

Hanna Kirjavainen

Kenen ääni kuuluu

Haavoittuvassa asemassa olevat ja asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset julkisten palvelujen digitaalisessa yhteiskehittämisessä




ACTA WASAENSIA 571



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Copyright © Vaasan yliopisto ja tekijänoikeuksien haltijat.

Kokoomaväitöskirjan yhteenveto-osa on jaettu [Creative Commons Nimeä-EiKauppalinen-EiMuutoksia -lisenssillä](#) .

ISBN 978-952-395-232-4 (painettu)
978-952-395-233-1 (verkkoaineisto)

ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 571, painettu)
2323-9123 (Acta Wasaensia 571, verkkoaineisto)

URN <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-233-1>

PunaMusta Oy, Joensuu, 2025.



VÄITÖSKIRJA

*joka Vaasan yliopiston johtamisen akateemisen yksikön
suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi
perjantaina 14. marraskuuta 2025, kello 12.*

Artikkeliväitöskirja, johtamisenakateeminen yksikkö, sosiaali- ja terveyshallintotiede

Tekijä Hanna Kirjavainen  <https://orcid.org/0000-0002-9082-7081>

Ohjaajat Professori Harri Jalonen
Vaasan yliopisto. Johtamisen yksikkö, sosiaali- ja terveyshallintotiede.

Apulaisprofessori Anna-Aurora Kork
Vaasan yliopisto. Johtamisen yksikkö, sosiaali- ja terveyshallintotiede.

Kustos Professori Harri Jalonen
Vaasan yliopisto. Johtamisen yksikkö, sosiaali- ja terveyshallintotiede.

Esitarkastajat Professori Marjo Suhonen
Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Hallintotiede

Professori Nina Helander
Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta, Tietojohdaminen

Vastaväittäjä Professori Marjo Suhonen
Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Hallintotiede

Tiivistelmä

Julkisella sektorilla on kasvavaa kiinnostusta kehittää palveluja yhdessä kansalaisten kanssa. Haavoittuvassa asemassa olevien osallistuminen on kuitenkin vähäistä, sillä tarjotut mahdollisuudet koetaan usein vieraiksi. Digitalisaatio tarjoaa uusia keinoja heidän ääntensä esiin tuomiseen ja palvelujen muokkaamiseen tarpeita vastaaviksi, mutta samalla se voi lisätä eriarvoisuutta, koska kaikilla ei ole yhdenvertaisia valmiuksia teknologian hyödyntämiseen.

Tutkimukseni tarkastelee digitalisaation mahdollisuuksia ja rajoja haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten osallisuuden tukemisessa julkisten palvelujen yhteiskehittämisessä. Analysoin tutkimuksessani myös asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten roolia arvon yhteisluonnin mahdollistajina digitalisoituneessa palveluympäristössä. Tutkimus sijoittuu työvoimapalvelujen kontekstiin ja sen kohderyhminä ovat työttömät maahanmuuttajat sekä koulutuksen ja työn ulkopuolella olevat nuoret. Havainnollistan digitaalisen yhteiskehittämisen ja haavoittuvien ryhmien välistä problematiikkaa empiirisesti neljässä osajulkaisussa.

Väitöstutkimus osoittaa, että digitalisaatio voi avata uudenlaisia osallistumisen mahdollisuuksia, mutta niiden toimivuus riippuu osallistujien tilanteista ja valmiuksista. Siksi menetelmien soveltuvuus on arvioitava huolellisesti. Tutkimus tarkastelee digitaalista yhteiskehittämistä myös organisaation ja yhteiskunnan tasoilla, koska ne vaikuttavat ratkaisevasti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osallistumiseen. Asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset toimivat sillanrakentajina asiakkaiden ja järjestelmän välillä ja heidän roolinsa on keskeinen erityisesti silloin, kun osallistujien digitaidot ja ymmärrys palvelujärjestelmästä vaihtelevat.

Se, painotetaanko digitalisaatiokehityksessä säästöjä ja tehokkuutta vai asiakaslähtöisyyttä, määrittää pitkälti, syntyykö digitaalisten menetelmien hyödyntämisestä arvoa vai ei. Onnistunut digitaalinen yhteiskehittäminen edellyttää yksilölähtöisiä osallistumismenetelmiä, ammattilaisten digivalmiuksien vahvistamista sekä rakenteellisia uudistuksia, jotka mahdollistavat aidosti inklusiivisen palvelujen kehittämisen.

Asiasanat: digitalisaatio, digitaalinen yhteiskehittäminen, julkiset palvelut, osallisuus, työntekijät, palveluekosysteemi.

Abstract

There is growing interest in the public sector in developing services in collaboration with citizens. Participation by vulnerable groups remains limited, however, as many find the available opportunities unfamiliar or inaccessible. Digitalisation offers new ways to amplify the voices of vulnerable people, enabling services to be more effectively tailored to their needs, yet unequal access to technology risks further marginalising those already in vulnerable positions.

This research examines the opportunities and limitations of digitalisation in supporting the participation of vulnerable citizens in the co-creation of public services. It also analyses the role of professionals at the customer interface as enablers of value co-creation in a digital service environment. The empirical focus is on employment services for unemployed immigrants and young people outside work and education. The four articles comprising the dissertation illustrate the dynamics of digital co-creation in relation to vulnerable groups.

The findings show that digitalisation can create new opportunities to engage vulnerable people in co-creation processes, but its effectiveness depends on participants' circumstances and capabilities. Careful assessment of the suitability of methods is therefore essential. Digital co-creation is also shaped by organisational and societal contexts, which strongly influence opportunities for participation. Professionals working at the customer interface act as crucial intermediaries between clients and the system, a role that is particularly important when participants' digital skills and understanding of services vary.

Whether digitalisation is driven by a focus on efficiency and cost savings or by customer-centred values fundamentally determines the value it produces. Successful digital co-creation requires individualised participation methods, strengthened digital competences among professionals, and structural changes that enable genuinely inclusive service development.

Keywords: digitalization, digital co-creation, public services, inclusion, frontline professionals, service ecosystem.

ESIPUHE

Enpä olisi osannut arvata, mihin polkuni vie, kun hakeuduin viitisen vuotta sitten työyhteisöni innostamana jatko-opintojen pariin. Vuosien varrella yliopisto vaihtui ja aihekin muovautui, mutta perusidea pysyi samana. Halusin ja haluan tuoda esiin syrjään jääneiden ääntä. Erityisesti heidän, joita kohtaan monien on vaikeaa tuntea empatiaa. Tässä tutkimuksessa heitä edustavat työttömät työnhakijat.

Työn merkitys yksilölle on kiinnostanut minua jo pitkään. Oma kokemukseni työttömyydestä on vuosien takaa, mutta muistan yhä selvästi työttömyyden monet negatiiviset vaikutukset hyvinvointiini ja elämäni. Työn suuri merkitys on ollut näkyvissä myös työtehtävissäni. Sosiaalityöntekijänä minulle konkretisoitui, miten suuri osa työttömistä ei tule löytämään töitä nyky-yhteiskunnassa. Monelle työelämän vaatimukset ovat liian korkeat, osa taas ei ole edes työkuntoisia. Sopivia palvelujakaan ei löydy läheskään kaikille, ja järjestelmä itsessään on jäykkä ja byrokraattinen.

Osallistuminen digitaalista yhteiskehittämistä tutkineeseen hankkeeseen sai minut kiinnostumaan asiakkaiden mukaan ottamisesta palvelujen kehittämiseen alusta alkaen, ja auttoi alkuun jatko-opinnoissani. Halusin ymmärtää paremmin digitaalisuuden paradoksia: teknologia tarjoaa monille helpon tavan saada äänensä kuuluviin, mutta sulkee toisaalta toiset ulkopuolelle.

Jatko-opinnot ovat olleet palkitseva ja mutkainen matka, jossa usko omaan tekemiseen vaihteli suuresti. En voi kyllin korostaa väitöskirjan ohjaajien roolia työn etenemisessä, joten kiitos kuuluu ensinnäkin Harri Jaloselle ja Anna Korkille. Harri, kanssasi olemme kulkeneet yhdessä pitkän tien. Ohjauksesi oli loistava yhdistelmä käytännönläheisyyttä ja akateemisuutta, unohtamatta kannustavaa asennettasi. Ohjaustapaamisistamme olen aina saanut intoa jatkaa. Anna, kiitos positiivisuudestasi, eteenpäin tsemppaamisesta ja osuvasta palautteesta. Erityiskiitos konkreettisesta etenemissuunnitelmasta väitöstyön yhteenvedon suhteen. Sen avulla työ valmistui kuin huomaamatta – ainakin melkein.

Parhaimmat kiitokset työni esitarkastajille, professori Marjo Suhoselle ja professori Nina Helanderille työhön paneutumisesta ja asiantuntevista kommentteista, joiden avulla sain viimeisteltyä ja paranneltua käsikirjoitusta. Lausuntonne lämmittivät mieltäni ja kirkastivat itselleni työni uutuusarvoa ja merkityksellisyyttä. Kiitos myös Marjo Suhoselle lupautumisesta vastaväittäjäkseni.

Väitöskirjan ja työn yhdistäminen ei aina ollut helppoa. Olen onnekseni pystynyt jossain määrin yhdistämään osatutkimusten kirjoittamista työhöni. Kiitokset työyhteisölle tuesta. Erityiskiitokset esihenkilö Katariina Felixsonille myönteisestä ja

VIII

joustavasta suhtautumisesta väitöstyöhön sekä yliopettaja Sirppa Kinokselle eteenpäin kannustamisesta.

Vaasan yliopisto tarjosi minulle puolivuotisen jatko-opiskelijan pestin, joka mahdollisti väitöskirjan loppuun saattamisen, paljon kiitoksia siitä. Etäopiskelijana työnteko oli välillä yksinäistä, mutta onnekseni ”kriittisten ajattelijoiden” kokoontumiset piristivät, ja vertaistuen lisäksi sain teiltä myös arvokasta palautetta.

Ystävät ja siskot ovat eläneet mukana ja tukeneet prosessissa, jossa on ollut niin yläkuin alamäkiä. Kiitos kaikista kohtaamisista niin kyläilyjen, kahvien, lounaiden, kävelylenkkien, metsäretkien, salitreeneiden, kaupunkilomien ja leikkipuistotreffiiden muodossa. Erityiskiitos vanhemmilleni Maritalle ja Jarkolle, jotka ovat aina kannustaneet kouluttautumaan.

Marko, kiitos tuesta ja rauhallisesta suhtautumisesta omaan stressaamiseen. Olet majakkani joskus myrskyisellä merimatalla. Rasmus ja Peppi, äidin rakkaat. Kiitos, että olette ja saatte minut muistamaan, mikä elämässä on sittenkin tärkeintä.

