osaltaan varmistavat palvelujen tuottaman arvon (Ylikoski et. al. 2011). Asiakkaan kokema optimipalvelu ilmaisee palvelun maksimi-arvoa ja palvelusta saatua maksimihyötyä. Siten asiakasarvokokemuksen yhdistäminen organisaation tehokkuutta kuvaavien mittareiden kanssa tuottaa tasapainoisemman kuvan niin saavutetuista hyödyistä kuin taloudellista uhrauksista.

Valvontapalveluiden tuottamisen kannalta

on keskeistä löytää palveluiden mittaamiseen oikeat mittarit, jotta hintaseuranta ei korvaa vaikuttavuuden ja merkityksellisyuden tarkastelua (Virtanen & Vakkuri 2016; Haapala & Oksanen 2000). Tästä syystä on erityisen tärkeää tiivistää palvelulupaus merkitystä kuvaavaan ja mitattavaan muotoon, jotta määrälliset tai rahankiertoa kuvaavat tekijät eivät ole ainoita mittareita. Mukaan tarvitaan laadullisia mittareita, joita voidaan täydentää määrällisillä havainnoilla tai mittareilla. Vasta laadullisten ja määrällisten tekijöiden keskinäisarviona voidaan kuvata valvontapalveluiden merkityksellisyyttä ja vaikuttavuutta, josta on asiakkaalle arvoa (Houhala 2020, 2020a; Haapala & Oksanen 2000).

Viranomais- ja valvontapalvelujen arvon luomista arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että arvon luominen ei perustu tai voikaan perustua perinteisiin tuottavuuden, työn lisäarvon tai hyödykkeen arvonlisän arvioimiseen (Houhala 2018, 2020a; Normann & Ramirez 1993). Tarkasteluun tulee ottaa monipuolisempi merkityksen ja arvon ymmärtäminen (Mazzucato 2018; Puustinen 2018; Piketty 2013; Tuomala 2009; S. Anderson 2009).

Arvon luomisen avulla voidaan kohdentaa ja käsitteellistää palveluprosessien ja -polkujen jännitteisiä kohtia, vastaajaryhmien korostamia intressejä, käsitystä laadusta ja arvioida vastaajaryhmien näkemysten kalibrointitarpeita. Tämä perustuu siihen, että arvon luomista ymmärtämällä saadaan esille ja vertailtaviksi asiakas-, päättäjä- ja viranhaltijatarpeita. Siksi arvonäkökulmien pohjalta voidaan tulkita ja ymmärtää asiakastarpeita, omistajuutta ja palveluja kokonaisvaltaisemmin, kun tarkastelussa ovat keskinäiset näkökulmat, niiden poikkeamat ja vaikuttavien tekijöiden käsitteellistäminen.

Valvonnan asiakaslähtöinen kehittyminen edellyttää, että mekaanisista palvelulupauksista siirrytään asiakkaille annettuja hyötyjä kuvaavien arvolupausten suuntaan. Tästä syystä lainsäädännössä olisi hyvä kuvata selkeämmin julkisten palvelu- ja arvolupausten asettamista. Siirtymä asiakas- ja arvolähtöiseen toimintatapaan on kokonaisvaltainen toiminnallinen uudistus, jolloin niin ajattelutapaa kuin proses-

seja joudutaan tarkastelemaan uudella tavalla. Asiakkuus, valvonta- tai viranomaispalvelu, prosessi ja omistajuus tulee silloin ymmärtää sekä kohdistaa uudella tavalla, kun arvo syntyy asiakkaan toimesta. Kokonaisvaltaista arvoa voikin syntyä vain tasapainoisen arvon luomisen avulla, kun tavoiteltavia hyötyjä ei pyritä saavuttamaan loukkaamalla muita arvoperusteita. Monen valvontapalvelun perimmäinen tarkoitus on, ettei asiakkaan tarvitsisi käyttää koko valvontapalvelua tai joutua sen piiriin. Siksi valvontapalvelu itsessään hoitaa taustalla sille asetettuja tehtäviä ja vaatimuksia, jotta asiakkaiden arki sujuu ongelmitta. Toisin sanoen, tarkoitus on poistaa viranomaispalvelun käyttöä, tarvetta ja kysyntää.