Sisälllys

TIIVISTELMÄ.....	V
ABSTRACT	VI
ESIPUHE	VII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelmat.....	5
1.3 Tutkimuksen rakenne	7
2 TUTKIMUKSEN KONTEKSTI: YHTEISKUNTA JA SEN HAAVOITTUVASSA ASEMASSA OLEVAT KANSALAISET	9
2.1 Haavoittuvuuden monet kasvot	9
2.2 Huono-osaisuus yhteiskunnassa	10
2.3 Digitaalinen eriarvoisuus	12
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYYS: KANSALAISET JA ASIAKASRAJAPINNASSA TYÖSKENTELEVÄT AMMATTILAISET DIGITAALISESSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ	15
3.1 Palvelujen käyttäjien mukaan ottaminen palvelujen kehittämiseen	15
3.1.1 Yhteiskehittämisen mahdollisuudet ja uhat	15
3.1.2 Digitaaliset menetelmät yhteiskehittämisessä.....	18
3.2 Asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten muuttuva toimintaympäristö.....	20
3.2.1 Ammattilaisten kriittinen rooli palvelun arvon muodostumisessa	20
3.2.2 Ammattilaiset ja julkishallinnon digitalisaatio.....	25
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	28
4.1 Tieteenfilosofiset lähtökohdat.....	29
4.2 Tutkimusmenetelmät.....	33
5 OSATUTKIMUSTEN TULOKSET	39
5.1 Osatutkimus I: Yhteiskehittämisen ja haavoittuvuuden käsitteiden jäsenitys.....	41
5.2 Osatutkimus II: Digitaaliset menetelmät ”yhteiskunnan hiljaisten” osallisuuden tukemisessa.....	43
5.3 Osatutkimus III: Digitaaliset tarinat yhteiskehittämisessä..	45
5.4 Osatutkimus IV: Asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten näkökulma.....	47
6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	49

6.1	Digitalisaatio avaa mahdollisuuksia, mutta ei toimi kaikille asiakasryhmille	50
6.2	Asiakasrajapinnassa työskentelevän ammattilaisen rooli yhteiskehittämisessä on tärkeä, mutta rajattu.....	51
6.3	Digitaalinen yhteiskehittäminen toteutuu palveluekosysteemissä	53
6.4	Tutkimuksen onnistuneisuuden arviointi.....	58
6.5	Jatkotutkimustarpeet	61
LÄHTEET.....		63
JULKAISUT.....		93

Kuviot

Kuvio 1.	Tutkimuksen keskeiset teemat	4
Kuvio 2.	Teoriakehysten suhde toisiinsa	15
Kuvio 3.	Tutkimuksen paradigmaattiset valinnat	29
Kuvio 4.	Tutkimuksen eteneminen abduktiivisena prosessina ..	32

Taulukot

Taulukko 1.	Yhteenvedo osatutkimusten tavoitteista, aineistoista ja menetelmistä	35
Taulukko 2.	Yhteenvedo osatutkimusten tuloksista ja niiden kontribuutiosta tutkimustehtävään	39
Taulukko 3.	Digitaalisen yhteiskehittämisen mahdollisuudet ja uhat haavoittuvien ryhmien näkökulmasta	56

Julkaisut

- [1] Kirjavainen, Hanna & Jalonen, Harri (2022). Digital Co-Creation – Mission (im)possible? Teoksessa Hannele Väyrynen, Nina Helander & Harri Jalonen (toim.) *Public Innovation and Digital Transformation* (s. 13–31). London: Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781003230854>. CC BY-NC-ND.
- [2] Kirjavainen, Hanna & Jalonen, Harri (2023). "One's Social Skills Go to the Dogs": The Potential of Social Media to Elicit Information on Socially Withdrawn Youths in Finland. *Advances in Social Work*, 23(1), 109-131.
<https://doi.org/10.18060/26067>. CC BY.
- [3] Kirjavainen, Hanna & Kinos, Sirppa (2024). "They have their rules" – Digital stories Offer Guidance for Employment Services. *Finnish Journal of Social Research*, 17, 43–58.
<https://doi.org/10.51815/fjsr.138134>. CC BY.
- [4] Kirjavainen, Hanna & Jalonen, Harri (2025). Navigating digital encounters: insights from frontline professionals on public service delivery. *International Journal of Public Sector Management*, 38(5), 596–609.
<https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2024-0117>. CC BY.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Julkisella sektorilla on tunnistettu tarve kehittää palveluja, jotka vastaavat käyttäjien tarpeisiin ja tuottavat hyötyä mahdollisimman monelle. Tämä tarve kytkeytyy laajempaan hallintotieteelliseen keskusteluun julkisen hallinnon muutoksista ja niiden vaikutuksista päätöksentekoon, palveluiden järjestämiseen sekä kansalaisten rooliin.

Julkishallinnossa on tapahtunut paradigmaattinen muutos perinteisestä byrokraattisesta hallintomallista ja sen hierarkkisesta sekä viranhaltijälähtöisestä päätöksenteosta¹. 1980-luvulta alkaen *uudeksi julkisjohtamiseksi* (*New Public Management, NPM*) kutsutussa johtamisopissa huomio käännettiin markkinamekanismeihin, kilpailuun ja tehokkuuteen (Hood 1991; Torfing ja muut 2016). Näiden arveltiin parantavan julkisten palveluiden tuloksellisuutta ja tuottavuutta². Vaikka osa tutkijoista on ehtinyt julistamaan NPM:n kuuluvan jo menneisyyteen (esim. Dunleavy ja muut 2006; Levy 2010), oppi on kuitenkin osoittautunut yllättävän sitkeäksi (Dan ja muut 2024; Goldfinch & Halligan 2023; Lapsley & Miller 2024).

NPM on saanut osakseen huomattavaa kritiikkiä erityisesti siksi, ettei se ole kaikilta osin onnistunut toteuttamaan vaikuttavuuteen ja kustannustehokkuuteen liittyviä alkuperäisiä tavoitteitaan³ (esim. Eriksson & Andersson 2024; Osborne ja muut 2013; Torfing ja muut 2016). Uuden julkisjohtamisen saama kritiikki voidaan johtaa myös julkishallinnolle osoitettujen vaatimusten lisääntymiseen. Suorituskyvyn ja tehokkuuden ohella hallinnolta odotetaan kykyä erilaisissa verkostoissa toimimiseen. Johtamisen sijaan on ryhdytty puhumaan uudesta julkisesta hallinnasta (*New Public Governance, NPG*). Sen ytimessä on ajatus hallintaverkoston⁴ ja moniäänisen

¹ Ks. kuitenkin byrokraattisen hallinnon ”puolustuksesta” esim. Lynn (2001).

² Tämä johti monissa maissa palveluiden ulkoistamiseen, yksityisen sektorin toimintamallien omaksumiseen ja suoritusperusteiseen johtamiseen (Hood 1991; 1995; Hughes 2003; de Vries & Nemeč 2013). Samalla myös kansalaisten rooli muuttui aiempaa kuluttajamaisempaan suuntaan (Hughes 2003; Peters ja muut 2022).

³ NPM:n ongelmina nähdään myös tuoteorientoitunut lähestymistapa (Osborne ja muut 2013), sisäisen tehostamisen toimimattomuus modernissa keskinäisriippuvaisessa ja kompleksisessa maailmassa (Baptista ja muut 2019; Lowe 2021) sekä kansalaisten roolin tyypistämisen kuluttajiksi, jotka voivat äänestää jaloillaan, mutteivät välttämättä voi vaikuttaa palvelujen sisältöön (Eriksson & Andersson 2024; McMullin 2021). Kritiikki kertoo omalta osaltaan siitä, kuinka vaikeaa on siirtää yhdellä tieteenalalla kehitettyjä käsitteitä ja konstruktioita toiselle alalle (Whetten ja muut 2009).

⁴ Hallintaverkosta voi kuvata suhteellisen vakaaksi, horisontaaliseen vuorovaikutukseen perustuvaksi yhteistyörakenteeksi, jossa toimijat ovat keskenään riippuvaisia, mutta suhteellisen autonomisia (Marin & Mayntz 1991).

päätöksenteon keskeisestä roolista (Krogh & Triantafillou 2024; Osborne 2006; Torfing & Triantafillou 2013).

Hallintaa korostava tulkinta on avannut tietä yhteistyötä painottavalle näkemykselle julkisten palvelujen kehittämisestä. Esimerkiksi Dudaun ja muiden (2019) mukaan kysymys on eräänlaisesta ”co-paradigmasta”, joka kokoaa yhteen toisiinsa linkittyviä käsitteitä, kuten yhteistuotanto (*co-production*), yhteiskehittäminen (*co-creation*) ja arvon yhteisluominen (*value co-creation*). Yhteiskehittäminen on noussut yhdeksi keskeisimmistä periaatteista julkisten palvelujen uudistamisessa (Brandsen ja muut 2018; Osborne ja muut 2021). Sen avulla on katsottu pystyttävän vahvistamaan kansalaisten osallisuutta (Jalonen 2019), parantamaan palvelujen legitimitettä (Røiseland ja muut 2024), edistämään tehokkuutta (Acar ja muut 2025) sekä tukemaan uusien innovaatioiden syntyä (Røiseland ja muut 2024).

Yhteiskehittämisellä tarkoitetaan prosesseja, joissa kansalaiset osallistuvat aktiivisesti palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen yhteistyössä ammattilaisten kanssa. Yhteiskehittäminen eroaa palvelujen yhteistuotannosta, joka viittaa kansalaisten osallistumiseen palvelujen toimeenpanoon. Yhteistuotanto kohdistuu siis konkreettiseen palvelutuotantoon, kun taas yhteiskehittäminen asettuu strategisemmalle tasolle ja pyrkii arvoa luovien palveluratkaisujen muotoiluun (Brandsen & Honigh 2018; Torfing & Ansell 2021; Torfing ja muut 2016).

Co-paradigman taustalla ylipäänsä on ajatus siitä, että arvo syntyy vuorovaikutuksessa, ei yksipuolisesti palveluntarjoajan määrittämänä. Tämä tarkoittaa, että kansalaiset eivät ole vain palveluiden vastaanottajia, vaan aktiivisia toimijoita, joiden osallistuminen on keskeistä palveluiden kehittämisessä, toteutuksessa ja arvioinnissa (esim. Acar ja muut 2025; Brandsen & Honigh 2018).

Erityisesti arvon yhteisluonnin näkökulmasta kansalaisten roolia tarkastellaan osana laajempaa palveluekosysteemiä (*service ecosystem*) (Osborne ja muut 2022; Petrescu 2019; Trischler ja muut 2023), jossa eri sidosryhmät – palveluntarjoajat, asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset, päätöksentekijät ja kansalaiset – luovat arvoa⁵ yhdessä. Palvelujen arvon linkittäminen niiden käyttöön (*value-in-use*) on yksi julkisen palvelulogiikan (*Public Service Logic, PSL*) keskeisistä teeseistä. PSL syntyi tarpeesta asemoida julkiset palvelut nimenomaan palvelulogiikan sääntöjä

⁵ Arvo on moniulotteinen käsite, mutta yksinkertaistaen voidaan ajatella, että arvoa syntyy, kun palvelunkäyttäjä arvioi saavansa palvelusta enemmän hyötyä kuin sen hankkimisesta koituu kustannuksia. Bal ja muut (2023) tunnistavat arvonluonnissa kuusi eri ulottuvuutta: taloudellisen, kokemuksellisen ja toiminnallisen hyödyn lisäksi arvo voi toteutua suhteissa, osaamisen kasvuna ja organisaatiovastuuseen liittyvinä hyötyinä. Ks. arvon käsitteestä esim. Iwaon ja Olsonin toimittama (2015) *The Oxford Handbook of Value Theory*.

noudattaviksi tuoteorientaation sijaan (esim. Osborne 2018).⁶ PSL korostaa palvelujen aineetonta luonnetta, niiden tuottamisen ja kuluttamisen samanaikaisuutta sekä palvelun käyttäjän roolia (Osborne ja muut 2013).

Vaikka arvon yhteisluontiin liittyvistä mahdollisuuksista ja haasteista tiedetään aiempaa enemmän (esim. Grönroos 2019; Osborne 2018; Røiseland & Breimo 2024), tutkimuksessa on tunnistettavissa myös katvealueita. Yksi merkittävimmistä puutteista on se, että arvon yhteisluonnin tutkimuksessa ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin kansalaisiin (Amann & Sleigh 2021; Lindqvist & Westrup 2020). Kaikki kansalaiset tai palvelujen käyttäjät eivät ole halukkaita tai kykeneviä osallistumaan, mikä aiheuttaa eriarvoistumista (Torfing & Triantafillou 2013). Palvelujen kehittämiseen osallistuu usein lähinnä yhteiskunnan hyväosaisia (Rodriguez ja muut 2021a; Røiseland ja muut 2024) ja yhteistyökykyisiä (Meriluoto 2017) kansalaisia. Tilanne on jossain määrin paradoksaalinen: haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset käyttävät paljon yhteiskunnan palveluja (Brandsen 2020), mutta heidän mielipiteensä kuuluvat niiden kehittämistyössä vain vähän (Matthies 2016).