Viranomais- ja valvontapalveluiden arvonäkemykset vaativat samoin monien hyödyllisten ja haitallisten tekijöiden tasapainoista ymmärrystä, ettei haittoja ja menetyksiä pääsisi syntymään. Arvoperusteinen kehitystyö osoittaa, että arvon luominen voidaan kytkeä osaksi asiakkaan omia toimia ja prosesseja, jolloin asiakas voi määrittellä viranomais- ja valvontapalveluiden ajoitusta tai prosessien etenemistä. Aina, kun viranomaisprosessin lainsäädännölliset edellytykset täyttyvät, viranomaisprosessi voi edetä automatisoidusti. Viranomais- ja valvontapalveluiden kannalta oleellista onkin määrittellä inhimillistä arviointia tarvitsevat prosessien ja järjestelmien tarkistuspiisteet. Näistä tekijöistä muodostuu arvon luomisen järjestelmällinen omakuva.

Tässä artikkelissa ei käsitelty, mikä asiantila johtaa tiettyyn lopputulokseen. Siksi artikkelissa kuvattuja intressien ja inhimillisten yhteyksien mekanismeja tulee tarkastella kriittisesti esimerkiksi muutosvoimien kanssa. Asiantiloihin vaikuttavat ainakin avautuvat mahdollisuudet ja intressiryhmien tavoittelemat päämäärät tai heille tärkeiden muutosvoimien aikaansaaminen. Viranomaispalvelujen asiakasmääritys, palvelu- ja arvolupaukset ovat myös vasta jäsentymässä sekä viranomaisorganisaatioiden rakenteet, muodot ja sijoittuminen erilaisille elinkeinotoiminnan alueille aiheuttavat myös palvelujen tulkinnoille epätarkkuutta. Artikkelissa

emme myöskään pyri muodostamaan tilannekuvaava Tampereen arvoperusteisten kyselyjen (Helander et al. 2020) perusteella, vaan tulintoja käsitellään kirjallisuuden, Tampereen kyselyjen yhteydessä nousseiden empiiristen havaintojen ja organisaatiosta saadun hiljaisen tiedon synteesinä. Osaltaan aiempien tutkimusten vähäisyys vastaavista viranomais- ja valvontapalveluista ja niiden asiakas- ja arvolähtöisyydestä ei anna mahdollisuutta vertailla havaintojamme ao. viitekehyksessä. Siksi vertailujen sijaan arvioidaan palveluja, asiakasarvoa ja -lähtöisyyttä yleisen tutkimus- ja ammattikirjallisuuden perusteella. Kuvatuista rajoituksista huolimatta uskomme, että artikkeli osaltaan avaa asiakas- ja arvolähtöistä keskustelua omakuvan perusteella, kohdistaa jatkotutkimuksia ja pitää yllä valvonta- ja viranomaispalvelujen asiakaslähtöisyyden tarkastelun tärkeyttä ja moninaisuutta.

## Lähteet

- Anderson, C. (2009). *Ilmainen. Radikaalin hinnan tulevaisuus*. Suom. Kimmo Pietiläinen. Terra Cognita Oy
- Arendt, H. (1958). *Vita activa - Ihmisenä olemisen ehdot*. 4. painos. Tampere: Vastapaino.
- Berninger, K., Lovio, R., Temmes, A., Jalas, M., Kivimaa, P. & Heiskanen, E. (2017). *Suomi seuraaville sukupolville. Taloudellisten murrosten käsikirja*. Into Kustannus.
- Bright, S. (2010). *Auto Focus. The Self-Portrait in Contemporary Photography*. Thames & Hudson
- Choo, C.W., (2002). *Information management for the intelligent organization: the art of scanning the environment*. Information Today, Inc.
- Choo, C. W. (2006). *The knowing organization: How organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions* (2nd ed.). New York: Oxford University Press.
- Damasio, A. (1999). *Tapahtumisen tunne. Miten tietoisuus syntyy*. Suom. Kimmo Pietiläinen. Terra Cognita.
- Donner-Amnell, J. (2003). Uusi, kestävä ja oikeudenmukainen Suomi. Teoksessa A. Lehtinen ja P. Rannikko (Toim.). *Oikeudenmukaisuus ja ympäristö*. Gaudeamus. s. 130–159
- Dweck, C. S. (2006). *Mindset. Menestymisen psykologia. Kuinka voimme toteuttaa pilleviä kykyjämme*. 2. painos. Suom. Jaana-Mirjam Mustavuori. Viisas Elämä Oy.
- Elintarvikelaki (23/2006)
- Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus 2016/679
- Ficher, M. & Vainio, S. (2014). *Potkua palvelubisneksen: Asiakaskokemus luodaan yhdessä*. Helsinki: Talentum.
- Fledderus, J. (2015). Building trust through public service co-production. *International Journal of Public Sector Management* 28(7). s. 550–565.
- Grönroos, C. (2008). Service logic revisited: who creates value? And who co-creates?. *European Business Review*, Vol. 20:4 s. 298–314.
- Grönroos, C. (2009). *Palvelujen johtaminen ja markkinointi*. Helsinki: WSOYpro.
- Grönroos, C. & Helle, P. (2010). Adopting a Service Logic in Manufacturing: Conceptual Foundation and Metrics for Mutual Value Creation. *Journal of Service Management* 21(5). s. 564–590.
- Haapala, A. & Oksanen, M. (2000). *Arvot ja luonnon arvottaminen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Habermas, J. (1976). Tieto ja intressi. Suom. Paavo Löppönen. Teoksessa R. Tuomela & I. Patoluoto. (toim.). *Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet I*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hamel, G. & Breen, B. (2007). *Johtamisen tulevaisuus*. Suom. Jorma Alanen. Talentum Media Oy.
- Hallberg, P. (2005). *Arvot tasapainossa? Mietteitä oikeudesta, kilpailukyystä ja hyvinvoinnista*. WSOY Hallintolaki (434/2003)
- Hartikainen, T. & Houhala, K. (2020). Terveellisen elinympäristön arvo. Case terveydensuojelu: Miten valvontapalvelut tuottavat lisäarvoa? *Ympäristö- ja Terveys*. 5:2020. s. 58–67.
- Helander, N., Ahonen, O., Houhala, K. & Jääskeläinen, A. Tiedolla johtaminen julkisella sektorilla: käytännön tapauksia eri hallinnon aloilta. *Focus Localis*. 3:2020. s. 22–42.
- Helkama, K. (2015). *Suomalaisten arvot*. 1. painos SKS Suomalaisen Kirjallisuuden Seura
- Houhala, K. (2018). *Arvonmuodostus yksityisen ja julkisen sektorin yhdyspinnoilla ja miten sitä tiedolla johdetaan*. Vaasan yliopisto. Tekniikan ja innovaatiojohtamisen yksikkö. Väitöstutkimus.
- Houhala, K. (2020a). *Arvoaika kehittämissyökaluna -kaupunkiympäristön arvonmuodostus näkyväksi*. Kaupunkiympäristön palvelualue. Hankeraportti.
- Houhala, K. Lupaus asiakasarvosta: Miten lupauksia voi arvioida ja tulkita? *Ympäristö- ja Terveys* 2:2020. s. 18–23.
- Jamshid, G. (1999). *System Thinking: Managing Chaos and Complexity. A Platform for Designing Business Architecture*. Butterworth- Heinemann, Woburn, MA, USA.