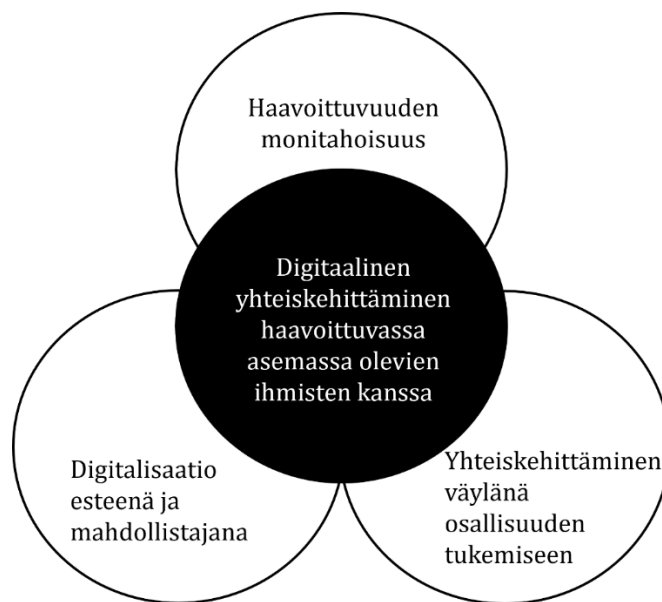
Käsillä oleva tutkimukseni syventää ymmärrystä haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten ja julkisten palveluiden kehittämisen problemaattisesta suhteesta. Se tarkastelee digitaalisten työkalujen tarjoamia mahdollisuuksia näiden ihmisten osallisuuden⁷ tukemiseen. Kokonaisvaltaisempi lähestymistapa ja osallisuus on tunnistettu keskeiseksi tutkimustarpeeksi kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi digitalisoituneessa yhteiskunnassa (Suhonen ja muut 2022). Tiedämme liian vähän erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten osallistamisesta digitaalisten palvelujen kehittämiseen (esim. Morte-Nadal & Esteban-Navarro 2025). Digitalisaatio ei tietenkään itsessään takaa yhdenvertaisuutta, vaan päinvastoin, ilman huolellista suunnittelua ja osallistamista se voi syventää olemassa olevia eroja. Digitaaliset palvelut mahdollistavat aiempaa saavutettavampia ja tehokkaampia palveluja (Larsson & Sjølsvik 2021; Lindgren ja muut 2019), mutta ne tuovat samalla mukanaan uusia ongelmia (Hyytinen ja muut 2022; Lythreitis ja muut 2022; Schou & Pors 2019). Arvon yhteisluontia tarkastelevassa tutkimuksessa oletetaan pääsääntöisesti, että kansalaisilla on tasavertaiset osallistumismahdollisuudet. Tämä saattaa johtaa

⁶ Teorian kehittyminen kytkeytyy yksityissektorilla kehitettyyn palvelukeskeisen arvonluonnin logiikkaan (*service-dominant logic, SDL*), jonka mukaan palvelujen arvoa ei voi pelkistää hintaan, vaan se syntyy palvelun tarjoajan ja käyttäjän vuorovaikutuksessa (Vargo & Lusch 2004).

⁷ Osallisuutta on määritelty monin eri tavoin. Esimerkiksi Isola ja muut (2017, s. 21) jäsentävät osallisuuden 1) osallisuutena omaan elämään, 2) osallisuutena vaikuttamisprosesseihin palveluissa, lähipiirissä, elinympäristössä ja yhteiskunnassa sekä 3) paikallisena osallisuutena. Paikallisella osallisuudella he tarkoittavat henkilön mahdollisuuksia liittyä erilaisiin hyvinvoinnin lähteisiin ja vuorovaikutussuhteisiin sekä vaikuttaa resurssien jakamiseen. Tässä tutkimuksessa keskitytään vaikuttamisprosesseihin liittyvään osallisuuteen.

tilanteeseen, jossa emme ota riittävästi huomioon eroja digitaalisessa osaamisessa ja kansalaisten sosioekonomisessa asemassa. Haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten ja digitalisaation välinen suhde hämmentää myös asiakasrajapinnassa työskenteleviä ja julkista valtaa käyttäviä ammattilaisia.⁸

Tutkimukseni asetelmaa voi tarkastella kuvion 1 avulla, joka kuvaa haavoittuvuuden ristiriitaista suhdetta yhtäältä digitalisaatioon, toisaalta yhteiskehittämiseen. Molemmat näistä voivat avata haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille uusia mahdollisuuksia, mutta toisaalta niiden hyödyntäminen sisältää myös uhkia ja riskejä erityisesti tälle kohderyhmälle. Tämän paradoksaalisuuden voidaan katsoa kärjistyvän digitaalisten palvelujen yhteiskehittämisessä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kanssa ja/tai haavoittuvassa oleville kansalaisille.



Kuvio 1. Tutkimuksen keskeiset teemat

Väitöstutkimukseni lähtökohtana toimii käsitys, jonka mukaan emme ymmärrä riittävästi niitä haasteita, joita digitaaliset julkiset palvelut synnyttävät sekä palveluiden käyttäjille että asiakasrajapinnassa työskenteleville ammattilaisille. Asiakasnäkökulma toimii tutkimukseni lähtökohtana, joskin huomioin myös julkissektorin vaatteen muidenkin intressien kuin yksittäisen asiakkaan näkökulman tarkastelemisesta. Palveluiden käyttäjien näkökulmasta voidaan kysyä, missä määrin digitaaliset palvelut vastaavat heidän tarpeisiinsa ja miten digitaaliset palvelut tukevat heidän

⁸ Michael Lipsky (1980) kutsui kehittämässään klassisessa teoriassa näitä ammattilaisia katusen byrokraateiksi (*street-level bureaucrats*). Koen, ettei teoria enää vastaa nyky-yhteiskunnan todellisuutta: esimerkiksi digitalisaatio, säästöpainet ja verkostomaisuuden lisääntyminen ovat muokanneet julkisten palvelujen toimintaympäristöä teorian syntyajoista radikaalisti (Durose 2007; Maynard-Moody & Musheno 2000).

osallistumistaan arvon yhteisluontiin. Asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten osalta puolestaan on tärkeää ymmärtää, millaisia vaatimuksia arvon yhteisluonti asettaa heidän työlleen ja millaista osaamista ja tukea he tarvitsevat voidakseen toimia aidosti yhteisluonnin mahdollistajina. Näin tutkimukseni kytkeytyy laajempaan hallintotieteelliseen keskusteluun siitä, miten julkinen hallinto voi edistää inklusiivista ja oikeudenmukaista palveluiden kehittämistä erityisesti digitaalisten ratkaisujen aikakaudella.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelmat

Digitalisaatio on yksi yhteiskunnan megatrendeistä. Julkisella sektorilla digitalisaatiolla on nähty olevan merkittävä rooli resurssien säästämässä, toiminnan kehittämisessä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisessä (Hallitusohjelma 2023). Teknologia on tehostanut julkisen hallinnon toimintaa, parantanut palvelujen saatavuutta ja läpinäkyvyyttä (Lindgren ja muut 2019), mahdollistanut palvelujen kehittyneemmän räätälöinnin (Larsson & Skjølsvik 2021) sekä auttanut vaikeasti tavoitettavien ryhmien⁹ tavoittamisessa (Jalonen ja muut 2021). Vaikka digitalisaation eteneminen on tuonut uusia välineitä palvelujen yhteiskehittämiseen, näitä mahdollisuuksia ei ole täysin kyetty hyödyntämään (Ansell & Torfing 2021; Lember ja muut 2019; Rodriguez Müller 2021a). Tämä saattaa liittyä julkiselle sektorille yleisiin riskien välttelyyn, resurssien niukkuuteen, hierarkkisiin rakenteisiin, hallinnollisiin siiloihin, poliittisiin konflikteihin tai lainsäädännöllisiin rajoitteisiin (Criado ja muut 2025).

Palvelujen kehittämiseen osallistuvilta kansalaisilta vaaditaan konsensushakuisuutta ja oman kokemuksensa muokkaamista ”neutraaliksi tiedoksi” (Meriluoto 2017, s. 123–124). Osallistujien rooli pelkistyy näin pahimmillaan olemassa olevan järjestelmän oikeuttajaksi. Digitalisaatio luo uudenlaisia mahdollisuuksia palvelujenkäyttäjien aitojen ja sensuroimattomien mielipiteiden kuulemiseen. Ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua, että osa väestöstä ei ole voinut tai halunnut ottaa digitaalista siirtymää haltuunsa. Voidaankin puhua digitaalisesta kuilusta. Tämä kytkeytyy usein jollakin tapaa muita marginaalisempaan asemaan yhteiskunnassa: heikon sosioekonomisen tilanteen, ikääntymisen, vammaisuuden ja maahanmuuttajuuden on todettu korreloivan riittämättömien digitaatiojen kanssa (Hyytinen ja muut 2022; Lythreath ja muut 2022; Safarov 2023). Näiden ryhmien riippuvuus julkisista palveluista korostaa digitaalisen kuilun leveyttä ja syvyyttä (Pethig ja muut 2021).

⁹ Cortis (2012) kuvailee vaikeasti tavoitettaviksi (*hard-to-reach*) ryhmiä, jotka ovat palvelujärjestelmän ulkopuolella siitä huolimatta, että he olisivat avun tarpeessa ja siihen oikeutettuja. Yksi syy tähän on se, että olemassa olevat palvelut eivät tunnista heidän tarpeitaan tai vastaa niihin oikealla tavalla.

Yhteiskehittämisen toteutumisen arviointi on oleellisen tärkeää sen todellisen potentiaalain ja vaikutusten selvittämiseksi (Rodriguez ja muut 2021a). Yhteiskehittämisen suosiosta huolimatta sitä on kuitenkin tutkittu melko vähän, ja empiirisen tutkimuksen on todettu laahaavan käsitteellisen, teoreettisen sekä kuvailevan tarkastelun perässä (Sicilia ja muut 2019). Erityisesti digitaalisiin ympäristöihin sijoittuvaa käytännön tutkimusta on niukasti (Mergel ja muut 2025; Rodriguez Müller ja muut 2021a; Sicilia ja muut 2019). Esimerkiksi syvälinen ymmärrys palvelun käyttäjien sitouttamisesta yhteiskehittämisen prosessiin puuttuu (Rodriguez Müller ja muut 2021b). Aiempi tutkimus on paljastanut ongelmakohdiksi tiedon puutteen (Rodriguez Müller ja muut 2021a) ja sen, ettei omaan halukkuuteen perustuva osallistuminen tuota kovin monipuolista tai inklusiivista osallistujajoukkoa (van den Berg ja muut 2020).

Tutkimukseni osallistuu julkisten palvelujen kehittämisen ja arvon luomisen keskusteluihin pohtimalla, missä määrin digitaalisia ratkaisuja on mahdollista hyödyntää julkisten palvelujen yhteiskehittämisessä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien kanssa. Haavoittuvuus määrittyy tässä tutkimuksessa keskivertoa heikommaksi asemaksi yhteiskunnassa ja erityisesti palvelujärjestelmässä (esim. Gathen ja muut 2022). Määritelmään sisältyy se, että tämä asema aiheuttaa taloudellisiin, terveydellisiin tai sosiaalisiin ongelmiin liittyvää tuen tarvetta (Virokannas ja muut 2018). Toisaalta on myös tärkeää huomioida, että haavoittuviin ryhmiin luokitellaan suuri ja heterogeeninen joukko ihmisiä, joiden kanssa digitaalisten menetelmien hyödyt realisoituvat hyvin eri tavoin. Tutkimuksessani haavoittuvassa asemassa olevia edustavat nuoret ja maahanmuuttajat, jotka ovat koulutuksen sekä työelämän ulkopuolella. Vaikka julkinen sektori tarjoaa näille kohderyhmille monenlaisia palveluja – aina terveydenhuollosta kirjastopalveluihin – kohdennan huomioni erityisesti työllisyyteen liittyviin palveluihin, koska työllisyyden edistäminen on yksi yhteiskunnan päätavoitteista työkäisten vailla työtä olevien henkilöiden kohdalla.

Väitöstutkimukseni päätavoitteena on lisätä ymmärrystä digitaalisten menetelmien mahdollisuuksista ja rajoitteista tukea haavoittuvassa asemassa olevien osallisuutta yhteiskehittämisessä, ja asiakasrajapinnassa toimivien ammattilaisten roolista yhteiskehittämisprosessissa. Tutkimukseni vastaa seuraaviin kysymyksiin:

- Millä tavoin digitalisaatio muokkaa haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten osallisuutta julkisten palvelujen yhteiskehittämisessä?
- Miten asiakasrajapinnassa toimivien ammattilaisten rooli rakentuu yhteiskehittämisprosesseissa asiakasarvon tuottajina?

Koen asiakasrajapinnan tarjoavan välineitä järjestelmätason ymmärtämiseen ja kehittämiseen, koska vain asiakkaiden todellisuuksien ymmärtäminen mahdollistaa sen, että palvelut tuottavat haluttuja vaikutuksia eli arvoa asiakkaille. Väitöstyöni ja

sen osa-artikkelit vastaavat tunnistettuun ongelmaan eli siihen, että julkiset palvelut kuormittavat, kun asiakkaan elämän kokonaiskuvaa ei ymmärretä (esim. Grönroos 2019; Juntunen 2024). Parempi asiakasymmärrys auttaa kehittämään palveluja vastaamaan paremmin asiakkaan tarpeita.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Väitöstutkimukseni koostuu yhteenveto-osion lisäksi neljästä osatutkimuksesta. Yhteenveto-osio kokoaa osatutkimusten tulokset, analysoi niitä suhteessa toisiinsa ja kiinnittää tutkimusilmiön sen laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin syventäen samalla teoreettista keskustelua. Käsitys tutkimusilmiöstä ja osatutkimuksia yhdistävästä teoreettisesta viitekehiksestä on rakentunut vaiheittain osatutkimusten avulla.

Ensimmäisessä osatutkimuksessa, *Digital co-creation: Mission (im)possible?* (Kirjavainen & Jalonen 2022), tarkastelen digitaalisen yhteiskehittämisen etuja ja haittoja julkisissa palveluissa keskittyen erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin. Ensimmäinen osajulkaisu määrittäi väitöstutkimukseni suuntaa. Se tuo esiin teknologisen kehityksen paradoksaalisen luonteen: vaikka digitalisaatio hyödyttää monia ihmisiä, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt saattavat jäädä osattomiksi kehityksen hyvistä puolista tai se voi jopa heikentää heidän asemaansa.

Toisessa osatutkimuksessa, *“One’s Social Skills Go to the Dogs”: The Potential of Social Media to Elicit Information on Socially Withdrawn Youths in Finland* (Kirjavainen & Jalonen 2023), tuon esiin sosiaalisen median tarjoamia mahdollisuuksia kuulla haavoittuvassa asemassa olevien, erityisesti palvelujärjestelmän ulkopuolelle jääneiden, ryhmien ääntä. Osatutkimuksen tulokset ilmentävät ammattilaisten, palvelujärjestelmän ja yhteiskunnan vaikutusta paitsi palvelukokemukseen, myös laajemminkin yksilön elämän suuntaan, mikä sai minut suuntaamaan tutkimustani vahvemmin myös asiakasrajapinnassa työskenteleviin ammattilaisiin.

Kolmannessa osatutkimuksessa, *“They have their rules” – Digital stories offer guidance for employment services* (Kirjavainen & Kinos 2024), paneudun siihen, mikä merkitys asiakasrajapinnassa työskentelevillä ammattilaisilla on asiakkaan palvelusta saaman arvon kannalta. Osatutkimus vahvistaa näkemystäni siitä, että ammattilainen voi paitsi osallistua arvon luomiseen, myös tuhota sitä, joskin myös rakenteilla on oleellinen merkitys asiakkaiden ja ammattilaisten kohtaamisissa. Tutkimuksen menetelmänä hyödyntämäni digitaaliset tarinat tarjoavat käytännön esimerkin digiavusteisuuden mahdollisuuksista yhteiskehittämisessä.

Neljännessä osatutkimuksessa, *Navigating digital encounters: insights from frontline professionals on public service delivery* (Kirjavainen & Jalonen 2024), täydennän osatutkimusten havaintoja asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten näkökulmalla ja syvennän ymmärrystä heidän merkityksestään julkisille palveluille. Lisäksi osatutkimus toimii eräänlaisena synteessä, joka tuo yhteen tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja empiiriset havainnot haavoittuvien ryhmien digitalisaatioon liittyvien kokemusten kautta.

Tässä yhteenveto-osiossa kontekstoin nämä osajulkaisujen tulokset haavoittuvassa asemassa oleviin kansalaisiin ja yhteiskehittämisen mahdollisuuksiin ja rajoihin. Työn seuraavassa pääluvussa tarkastelen haavoittuvuuden käsitettä ja sen yhteiskunnallista määrittelyä sekä tuon esiin digitalisaation mahdollisuuksia yhtäältä vahvistaa, toisaalta heikentää haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten osallisuutta. Lisäksi pohdin yhteiskunnan merkitystä syrjäytymisprosessissa. Tämän jälkeen siirryn tutkimuksen teoreettista viitekehystä käsittelevään lukuun 3, jossa jäsennän yhtäältä yhteiskehittämisen mahdollisuuksia ja haasteita sekä toisaalta asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten roolia palvelujen arvon muodostumisessa. Lisäksi erittelen digitalisaation vaikutuksia molempiin teemoihin.

Luvussa 4 kuvaan tutkimukseni tieteenfilosofisia lähtökohtia, hyödyntämäni abduktiivista lähestymistapaa ja käyttämiäni menetelmiä. Tutkimusprosessissani aineisto on mahdollistanut syvemmän ymmärryksen yhteiskehittämistä käsittelevästä teoreettisesta keskustelusta ja päinvastoin. Tutkimuksessani olen hyödyntänyt triangulaatiota ja useita aineistonkeruumenetelmiä, kuten haastatteluja, digitaalisia tarinoita ja sosiaalisen median viestejä, tavoittaakseni haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kokemuksia mahdollisimman monipuolisesti.

Luku 5 kokoaa yhteen neljän osatutkimukseni keskeiset havainnot. Tulokset osoittavat, että digitaaliset menetelmät voivat tavoittaa myös marginaalissa olevia ryhmiä, mutta osallistumisen onnistuminen edellyttää menetelmien räätälöintiä ja ammattilaisten tukea. Lopuksi, luvussa 6, vastaan esittämiini tutkimuskysymyksiin, analysoin digitalisaation ja ammattilaisten roolia yhteiskehittämisessä sekä pohdin tutkimukseni luotettavuutta ja esittelen potentiaalisia jatkotutkimusaiheita. Tutkimukseni korostaa asiakaslähtöisyyttä, ammattilaisten digivalmiuksien tukemista ja palveluekosysteemin eri tasojen välisten jännitteiden tunnistamista arvon yhteisluonnin ja -tuhoutumisen näkökulmista.

2 TUTKIMUKSEN KONTEKSTI: YHTEISKUNTA JA SEN HAAVOITTUVASSA ASEMASSA OLEVAT KANSALAISET

Tässä luvussa tarkastelen rakenteiden merkitystä digitaalisen yhteiskehittämisen taustalla. Käsittelen haavoittuvuuden käsitteen vaihtelevaa ja osin ongelmallista merkitystä sekä tuon esiin yhteiskunnan ja sen digitalisoitumisen vaikutusta ihmisten sekä ihmisryhmien marginalisoitumiskehityksen taustatekijänä.

2.1 Haavoittuvuuden monet kasvot

Haavoittuvuus on laajalti käytössä niin tutkimuksessa kuin poliittisena sekä sosiaali- ja terveystalouteen liittyvänä käsitteenä (esim. Brown ja muut 2017; Kirjavainen 2024; Virokannas ja muut 2018). Vaihtelee suuresti, kuka luokitellaan haavoittuvassa asemassa olevaksi ja millä perusteella (Virokannas ja muut 2018). Tutkimuskirjallisuudessa haavoittuvuus liitetään yleensä suhteelliseen taloudelliseen tai sosiaaliseen huono-osaisuuteen, epävarmaan asemaan, heikkoihin pärjäämismahdollisuuksiin sekä tarpeisiin, joihin ei ole vastattu (Brown ja muut 2017). Haavoittuvuus voi olla synnynnäistä tai tilannesidonnaista (Virokannas ja muut 2018), ja se voi kuvata ihmisen yleistä asemaa tai ilmetä suhteessa tiettyyn asiaan tai ilmiöön (Brown ja muut 2017).

Haavoittuvuutta on kritisoitu normatiiviseksi ja ongelmalähtöiseksi käsitteeksi, joka kääntää katseen yksilön toimintaan ja ominaisuuksiin riskejä sekä ongelmia tuottavien rakenteellisten ja yhteiskunnallisten prosessien sijaan (Koch 2015; Virokannas ja muut 2018), luokittelee jotkin tilanteet tai käytösmallit epätoivottaviksi (Brown 2011; Brown ja muut 2017; Virokannas ja muut 2018) sekä stigmatsoi kohteensa (Munro & Scoular 2012; Virokannas ja muut 2018) ja vähättelee näiden kykyä toimijuuteen ja autonomiaan (Brown ja muut 2017; Virokannas ja muut 2018). Perinteistä määritelmää haastamaan onkin noussut ihmisen aktiivista toimijuutta korostava universaalinen haavoittuvuuden käsite, jossa haavoittuvuus mielletään yhtäältä ihmisyyteen implisiittisesti kuuluvaksi, toisaalta taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista olosuhteista riippuvaiseksi (Fineman 2008; 2010; Mackenzie ja muut 2014).

Haavoittuvuutta voi lähestyä myös sen perusteella, miten oikeutetuiksi erilaisten muita heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien saamat julkiset palvelut tai tuet yhteiskunnassa koetaan. Tällöin käytetään ansaitsevuuden (*deservingness*) käsitettä, joka viittaa näkemyksiin siitä, kuka ansaitsee tulla autetuksi ja millä perusteella (van Oorschot & Roosma 2017). Ansaitsevuus kytkeytyy moraaliin (Guentner ja muut 2016), ja sillä piirretään rajaa yhteisöön kuuluvien sekä ulos suljettavien välille

(Ratzmann & Sahraoui 2021). Haluan kuitenkin korostaa, ettei kyse ole homogeenisestä ryhmästä, vaan ”ansaitsemattomuuden” rajat ovat huokoiset ja riippuvat määrittelijästä. Suomessa työkykyisten, mutta työelämän ulkopuolella olevien ei ole perinteisesti nähty ansaitsevan yhteiskunnan apua, toisin kuin esimerkiksi sairaiden ja vanhusten (Kallio ja muut 2013). Hyvinvointivaltion kehittyessä työttömyys alettiin mieltää enemmän rakenteellisista syistä johtuvaksi, mutta näkemystä haastamaan on noussut uusliberalisoitumiskehitys, jossa yksilön oma vastuu tilanteestaan on taas korostunut (Kallio ja muut 2013; Kokkonen ja muut 2018). Erityisesti maahanmuuttajia arvioidaan kriittisesti sekä Suomessa että kansainvälisesti (Ratzmann & Sahraoui 2021), mikä näkyy myös julkisten palvelujen ammattilaisten asenteissa (Halling & Petersen 2024; Ratzmann 2021).

Tutkimukseni keskittyy työttömiin maahanmuuttajiin ja ilman työtä tai koulutusta oleviin nuoriin. Perustelen valintaani sillä, että koen ”ansaitsemattomiksi” nähtyjen kansalaisten ja heidän palvelujensa puolesta puhumisen merkitykselliseksi. Esimerkiksi julkisessa keskustelussa on viime aikoina ollut havaittavissa työttömiä kohtaan koventuvaa kielenkäyttöä (esim. Mattila 2020; Näre & Näre 2022; Saari ja muut 2017), jota Saari ja muut (2017) kuvaavat moraalipaniikiksi.¹⁰ Tällä he viittaavat emotionaaliseen reaktioon, jossa ilmiö saa mediassa ja poliittisessa agendassa huomattavasti todellista kokoaan suuremmat mittasuhteet ja johon paniikin kohteena olevilla on vain vähän toimijuutta (Saari ja muut 2017). Ilmiö liittyy myös Suomessa lisääntyneeseen sosiaaliseen etäisyyteen: keskiluokan hyvinvoinnin kasvaessa etuuksien varassa elävien elintaso on jäänyt jälkeen, eikä suurella osalla keskiluokasta ole henkilökohtaista kontaktia vähäosaisiin (Laihiala & Ohisalo 2017). Ilman haavoittuvissa asemassa olevien kokemusten tunnistamista on vaikea lunastaa digitaalisiin julkisiin palveluihin liittyviä odotuksia.