- Jalava, J. & Kangas, R. (2013). Kommunikaatio, yhteiskunnan eriytyminen ja osajärjestelmien merkitys. Teoksessa J. Jalava (toim.). *Yhteiskunnan järjestelmät. Niklas Luhmannin ajattelu*. Gaudeamus. s. 40–59.
- Jalava, J. & Kangas, R. (2013). Niklas Luhmannin systeemiteoria ja tieteellinen ajattelu. Teoksessa J. Jalava (toim.). *Yhteiskunnan järjestelmät. Niklas Luhmannin ajattelu*. Gaudeamus. s. 7–17.
- James, W. (2008). *Pragmatismi*. Suom. Antti Immonen. Eurooppalaisen filosofian seura ry: Tampere.
- Joutsenvirta, M., Halme, M., Jalas, M. & Mäkinen, J. (2011). *Vastuullinen liiketoiminta kansainvälisessä maailmassa*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Kamppinen, M. & Malaska, P. (2003). Mahdolliset maailmat ja niistä tietäminen. Teoksessa *Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovellukset*. M. Kamppinen, O. Kuusi & S. Söderlund (toim.). Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. s. 55–117.
- Kauppi, N. (2020). Nykyaikajan alkemistit: yhteiskunnallisen vallan, teknologian ja digitaalisen pääoman ulottuvuuksia. *Futura* 1:2020. s. 44–53.
- Kauppinen, T. J. (1999). *Navigoiva johtaminen. Onnistumisen organisointi ja navigointi jatkuvassa muutoksessa*. Otava.
- Kim, W., C. & Mauborgne, R. (2015). *Sinisen meren strategia. Laajennettu painos. Löydä markkina-alue kilpailun ulkopuolelta*. 8. uudistettu painos. Suom. Maarit Tillman. Talentum.
- Koskiniemi, A., Syväjärvi, A. & Pietiläinen, V. (2020). Johtamisen kaksoisroolin merkitys kuntaorganisaation toimialoilla. *Focus Localis* 2:2020. s. 5–25.
- Kuntalaki (410/2015)
- Kuoppakangas, P. (2015). *Decision-making and choice in the adoption of a municipal enterprise form in public sector healthcare organisations—Reasoning, goals, legitimacy and core dilemmas*. DSc thesis, Turku School of Economics. Turku.
- Kuoppakangas, P. (2014). Adopting a municipal enterprise form: Expectations and outcomes – three cases and dilemmas. *Journal of Change Management*, 14:1 s. 126–145.
- Laihonen, H., Hannula, M., Helander, N., Ilvonen, I., Jussila, J., Kukko, M., Kärkkäinen, H., Lönnqvist, A., Myllärniemi, J., Pekkola, S., Virtanen, P., Vuori, V. & Yliniemi, T. (2013). *Tietojohdaminen*. Tampereen teknillinen yliopisto. Tietojohdamisen tutkimuskeskus Novi. Tampere.
- Laitinen, I., Kinder, T., & Stenvall, J. (2018). Street-level new public governances in integrated services-as-a-system. *Public Management Review*, 20(6) s. 845–872
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- Lawrence, T. B. & Suddaby, R. (2006) Institutions and Institutional work. In Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence & Walter R. Nord (Eds.) *Sage Handbook of Organization Studies*, 2nd Edition: s. 215–254. London: Sage.
- Lemke, F., Clark, M. & Wilson, H. (2011). Customer experience quality: An exploration in business and consumer contexts using repertory grid technique. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 39 (6). s. 846–869.
- Luhmann, N. (2004). *Ekologinen kommunikaatio*. Kääntäjä Seppo Raiski. Helsinki: Gaudeamus.
- Luhtakallio, E. & Mustranta, M. (2017). *Demokratia suomalaisessa lähiössä*. Into Kustannus Oy.
- Lusch, R. P., & Vargo, S. L. (Eds.) (2006). *The service dominant logic of marketing: Dialog, debate and directions*. Armonk, NY: M.I. Sharpe
- Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
- Mazzucato, M. (2018). *Arvo. Globaalin talouden luojat ja välistävetäjät*. Suom. Juha Pietiläinen. Terra Cognita.
- Mayer, C. & Schwager, A. (2007). Understanding Customer Experience. *Harvard business review* 85(2). s. 116–26, 157
- Meynhart, T. (2009). Public Value Inside: What Is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration* 32(3-4). s. 192–219
- Niiranen, V. (2020). Tiedon käyttäminen kuntien päätöksenteossa ja kuntia koskevien päätösten toimeenpanossa. *Focus Localis*. 3:2020. s. 63–74.
- Niiranen, V., Joensuu, M. & Martikainen, M. (2013). *Millä tiedolla kuntia johdetaan? Kunnallisalan Kehittämissäätiö*.
- Niskala, M., Pajunen, T. & Tarna-Mani, K. (2013). *Yritysvastuu: raportointi- ja laskentaperiaatteet*. KHT-Media Oy. Helsinki
- Nonaka, I., Toyoma, R. & Konno, N. (2000). *SECI, Ba and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation*. Long Range Planning 33. Elsevier Science Ltd. s. 5–34.
- Normann, R. & Ramírez, R. (1993). From Value Chain to Value Constellation. Designing Interactive Strategy. *Harvard Business Review*. s. 65–77.
- North, K., & Kumta, G. (2018). *Knowledge management: Value creation through organizational learning*. Springer.
- Nyholm, I. & Niiranen, V. (2017). Kunta-valtiosuhde uudistuvassa kunnallishallinnossa Teoksessa I. Nyholm, A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekkola-Sjöblom. *Tulevaisuuden kunta*. Suomen Kuntaliitto. s. 119–134.
- Oikeusministeriö (2007). Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
- Oksanen, K. & Dufva, M. (2018). Työn murros tulevaisuuslonteon näkökulmasta. *Futura* 2:2018. s. 6–18.