2.2 Huono-osaisuus yhteiskunnassa

Suomessa tasa-arvo on ollut keskeisenä tavoitteena niin väestön keskuudessa kuin poliittisessa päätöksenteossa (Silvennoinen ja muut 2023). Erityisesti mahdollisuuksien tasa-arvo¹¹ on toiminut Suomessa kansainvälisesti vertailtuna pääosin hyvin,

¹⁰ Goode ja Ben-Yehuda (1994) luokittelevat moraalipaniikille viisi yhteistä piirrettä: huoli tietyn väestöryhmän käyttäytymisestä, vihamielisyys ryhmää kohtaan, yhteisymmärrys tilanteen huolestuttavuudesta, reaktion suhteettomuus ilmiön kokoon tai todelliseen merkitykseen verrattuna sekä kiinnostuksen lyhytaikaisuus.

¹¹ Tasa-arvo on monitulkintainen, poliittinen, aikaan ja paikkaan sitoutunut käsite (esim. Kantola ja muut 2012). Sitä voidaan lähestyä yhtäältä yhtäläisten mahdollisuuksien (muodollisena) tai toisaalta yhtäläisten lopputulosten (tosiasiallisena) tasa-arvona. Viimeksi mainittu tarkoittaa erilaisista lähtökohdista ponnistavien ihmisten kykenevyyttä saavuttaa yhteiskunnassa samoja lopputuloksia (esim. Atkinson 2015; Roemer & Trannoy 2016).

sillä sosiaalinen liikkuvuus on ollut yleistä (Mattila 2020). Kansalaisten tasa-arvo on ohjannut myös yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ja vaikuttanut palvelujen tuottamisen logiikkaan (Tuurnas & Haveri 2017). Viime vuosina sosiaalipalvelujen kehitystä ovat leimanneet voimakkaasti markkinaistuminen, asiakkaan oman aktiivisuuden ja vastuun korostaminen sekä työllisyyden edistäminen (Karjalainen 2020; Pohjola 2020; Salminen ja muut 2021). Työllisyyden korostamisesta huolimatta tarjottavien palvelujen valikoima on melko suppea, etenkin ottaen huomioon työttömien taustojen ja tilanteiden suuren vaihtelun.

Toisaalta Suomessa on kasvavissa määrin köyhiä lapsiperheitä (Kallio & Hakovirta 2020) ja taloudellisen aseman on todettu periytyvän erityisesti kaikkein hyvä- ja huono-osaisimpien ryhmissä (Sirniö 2015). Myös muualta Suomeen muuttaneet ovat huomattavasti kantasuomalaisia huonommassa asemassa esimerkiksi tulotason (Vaalavuo 2019), koulutuksen (Malin & Kilpi-Jakonen 2019), terveyden (Koponen ja muut 2015; Rask ja muut 2016) ja poliittisen osallistumisen (Castaneda & Kuusio 2019) suhteen. Maahan muuttaneiden työllisyys on matalampi kuin kantaväestön (Karlsdóttir ja muut 2018), vaikka heistä noin 40 prosentilla on yliopistotutkinto (Baumgartner 2023). Lisäksi varsinkin niin kutsutusta globaalista etelästä muuttaneiden on pakko tyytyä matalan taitotason huonosti palkattuihin töihin (Holm Slettebak & Rye 2022).

Amartya Sen (1987; 1992) yhdistää köyhyyteen toimintakyvyn käsitteen. Senin mukaan yksilön hyvinvointi määräytyy sen mukaan, onko hänellä toimintakykyä (*capability*) saavuttaa itselleen arvokkaita toimintoja (*functionings*). Toimijaköyhyys viittaa tilanteeseen, jossa yksilöllä ei ole mahdollisuuksia toimia haluamallaan tavalla, toisin sanoen hänen vapautensa määrä on vähäinen. Köyhyys ei viittaa vain rahaan ja materiaan, vaan myös monimutkaisempiin yhteiskunnallisiin toimintamahdollisuuksiin, kuten kykenevyyteen osallistua yhteisön toimintaan ja mahdollisuuteen näyttäytyä julkisesti ilman häpeän tunnetta (Sen 2000).

Syrjäyttäminen (*exclusion*) voi tapahtua aktiivisesti tai passiivisesti, ilman varsinaista tavoitetta. Senin (2000) mukaan työttömyys on tärkein syy syrjäytymiseen Euroopassa. Työttömyyden vaikutukset eivät rajoitu matalaan tulotasoon, vaan koostuvat monenlaisista yksilön ja yhteiskunnan tason menetyksistä, joita yksilön tasolla ovat muun muassa taitojen ruostuminen, itsetunnon ja motivaation lasku, terveysongelmat sekä sosiaalisten suhteiden kärsiminen. Yhteiskunnan tasolla ongelmia aiheuttavat työvoimaresurssin alikäyttö, kasvava epätasa-arvo sekä yhteisten arvojen ja sosiaalisen koheesion heikentyminen. Tämän lisäksi erityisesti nuoret saattavat tuntea yhteiskunnan paineet kohtuuttoman suuriksi, ja etenkin työelämän sekä koulutuksen

Mahdollisuuksien tasa-arvoa on kritisoitu sanoen sen jättävän yksilön itse vastuuseen tasa-arvonsa toteuttamisesta sen sijaan, että alettaisiin tarkastella rakenteita (Atkinson 2015).

ulkopuolelle pudonneiden on lähes mahdotonta saavuttaa statusta, hyvää tulotasoa tai sosiaalista asemaa (Husu & Välimäki 2017).

2.3 Digitaalinen eriarvoisuus

Teknologinen kehitys on viime vuosikymmeninä ollut nopeaa. Esimerkiksi Euroopan unionin tavoitteena on digitalisoida julkiset palvelut täysin vuoteen 2030 mennessä (Eurostat 2024) ja Suomi on yksi Euroopan kärkimaista julkisten palvelujen digitalisoinnissa sekä digitaalisten julkisten palvelujen käytön yleisyydessä (Euroopan komissio 2022). Julkisen hallinnon uudistamisen strategiassa digitalisaatio mainitaan keskeiseksi keinoksi saavuttaa yhdenvertaiset, helposti saavutettavat ja ihmislähtöiset palvelut, joihin kansalaisilla sekä yhteisöillä on mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua (Valtiovarainministeriö 2020). Vuonna 2024 jo 95 prosenttia suomalaisista oli käyttänyt digitaalisia julkisia palveluita viimeisen vuoden aikana (Eurostat 2025). Kuitenkin vain 82 prosenttia määritteli digitaitonsa perustasolle tai sitä paremmiksi (Eurostat 2024).

Vaikka valtaosa ihmisistä hyötyy teknologian tarjoamista mahdollisuuksista, etenkin haavoittuvat ryhmät voivat kokea ne itselleen vieraiksi ja monimutkaisiksi (Brandsen 2020). Heikot digitaidot (Schou & Pors 2019) ja puutteellinen ymmärrys palvelujärjestelmästä (Döring 2021; Safarov 2023) voivat marginalisoida heitä entisestään. Digitaalisen kuilun (*digital divide*) käsite viittaa kansalaisten eriarvoisiin mahdollisuuksiin hyödyntää teknologisia ratkaisuja (Pérez-Morote ja muut 2020; Raihan ja muut 2025). Nyky-yhteiskunnassa teknologisten ratkaisujen hyödyntäminen vaatii osaamista: Euroopan komissio (2022) jaottelee digitaalisiin taitoihin kuuluvan muun muassa kyvyt etsiä, suodattaa ja arvioida tietoa, olla vuorovaikutuksessa, tehdä yhteistyötä ja ratkaista ongelmia teknologian avulla, huolehtia tietosuojasta, luoda digitaalisia sisältöjä ja osallistua yhteiskuntaan teknologiaa hyödyntäen. Internetin hyötykäytön on havaittu korreloivan korkean koulutuksen ja tulotason kanssa, kun taas huonommassa asemassa olevat käyttävät internetiä usein päämäärättömään surffailuun (Pérez-Morote ja muut 2020; Raihan ja muut 2025; van Deursen & van Dijk 2014).

Digitaaliseen kuiluun vaikuttavat useat erilaiset seikat. Sosiodemografisilla seikoilla (ikä, etninen alkuperä, sukupuoli) ja sosioekonomisella (koulutus, talous, asema) tilanteella on todettu olevan merkitystä, mutta taustamuuttujien lisäksi asiaan vaikuttavat myös henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten motivaatio, arvot ja uskomukset sekä järjestelmää kohtaan koettu luottamus (Lythreathis ja muut 2022; Raihan ja muut 2025). Digitaaliset taidot myös vaihtelevat asiayhteyden mukaan: esimerkiksi älypuhelimien viihdekäyttö voi olla sujuvaa, mutta virallisten asioiden hoito koetaan

hankalaksi (Linos ja muut 2022). Lisäksi yhteiskunnallisilla valinnoilla on merkitystä, sillä niistä riippuvat paitsi tarjolla oleva infrastruktuuri ja internetin käytön vapaus myös mahdollisuudet saada apua ja koulutusta digiasioissa (Lythreatis ja muut 2022; Raihan ja muut 2025). Digitaalista kuilua onkin kritisoitu liiallisesta kiinnittymisestä binaariseen logiikkaan (Pethig & Kroenung 2019). Tilalle on tarjottu digitaalisen osallisuuden (*digital inclusion*) käsitettä, joka huomioi myös digitalisaation hyödyntämistä hankaloittavia sosioekonomisia, kulttuurisia ja käytännön seikkoja, tarjoten näin kokonaisvaltaisemman lähestymistavan ilmiöön (Hosman & Pérez Comisso 2020).

Julkiset palvelut vaativat kasvavissa määrin teknologista kyvykkyyttä ja ovat myös siirtäneet enemmän vastuuta palvelujen käyttäjille. Monet haavoittuvassa asemassa olevat kansalaiset suosivat perinteisiä tapoja hallinnon kanssa asioimiseen (Linos ja muut 2022; Madsen ja muut 2022), ja suurin osa niistä, jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluja, on jo valmiiksi yhteiskunnan marginaalissa esimerkiksi taloudellisen tilanteensa, vammaisuutensa, ikänsä tai asuinpaikkansa takia (Hyytiäinen ja muut 2022; Lythreatis ja muut 2022; Raihan ja muut 2025). Tilannetta pahentaa se, että monet näistä ihmisryhmistä ovat erityisen riippuvaisia julkisista palveluista (Pethig ja muut 2021).

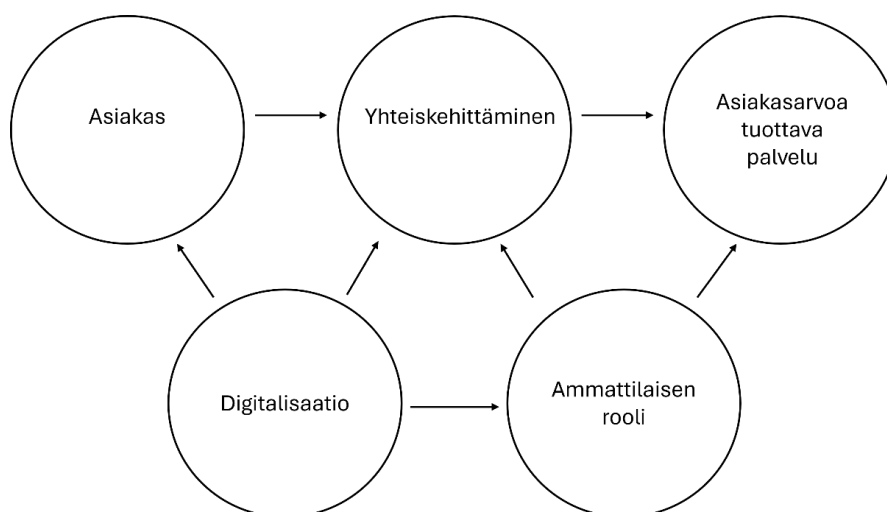
Nykypäivän monimutkaisissa ja digitalisoituneissa palvelurakennearjestelmissä yksilön hallinnollinen taakka (*administrative burden*) (Halling & Baekgaard 2024; Herd & Moynihan 2018), käyttäjän kokemus palvelujärjestelmän työläydestä, voi muodostua kohtuuttoman raskaaksi. Hallinnollinen taakka jakautuu hallinnollisen prosessin vaatiman ajan ja taloudellisten resurssien käyttöön, vaikeuksiin löytää palveluja koskevaa tietoa sekä palveluiden käyttöön liittyvään häpeän ja voimattomuuden tunteeseen (Heird & Moynihan 2018), joskin empiirisessä tutkimuksessa näiden vaikutuksia on ollut vaikeaa erottaa toisistaan (Moynihan ja muut 2014). Hallinnollisen taakan kokemukseen vaikuttavat toiminnanohjauksen kyvyt, jotka vaihtelevat yksilöllisesti ja joita heikentävät sekä materiaallinen niukkuus että terveysongelmat ja kognition heikkeneminen (Christensen ja muut 2020; Giest & Samuels 2023). Erityisesti maahanmuuttajat ovat vaikeassa asemassa, koska eivät tunne palvelujärjestelmää (Safarov 2023) eivätkä paikallista kieltä, joka julkishallinnon kontekstissa voi olla muodollista ja hallinnollisesti monimutkaista (Döring 2021; Fung ja muut 2025).

Teknologian käyttö näyttäytyy nyky-yhteiskunnassa sosiaalisena normina (Goedhart ja muut 2022). Paine siihen syntyy yhtäältä kulttuuristamme eli toimintaympäristöstä, keskusteluista, yleisestä ilmapiiristä ja suosituksista, toisaalta sosiaalisesta verkostosta kumpuavista vaateista, sekä kolmanneksi myös arjesta ja pyrkimyksestä sen helpottamiseen (Talsi 2014). Kuitenkin osa kansalaisista jättäytyy digitaalisen maailman ulkopuolelle vapaaehtoisesti. Digipalveluiden ulkopuolelle jäävät muodostavat

heterogeenisen joukon, jonka toiminnan taustalla on monenlaisia vaikuttimia (Naarmala & Mäkinen 2021). On syytä kyseenalaistaa ulkopuolelle jättäytymisen luokittelu automaattisesti ongelmalliseksi ja ulkopuolelle jättäytyneet koulutusta sekä apua vailla oleviksi.

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS: KANSALAISET JA ASIAKASRAJAPINNASSA TYÖSKENTELEVÄT AMMATILAISET DIGITAALISESSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Tässä luvussa tarkastelen teoreettisesti yhteiskehittämisen mahdollisuuksia ja siihen liittyviä ongelmia sekä julkisten palvelujen ammattilaisten roolia palvelujen arvon muodostumisessa. Käsittelem näitä teemoja sekä yleisesti että erityisesti yhteiskunnan digitalisoitumisen kontekstissa. Avaan teoriakehysten välistä suhdetta kuviossa 2. Lähtökohtana on asiakas ja tavoitteena hänen tarpeitaan vastaava palvelu. Tavoitteen saavuttamisessa voi auttaa asiakkaiden osallistaminen palvelujen yhteiskehittämiseen, mutta siinä onnistuminen ei ole itsestään selvää. Digitalisaatio ja asiakasrajapinnassa olevat ammattilaiset vaikuttavat monin tavoin tähän prosessiin.



Kuvio 2. Teoriakehysten suhde toisiinsa

3.1 Palvelujen käyttäjien mukaan ottaminen palvelujen kehittämiseen

3.1.1 Yhteiskehittämisen mahdollisuudet ja uhat

Alun perin liiketaloudessa (esim. Lusch & Vargo 2006) hyödynnetty palvelujen yhteiskehittämisen idea on noussut myös julkishallinnossa keskeiseksi tavoitteeksi (Osborne 2018; Osborne & Strokosch 2013; Torfing ja muut 2021). Yhteiskehittämisen erityisenä ansiona julkiseen hallintoon pidän sitä, että passiivisen palvelujen kohteen sijaan kansaiset nähdään arvokasta kokemustietoa omaavana resurssina (Mergel ja muut 2025). Julkisten palveluiden yhteiskehittäminen linkittyy näin kiinteästi

voimavarakeskeiseen lähestymistapaan¹² (Fox 2024) ja osallisuuteen, josta käyty teellinen keskustelu on Suomessa liittynyt sekä syrjäytymiseen (*social inclusion / exclusion*) että osallistumiseen ja vaikuttamiseen (*participation*) (esim. Salminen ja muut 2021). Esimerkiksi Isola ja muut (2017, s. 29) kuvaavat osallisuutta liittymisenä sellaisiin vaikuttamisprosesseihin, joissa neuvotellaan resurssien jakamisesta, arvon muodostumisesta tai merkityksellisyydestä. Digitalisaation myötä osallisuuden käsitteeseen on liitetty myös digiosallisuuden ulottuvuus (Hänninen ja muut 2021).

Sovellan yhteiskehittämistä sen ”perinteisten” tavoitteiden merkityksessä, sillä olen kiinnostunut siitä, miten yhteiskehittämisellä voidaan lisätä kansalaisten osallisuutta (Jalonen 2019), parantaa kansalaisten tarpeiden huomioimista (Acar ja muut 2025; Mergel ja muut 2025), tavoittaa erilaisia ryhmiä sekä välillisesti myös vahvistaa kansalaisten hallintoa kohtaan tuntemaa luottamusta (Bentzen 2022; Røiseland ja muut 2024; Torfing ja muut 2021). Tämän lisäksi yhteiskehittämisellä pyritään esimerkiksi edistämään palvelun omistajuuden kokemusta (Ansell ja muut 2024; Rodriguez Müller ja muut 2021a) ja palvelujärjestelmän resurssitehokkuutta (Acar ja muut 2025; Ansell ja muut 2024; Mergel ja muut 2025). Yhteiskehittäminen voi myös vahvistaa sosiaalista koheesiota ja yhteisöjen resilienssiä¹³ valtaistamalla toimijoita ja rakentamalla sosiaalista pääomaa (Mergel ja muut 2025; Torfing ja muut 2016). Ideaalitalanteessa yhteiskehittäminen perustuu tasa-arvoon osallistujien välillä ja se kokoaa yhteen toimijoita yhteiskunnan eri sektoreilta (Brandsen & Honigh 2018; Torfing & Ansell 2021; Torfing ja muut 2016).

Edellä esitetyn valossa on ymmärrettävää, että yhteiskehittämisen soveltaminen on laajentunut yksittäisten palvelujen kehittämisestä kokonaisten palvelujärjestelmien uudelleenmuotoiluun, viheliäisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkomiseen ja ylipäänsä politiikanteon prosessien parantamiseen (Ansell ja muut 2024; Torfing ja muut 2016; Torfing ja muut 2021). Yhteiskehittäminen voidaan nähdä myös strategiana, joka tuo julkisen ja yksityisen sektorin yhteiseen innovaatioprosessiin julkisen arvon (*public value*)¹⁴ saavuttamiseksi (Torfing & Ansell 2021; Virtanen & Jalonen

¹² Voimavarakeskeisessä lähestymistavassa huomio kiinnitetään yksilön ongelmien sijaan hänen vahvuuksiinsa ja toimintaympäristöstä löytyviin, hyvinvointia edistäviin tekijöihin (esim. Saleebey 1996). Voimavarakeskeisyys on lisännyt suosiotaan sosiaalityössä (Caiels ja muut 2024) ja esimerkiksi Suomessa sosiaalityön eettiset periaatteet (Talentia 2022) velvoittavat työntekijää toimimaan voimavarojen tunnistamisen ja huomioimisen lähtökohdasta.

¹³ Yhteisöresilienssi voidaan määritellä yhteisön kyvyksi kestää häiriöitä, kyvyksi toipua kriiseistä ja kriiseistä toipumisen nopeudeksi sekä valmiudeksi luoda itsensä uudelleen vastauksena vastoinkäymisiin ja yllätyksiin (Kimhi & Shamai 2004, s. 441–442; Magis 2010, s. 401).

¹⁴ Julkinen arvo voidaan määritellä monin eri tavoin. Sillä voidaan viitata yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyihin asioihin, poliittisten mandaattien tehokkaaseen toteutumiseen, asiakkaiden ja sidosryhmien tyytyväisyyteen, yleisesti arvokkaaksi koettuun asiointilaan – vaikka se olisikin ristiriidassa yksilön edun kanssa – sekä julkista toimintaa ohjaavaan eetokseen

2023). Laajan tulkinnan mukaan kysymys on tällöin julkisten palveluiden tuottamisen perusteiden ja kansalaisten oikeuksien ja hyvinvoinnin turvaamisen lisäksi myös kansalaisten velvollisuuksista yhteiskuntaa kohtaan (Bozeman 2007; Benington 2011).

Yhteiskehittämisen suosion kasvusta ja sen laaja-alaisesta soveltamisalasta (esim. Torfing ja muut 2021) huolimatta yhteiskehittämisellä on myös varjopuolensa. Kansalaisten osallistumista voidaan käyttää julkisten säästöjen fasadina ja keinona siirtää kansalaisille vastuuta yhteiskunnallisista ongelmista (Steen ja muut 2018). Osallistumismahdollisuudet voivat osoittautua näennäisiksi (Torfing ja muut 2016) ja tavoitteet ennalta päätetyiksi (Røiseland & Breimo 2024), ja pahimmillaan osallistujien rooli voi pelkistyä olemassa olevan järjestelmän oikeuttajaksi (Meriluoto 2017). Osallistujien osallisuus ei lisääny pelkästä paikallaolosta ilman todellisia vaikutusmahdollisuuksia, koska kyse on subjektiivisesta ja vuorovaikutuksessa rakentuvasta kokemuksesta, johon vaikuttavat esimerkiksi koetut merkityksellisyyden ja johonkin kuulumisen tunteet (Leemann ja muut 2022).

Kokemustieto saattaa jäädä alisteiseksi viranomaisten tiedolle (Brandsen 2020), ja kansalaisten myös odotetaan prosessoivan kokemuksensa mahdollisimman neutraaleiksi sekä objektiivisiksi (Meriluoto 2017). Pyrin vastamaan tähän ongelmaan esittelemällä tutkimuksessani myös anonyymeja vaihtoehtoja perinteisille menetelmille. Toisaalta myös osallistujien tavoitteet ja arvot voivat olla erilaisia (Røiseland & Breimo 2024). Yhteiskehittäminen aiheuttaa pettymyksiä, mikäli saavutettu konsensus on aikaansaatu pakolla (Røiseland ja muut 2024) tai mikäli osallistujat kokevat todelliset tulokset vähäisiksi annettuun panokseen nähden (Brandsen 2020).

Yhteiskehittämistä tarkastelevassa tutkimuksessa on tunnistettu monia esteitä. Näitä ovat hallinnon haluttomuus jakaa valtaa (Torfing ja muut 2016), ammattilaisten vaikeus omaksua uusia rooleja (Nordberg & Narbutaité Aflaki 2024), taloudellisten resurssien niukkuus (Clifton ja muut 2020), riskien välttely ja vaikutusten arvioinnin vaikeus (Bovaird & Loeffler 2012) sekä demokraattisen vastuun (Torfing ja muut 2016) ja selkeän päätöksenteon sekä sen valvonnan puuttuminen (Steen ja muut 2018). Yhteiskehittämisen on todettu lisäävän julkisen sektorin kustannuksia (Steen ja muut 2018). Tämä voi muodostua ongelmaksi niukkuutta jakavassa nyky-yhteiskunnassa, jossa kiusaus tyypistää yhteiskehittämisprosesseja kustannussäästöjen vuoksi voi nousta liian suureksi.