- Osborne, S. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?. *Public Management Review*, 20:2. s. 225–231.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. & Berry, L. (1988). SERVQUAL: A multi-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, 64 (1). s. 12–40.
- Parviainen, J. (2017). *Rakennusvalvonnan, ympäristön-suojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoimien lähtökohdat*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2017. Valtioneuvoston kanslia.
- Parviainen, J. & Rantala, J. (2020). Ennakoiva analytiikka ja tekoälyn etiikka: miten ennakoivat teknologiat taipuvat hallintajärjestelmiksi. *Futura* 1:2020. s. 61–69.
- Payne A. F. & Storbacka K. & Frow P. (2008) Managing the co-creation of value. *J. of the Acad. Mark. Sci.* (2008) 36:8 s. 3–9.
- Piketty, T. (2013). *Pääoma 2000-luvulla*. Suom. Marja Ollila ja Maarit Tillman-Leino. Into.
- Peirce, C. S. (2001). *Johdatus tieteen logiikkaan ja muita kirjoituksia*. Suom. Markus Lång. Gummerus.
- Perttula, J. (2009). Kokemus ja kokemuksen tutkiminen: Fenomenologisen erityistieteen tieteenteoria. Teoksessa J. Perttula. & T. Latomaa. *Kokemuksen tutkimus. Merkitys - tulkinta - ymmärtäminen*. Tampere: Juvenes Print. s. 115–162.
- Perustuslaki (731/1999)
- Puohiniemi, M. (2003). *Löytöretki yrityksen arvomaailmaan*. Espoo: Limorkustannus.
- Puustinen, P. (2018). *Vaihdantavallankumous. Finanssipalvelun uusi logiikka*. Alma Talent
- Rintamäki, T., Kuusela, H. & Mitronen, L. (2007). Identifying competitive customer value proposition in retailing. *Managing Service Quality*, 17(6). s. 621–634.
- Rintamäki, T., & Kirves, K. (2017). From perceptions to propositions: Profiling customer value across retail contexts. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 37. s. 159–167.
- Rintamäki, T. & Tienhaara, P. (toim.). (2014). *Palveluajattelun murros. –näkyviä uudistuvaan palveluun*. Tampere University Press.
- Saarijärvi, H. & Puustinen, P. (2020). *Strategiana asiakaskokemus. Miksi, mitä, miten?* Docendo.
- Salminen, V. (2014). Synergy Management by Integrated Service and Product Innovation on Business Co-Evolution. *XXXV ISPIM International Conference-Innovation for Sustainable Economy & Science*. June 8-11. 2014. Dublin. Ireland
- Schwartz, S. H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theory and empirical tests in 20 countries. In M. Zanna (Ed.), *Advances in experimental social psychology*. Volume 25. New York: Academic Press. s. 1–65.
- Schwartz, S. H. (2006). A Theory of Cultural Value Orientations: Explication and Applications. *Comparative Sociology*. Volume 5:2-3. s. 137–182.
- Somervuori, O. (2018). *Mitä maksaa? Hinnonittelun psykologia*. Docendo
- Sterman, D. J. (2000). *Business Dynamics- System thinking and modelling for complex world*. Irwin McGraw-Hill Inc., New York.
- Streeck, W. (2012). *Ostettua aikaa. Demokraattisen kapitalismin lykäty kriisi*. Suom. Mari Kukkonen. Vastapaino.
- Tampereen kaupunki. Kaupunkiympäristön palvelualue. Arvovaa’an tulokset. Viitattu 16.12.2019 <http://trepowerbidb/reports/powerbi/tampere/kaupunkiymp%C3%A4rist%C3%B6/arvovaaka> (rajattu käyttöoikeus)
- Terveydensuojelulaki (1994/763)
- Tirronen, A. (2020) *Hyvinvointia hankkimassa Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla*. Tampereen yliopisto. Johtamisen ja talouden tiedekunta. Väitöstudium.
- Tirronen, A., Stenvall, J. Kinder, T., Tienhaara, P. & Rossi, P. (2019). How to Measure Wellbeing in Outcomes-based Commissioning? *Lex Localis* 18(1). s. 123–142
- Tuomala, M. (2009). *Julkistalous*. Gaudeamus.
- Vanharanta, H & Kantola, J. (2015). Proactive vision for strategy making. *6th International Conference on Applied Human Factors and Ergonomics (AHFE 2015) and the Affiliated Conferences, AHFE 2015 Procedia Manufacturing*, s. 587–594.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2004). The four service marketing myths: remnants of a goods-based, manufacturing model. *Journal of service research*, 6(4). s. 324–335.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2006). Service-dominant logic. What it is, what it is not, what it might be. Teoksessa Lusch, R. F. & Vargo, S. L. (toim.) *The service-dominant logic of marketing: dialog, debate and directions*. New York: Sharpe Inc. s. 43–56.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of marketing Science*, 36(1). s. 1–10.
- Vargo, S. L., Lusch, R. F., Akaka, M. A., & He, Y. (2010). Service-dominant logic. *Review of marketing research*, 6. s. 125–167.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2017). Service-dominant logic 2025. *International Journal of Research in Marketing*, 34(1). s. 46–67.
- Wilenius, M. & Kurki, S. (2017). Sitä niittää mitä kylvää: Luottamuskeskeisten organisaatioiden menestystarinoita. Teoksessa F. Martela & K. Jarenko.