Yhteiskehittäminen vaatii kuitenkin resursseja, sillä toimijoiden välisen vuorovaikutuksen tukeminen edellyttää toimijoiden mahdollisesti hyvinkin erilaisten odotusten,

(Moore 1995; Benington 2011). Ks. julkisen arvon erilaisista tyologioista esimerkiksi Fukumoto & Bozeman (2018) ja Cui & Aulton (2023).

sitoutumisten ja maailmankuvien yhteensovittamista (Rodriguez Müller 2021a; Røiseland ja muut 2024). Useat tutkimukset (esim. Acar ja muut 2025; Brandsen 2020; Torfing ja muut 2019) muistuttavatkin yhteiskehittämisen vaativan aikaa, suunnittelua ja tukea. Nämä vaatimukset korostuvat, mikäli osallistujissa on haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä ja ryhmiä. Yhteiskehittäminen voi lisätä osallisuutta ja vähentää ennakkoluuloja, mikäli loppukäyttäjät otetaan mukaan koko kehitysprosessiin, heidän ihmisoikeuksistaan pidetään huolta ja heille tarjotaan osallistumista tukevaa koulutusta (Eseonu 2022; Kuneva & Hough 2023).

Tutkimukseni pyrkii osaltaan ratkomaan sitä ongelmaa, että hyväosaisten ja aktiivisten kansalaisten on todettu olevan ylliedustettuina palveluiden kehittämisessä (esim. Brandsen 2020; Rodriguez Müller ja muut 2021a; Røiseland ja muut 2024). Osallistumisen on havaittu korreloivan esimerkiksi korkean koulutuksen (Alonso ja muut 2019), motivaation (Nasi ja muut 2024), luottamuksen (Brandsen 2020; Lee & Kim 2018), sosiaalisen pääoman (Røiseland ja muut 2024) sekä hyvän itsetunnon ja kyvykkyyden kokemuksen (Alonso ja muut 2019; Kurkela ja muut 2025) kanssa. Edellä esitetystä huolimatta huono-osaisten henkilöiden oletetaan implisiittisesti osallistuvan käyttämiensä palveluiden kehittämiseen (Steen ja muut 2018), ja joskus heitä voidaan jopa painostaa siihen (McMullin & Needham 2018). Perinteiset yhteiskehittämisen muodot, kuten kasvokkain toteutetut työpajat, eivät kiinnosta tai tavoita kaikkia, ja ne voivat tuntua monista vierailta tai jopa pelottavilta (Brandsen 2020). Tämän takia pidän erityisen tärkeänä etsiä ratkaisuja siihen kysymykseen, miten osallistuminen olisi mielekästä niille henkilöille, jotka pitävät omia kykyjään heikkoina. Vaihtoehtona voivat olla esimerkiksi tekemiseen puhumisen sijasta keskittyvät tavat (Brandsen 2020) ja digitaalinen osallistuminen (Kirjavainen & Jalonen 2022).

3.1.2 Digitaaliset menetelmät yhteiskehittämisessä

Kiinnostus digitaalisten menetelmien hyödyntämiseen julkisten palveluiden kehittämisessä on kasvussa¹⁵ (esim. Lember ja muut 2019; Madhala ja muut 2023), ja yhteiskehittämisen on myös todettu yleistyneen digitalisaation myötä (Rodriguez Müller ja muut 2021a; Røiseland ja muut 2024). Vaikka erilaisten osallistamismetodien yhdistäminen tarjoaakin luultavasti hyvän ymmärryksen palvelunkäyttäjien tarpeista (esim. Trischler & Scott 2016), jo pelkkien digitaalisten välineiden hyödyntäminen mahdollistaa perinteisiä menetelmiä laajemman menetelmäkirjon (Rodriguez Müller ja muut 2021a).

¹⁵ Erilaisia digitaalisen yhteiskehittämisen menetelmiä ovat koonneet esimerkiksi Rodriguez Müller ja muut (2021a).

Digitaaliset menetelmät ovat usein kustannustehokkaita (Lember 2018), helposti omaksuttavia (Pauluzzo ja muut 2024), osallistujia motivoivia (Lember ja muut 2019) ja vuorovaikutteisia (Pauluzzo ja muut 2024). Lisäksi ne sopivat maantieteellisesti hajautuneiden ja sosiokulttuurisesti erilaisten toimijoiden yhteen tuomiseen (Torfin ja muut 2021). Ne ylittävät fyysistä osallistumista vaikeuttavia sosiaalisia ja terveydellisiä esteitä (Brandsen 2020), mikä auttaa tavoittamaan myös niin sanotusti vaikeasti tavoitettavia ryhmiä (esim. Jalonen ja muut 2021; Kirjavainen & Jalonen 2022).

Lisäksi digitaaliset menetelmät tarjoavat mahdollisuuden anonyymiyteen, mikä saattaa helpottaa esimerkiksi sosiaalisista peloista kärsivien tai leimautumista pelkäävien osallistumista (Jalonen ja muut 2021; Kirjavainen & Jalonen 2022). Anonymiteetti lisää myös todennäköisyyttä saada sensuroimattomia mielipiteitä ja kokemuksia, joiden puute on tunnistettu yhdeksi palvelunkäyttäjien osallistamisen pulmakohdaksi (Meriluoto 2017). Anonyymit ja/tai tekstimuotoiset vaihtoehdot voivat lisätä palvelujen käyttäjien äänen kuulemisen kattavuutta, joskin nimettömyys saattaa myös tarjota syötettä negatiivisuudelle ja vihapuheelle: ihmisten on todettu käyttäytyvän aggressiivisemmin tilanteissa, joissa he kokevat olevansa anonyymeja (Reichelmann ja muut 2021; Woods & Ruscher 2021).

Digitaaliseen yhteiskehittämiseen liittyy myös varjopuolia. Asiakkaan osallisuuden mahdollisuuksia määrittävät käytössä olevan teknologian asettamat reunaehdot (Weiste ja muut 2022). Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osallisuuden kannalta näen erityisen ongelmalliseksi sen, että osallistumismahdollisuudet eivät ole tasapuolisia, vaan osallistuminen edellyttää sekä teknologista osaamista että kykyä luovia palvelujärjestelmässä (Clifton ja muut 2020; Pauluzzo ja muut 2024). Lisäksi digiavusteisen osallistumisen on todettu riippuvan esimerkiksi sosiaalisesta asemasta (Rodriguez Müller ja muut 2021a). Naiset, ikäihmiset ja hallintoon epäluottamusta kokevat kansalaiset osallistuvat digitaalisiin menetelmin toteutettuun palvelujen kehittämiseen muita vähemmän. Erityisen hankalassa tilanteessa ovat maahanmuuttajat, joiden osallistumista vaikeuttavat paitsi heikompi luottamus julkishallintoon kuin kantaväestöllä myös etniset ja sosiaaliset eroavaisuudet sekä kieleen liittyvät haasteet (Clifton ja muut 2020). Näin ollen vaikuttaa todennäköiseltä, että kaikille ulottuvan (*ubiquitous*) digitalisaation seurauksena syntyy eri kansalaisryhmiä syrjiviä käytäntöjä (Raihan ja muut 2025).

Digitalisaation nopea eteneminen korostaa tietoturvan ja tietosuojan merkitystä (Clifton ja muut 2020; Wouters ja muut 2021), herättää kysymyksiä datan omistajuudesta, immateriaalioikeudesta ja vastuusta (Lember ja muut 2019) sekä haastaa lainsäädäntöä.¹⁶ Myös julkishallinnon palveluammattilaisten tekninen osaaminen on

¹⁶ Hallinnon digitalisoitumisen haasteista kirjoittavat esimerkiksi Koivisto ja Koulu (2020).

tärkeää (Clifton ja muut 2020). Digitaaliset ratkaisut eivät ole neutraaleja. Ihmisen kehittämistä ne sisältävät väistämättä arvovalintoja ja oletuksia. Kaikkia uhkia tuskin on edes havaittu, sillä niiden realisoituminen ottaa oman aikansa (Lember 2018).¹⁷ Mielestäni on tärkeää ymmärtää julkisissa palveluissa hyödynnettävän teknologian kehittäjien ja omistajien määrittävän myös yhteiskehittämisen reunaehdot (Lember ja muut 2019). Mahdollista on sekin, että digitalisaatio johtaa siihen, että julkishallinto ei koe tarpeelliseksi osallistaa kansalaisia palvelujen kehittämiseen. Yhteiskehittämiseen ei välttämättä nähdä enää olevan tarvetta, koska saatavilla on kehittyntä data-analytiikkaa, koneoppimisen mahdollistamia ratkaisuja sekä suuria data-massoja esimerkiksi sosiaalisen median kautta (Lember ja muut 2019).

Digitaalisen kehityksen tarjoamat mahdollisuudet yhteiskehittämiselle ja osallisuudelle vaikuttavatkin kaksiteräiseltä miekalta, ja systemaattista tutkimustietoa niiden vaikutuksista on toistaiseksi vain rajoitetusti. Oleelliseksi nousee kysymys siitä, vähentävätkö vai vahvistavatko digitaaliset mahdollisuudet yhteiskunnassa vallitsevia eriarvoisuuksia (Lember ja muut 2009). Pauluzzo ja muut (2024) toteavat systemaattisen kirjallisuuskatsauksensa loppupäätelmänä, että digitaalisella yhteiskehittämisellä on mahdollisuus lisätä yhteiskunnan inklusiivisuutta, kansalaisten osallistumista julkisten palveluiden kehittämisen eri vaiheisiin, taloudellista avoimuutta, julkissektorin tilivelvollisuutta sekä julkishallinnon mahdollisuuksia luoda tehokkaampia ja asiakaskeskeisempiä palveluja. Tämä toteutuu kuitenkin vain, mikäli digitaalisen kuilun, valtasuhteiden, tietoturvan ja eri järjestelmien yhteensopivuuden kaltaiset ongelmat pystytään huomioimaan riittävällä tavalla.

3.2 Asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten muuttuva toimintaympäristö

3.2.1 Ammattilaisten kriittinen rooli palvelun arvon muodostumisessa

Tutkimukseni kantavana ajatuksena on, että julkisen palvelun merkitys kytkeytyy palvelunkäyttäjien siitä saamaan hyötyyn. Tämä on yksi julkisen palvelulogiikan (esim. Osborne 2018; Osborne ja muut 2022) keskeisistä teeseistä. Julkisen

¹⁷ Esimerkiksi tekoälyn hyödyntäminen (Mergel ja muut 2023) ja sen mahdollistama algoritmien päätöksenteko (Chandra & Feng 2025) ovat julkishallinnon tämän hetken voimakkaimpia muutosvoimia. Hallinnot ovat innokkaita ottamaan käyttöön tekoälyratkaisuja, mutta niiden todellista julkista arvoa tai implementaation onnistuneisuutta ei ole juuri arvioitu (Mergel ja muut 2023). Eräs oleellisimmista kysymyksistä on, kenen on vastuu uuden teknologian mahdollisista virheistä (Busuioc 2020).

palvelulogiikan mukaan palvelun arvo syntyy käytettäessä¹⁸ eikä sitä siksi voi pelkistää palvelun ominaisuuksiin (Osborne 2018; Osborne ja muut 2022). Palvelun arvoa voidaan tarkastella yksilöllisenä kokemuksena, joka muotoutuu käyttäjän omien kokemusten, odotusten ja tarpeiden pohjalta¹⁹ (Sheth 2020). Tämä arvo rakentuu, kun käyttäjä yhdistää omat tietonsa ja taitonsa muiden palveluprosessissa mukana olevien resursseihin (Kurkela ja muut 2025).

Tutkimuksessani ovat näkyvillä Osbornen (2021) tunnistamat, keskenään sidoksissa olevat asiakasarvon ulottuvuudet: 1) välitön tyytyväisyys palveluun, 2) keskipitkän ja pitkän aikavälin tulokset, 3) koko elämän mittaiset vaikutukset sekä 4) vähentynyt riippuvuus julkisista palveluista. Näistä jälkimmäisellä on myös yhteiskunnallisen tason vaikutusta. Lisäksi julkiset palvelut tuottavat arvoa kansalaisille myös 5) yhteiskunnan ja yhteisöjen tasolla (Osborne 2021).