- Itseohjautuvuus. Miten organisoitua tulevaisuudessa?* Alma Talent. s. 171–200.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). 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 Service*, Vol. 10 No. 2. s. 91–107.
- Virtanen, P, Stenvall, J., Rannisto, P-H. (2015). Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall & P-H. Rannisto. *Tiedolla johtaminen. Teoriaa ja käytäntöjä*. Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print. s. 9–26.
- Virtanen, P. & Vakkuri, J. (2016). *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Tietosanoma.
- Virtaranta, S. & Houhala, K. (2020). Elintarvikevalvonnan palvelut asiakasnäkökulmasta: Miten valvonta tuottaa lisäarvoa?. *Elintarvike ja Terveys* 4:2020. s. 60–67.
- Voorberg, W., Bekkers, V., Timeus, K., Tonurist, P., & Tummers, L. (2017). Changing public service delivery: learning in co-creation. *Policy and Society*, 36(2). s. 178–194.
- Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
- Ylikoski, T. & Järvinen, R. (2011) Asiakkaan kokema arvo kilpailutekijänä finanssialalla. Finanssi- ja vakuutuskustannus Oy.
- Åhman, H. (2003). *Oman mielen johtaminen: näkemyksiä ja kokemuksia yksilön menestymisestä postmodernissa organisaatiossa*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu
- Åhman, H. (2004). *Menestyvä johtaminen: haasta itsesi*. Helsinki: WSOY
- Örn, O. (2020). Tieto säädösvalmistelun pääomana. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Pro gradu- tutkielma [https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/64362/Orn\\_Outi.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/64362/Orn_Outi.pdf?sequence=2&isAllowed=y)