Palveluntarjoajan näkökulmasta kyse on palvelutarjoamaan (*service offering*) sisältyvästä arvopotentialista (Grönroos 2019), jonka realisoituminen riippuu siitä, miten asiakas sitä hyödyntää ja miten se hänen tilanteeseensa sekä kokemuksiinsa soveltuu (Osborne 2018).²⁰ Edellä esitetty ei kyseenalaista palveluntarjoajan roolia, vaan ennemminkin se ohjaa kiinnittämään huomiota palveluntarjoajan ja -käyttäjän väliseen arvon yhteisluontiin (Osborne 2018; Osborne ja muut 2015). Arvon kokemisen yksilöllisyys voi aiheuttaa ammattilaisille vaikeuksia tavoittaa asiakkaan kokemusmaailmaa, mikäli hän ei huomioi tämän laajempaa elämänpiiriä ja siinä arvonluontia edesauttavia tai vaikeuttavia tekijöitä (Komulainen ja muut (2023). Erityisesti haavoittuvien ryhmien kohdalla on arvioitava asiakkaiden kyvyt arvonluomiseen (Cui & Osborne 2022; Komulainen ja muut 2023).

Asiakastyötä tekevillä julkisten palvelujen ammattilaisilla on siis keskeinen merkitys asiakasarvon muodostumisessa (esim. Engen ja muut 2021; Grönroos & Voima 2011; Gyllenhammar ja muut 2023). Näitä ammattilaisia ovat esimerkiksi sosiaalityöntekijät, opettajat ja terveydenhuollon ammattilaiset. Michael Lipsky (1980) kutsui heitä katutason byrokraateiksi (*street-level bureaucrats*). Negatiivisesta konnotaatiostaan huolimatta byrokraatti oli Lipskylle melko neutraali ilmaisu. Lipsky näki katutason työntekijät poliittisten päätösten täytäntöönpanijoina ja politiikan toteuttajina, koska he käyttävät harkintavaltaa (*discretion*)²¹ määritellessään asiakkaiden oikeuksia

¹⁸ Vargo ja Lusch (2008) ovat kehittäneet käyttöarvon (*value in use*) käsitteen, jonka vastapuolena on hintaan konkretisoituva vaihtoarvo (*value-in-exchange*).

¹⁹ Palvelunkäyttäjien lisäksi arvoa voi kuitenkin muodostua myös työntekijälle tai vapaaehtoistyöntekijälle esimerkiksi merkityksellisyuden kokemuksen tai uusien taitojen oppimisen muodoissa (Maijala ja muut 2024; Osborne 2021).

²⁰ Grönroos (2019) käyttää ilmaisua arvopiiri (*value sphere*).

²¹ Harkintavaltaan liittyy läheisesti viranhaltijoiden autonomia eli lupa soveltaa osaamista ennakoimattomissa tilanteissa (Marvel & Resh 2015), joskin tätä mahdollisuutta rajaavat lainsäädännön (esim. Karlsson 2019) lisäksi hyvän hallinnon periaatteet (Bauhr & Carlitz

palveluihin tai etuihin (Lipsky 1980). Harkintavaltaa tarvitaan, sillä kansalaisilla on yksilöllisiä tarpeita ja heidän olosuhteissaan on erityispiirteitä.

Katutason byrokratiaa on tutkittu monista eri näkökulmista, jotka Hill ja Hupe (2022) tiivistävät kolmeen ulottuvuuteen: työntekijän suhde muihin toimijoihin (*relational dimension*), suhde sääntöihin (*substantive dimension*) sekä suhde ja asenne omaan työhön (*attitudinal dimension*). Kaikki kolme ulottuvuutta näyttäytyvät katutason työntekijän työssä (Hill & Hupe 2022) ja luovat hänelle kolmoisidentiteetin ammattilaisena, viranomaisena ja asiakastyötä tekevänä työntekijänä (Hupe 2019). Changin ja Brewerin (2023) mukaan teoria katutason byrokratiasta on kehittynyt kahdella jossain määrin yhtenevällä raiteella, joista ensimmäinen on keskittynyt poliitikkojen, byrokraattien ja kansalaisten väliseen suhteeseen, kun taas toisen fokus on katutason byrokraatin roolissa poliittisten päätösten toimeenpanijana, joskus jopa niiden muotoilijana. Näistä ensin mainittu näkemys korostaa harkintavallan negatiivisia seurauksia jälkimmäisen katsantokannan ollessa optimistisempi.

Koen katutason byrokraatti -käsitteen kuvaavan asiakasrajapinnassa työskentelevän ammattilaisen todellisuutta enää vain rajoitetusti. Se syntyi aikana, jolloin hallinta ei ollut nykyiseen tapaan verkostomaista vaan hallinto miellettiin byrokraattiseksi, normatiiviseksi ja hierarkkiseksi (Durose 2007; Maynard-Moody & Musheno 2003).²² Teoria katutason byrokratiasta ei tavoita esimerkiksi julkisten palvelujen yksityistämistä (Brodkin 2012), työntekijöiden harkintavallan kaventumista (Durose 2007), esihenkilöiden muuttunutta roolia (Agger & Damgaard 2018) eikä tiimityön (Foldy & Buckley 2010) tai sukupuolen (Durose & Lowndes 2024) merkitystä hallinnossa. Erityiseksi puutteeksi tutkimukseni kannalta nousee se, että katutason byrokratia näkee vuorovaikutuksessa syntyvän arvon lähinnä työntekijöiden luomaksi (Gofen ja muut 2024) ja asemoi palvelunkäyttäjän melko passiiviseen ja voimattomaan rooliin (Gofen ja muut 2024; Hupe 2022). Maynard-Moody ja Musheno (2003) huomauttavatkin Lipskyn termien olevan kaukana asiakastyötä tekevien ammattilaisten arkitodellisuudesta, koska nämä eivät koe itseään politiikan toimeenpanijoiksi tai välttämättä edes hallinnon työntekijöiksi.

Durosen (2007) mukaan katutason työntekijä ei ole enää riittävä käsite kuvaamaan asiakasrajapinnassa työskenteleviä ammattilaisia. Hän kuvaa nykyajan julkishallinnon asiakastyötä tekevää henkilöä etulinjan työntekijäksi (*front line worker*). Kyse on luovasta ja yrittäjähenkisestä selviytyjästä, joka taitojensa avulla suoriutuu kompleksisen nykyhallinnon vaatimuksista ja kykenee luovimaan palvelujärjestelmän eri tasoilla (Durose (2007; 2011). Termi korostaa paikallistiedon ja -verkostojen sekä

2021), organisatoriset säännöt (Gofen 2024), yhteiskunnassa hyväksytyt arvot (Tummers ja muut 2015) sekä ammatilliset ja eettiset normit (Loyens & Maesschalck 2010).

²² Tämä liittyy osaltaan myös keskusteluun hallinnon (*government*) ja hallinnan (*governance*) välisestä suhteesta, esimerkiksi Rhodes (1996).

kenttätöön merkitystä (Durose 2007). Myös Maijala ja muut (2024) hahmottavat asiakastyötä tekevälle ammattilaiselle uudenlaisia rooleja²³. Heidän mukaansa työntekijä toimii asiakkaan yhteistyökumppanina, luottamusta itseään ja julkissektoria kohtaan lisäävänä tahona sekä alansa ammattilaisena, joka tarvittaessa opastaa palvelujen käytössä. Lisäksi hän vaikuttaa palvelukokemuksen syntymiseen, hyödyntää moniammatillista yhteistyötä ja kehittää itseään. Asiakastyötä tekevän ammattilaisen työpanos voidaankin nähdä julkisen palveluorganisaation tarjoamaksi resursiksi, jonka asiakas voi yhdistää muihin resursseihinsa.

Tutkimuksessani asiakkaiden ja julkisten palvelujen ammattilaisten kohtaamisista tekemiäni havaintoja kehystävät useat julkisten palvelujen erityispiirteet. Yksittäisen asiakkaan halujen ja tarpeiden lisäksi julkisia palveluja ohjaavat myös kansalaisten kollektiivinen hyvinvointi ja yhteiskunnan tasolla toteutuva julkinen arvo, joka voi olla ristiriidassa yksilön palvelulta hakeman hyödyn kanssa (Osborne ja muut 2021; Sønderskov & Rønning 2021). Lisäksi julkishallinnon asiakkaat voivat olla haluttomia tai pakotettuja palvelunkäyttäjiä ja palvelu voi liittyä kontrolliin ja sanktiointiin (Osborne 2018; Sønderskov & Rønning 2021). Palveluntuottaja ei lähtökohtaisesti voi valita asiakkaitaan (Osborne 2018), eikä käyttäjän paluu palvelun piiriin ja asiakassuhteen jatkuvuus välttämättä ole toivottavaa (Osborne 2018), vaan palveluntarjoajan tavoitteena voi jopa olla saada asiakas riippumattomaksi palvelusta²⁴ (Sønderskov & Rønning 2021). Nyky-yhteiskunnassa asiakassuhde myös harvoin on kahdenvälinen vaan yleensä se koostuu monimutkaisesta ja keskinäisriippuvaisesta verkostosta, johon saattaa kuulua palvelun käyttäjän lisäksi hänen lähipiirinsä sekä useita palveluntuottajia, joista osa voi olla järjestöjen ylläpitämiä tai yksityisiä (Nasi ja muut 2024; Osborne ja muut 2021; Powell & Osborne 2020).

Tunnistan organisaation, palvelujärjestelmän ja jopa laajemmin yhteiskunnan asenneilmapiirin vaikuttavan yksittäisten asiakaskohtaamisten taustalla, minkä takia koen julkisten palvelujen arvonmuodostumisen monitahoisuutta korostavan palveluekosysteemin käsitteen kiinnostavaksi lähestymistavaksi myös yksilötasolle. Palveluekosysteemin käsite viittaa ihmisten, organisaatioiden ja niiden toimintaa säätelevien rakenteiden muodostamaan kokonaisuuteen, jonka toiminta riippuu osien

²³ Van Eijk ja Steen (2022) puolestaan luokittelevat kansalaisten roolit palvelutuotannossa yhtäältä hyödynsaajaksi, toisaalta asiakkaaksi ja palvelun yhteistuottajaksi. Kurkela ja muut (2025) täydentävät jaottelua kansalaisten toimijuuden neljällä ulottuvuudella. Kansalaiset voidaan mieltää yhtäältä resurssien yhdistäjiksi, kun käyttäjät tuovat palveluprosessiin elämäkokemuksensa ja kokemuksensa palvelujärjestelmästä. Toisaalta heidät voidaan määrittää erityisesti heidän kokijutensa kautta, jolloin palvelun käyttökokemus muodostaa sen arvonmuodostumisen ytimen. Kansalaiset voidaan myös nähdä julkisen toiminnan kohteina tai edunsaajina sekä palvelujen yhteistuottajina toimijuuden vaihdellussa henkilötietojen antamisesta huomattavaa tietoa ja kyvykkyyttä vaativiin tehtäviin.

²⁴ Esimerkiksi sosiaalityön tavoite on luoda ja palauttaa ihmisten omaehtoisen selviytymisen edellytyksiä (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2024).

yhteistyöstä (Jalonen ja muut 2025; Petrescu 2019; Osborne ja muut 2021). Ekosysteemiajattelu korostaakin toimijoiden välistä dynamiikkaa ja keskinäisriippuvuutta (Petrescu 2019; Strokosch & Osborne 2020; Trischler & Charles 2019). Julkisten palvelujen arvon nähdään syntyvän organisaatioiden ja asiakkaiden sekä organisaatioiden välisissä suhteissa (Strokosch & Osborne 2020; Osborne ja muut 2022). Asiakkaan palvelusta saaman hyödyn lisäksi ajattelu kattaa myös laajemman yhteiskunnallisen, niin sanotun julkisen arvon (Trischler ja muut 2023), joka omassa tutkimuksessani liittyy vahvasti työllistymiseen.

Julkisten palvelujen arvonmuodostumista voi tapahtua myös epäsuorasti tai jopa tiedostamatta (Brandsen & Honingh 2018). Luotettu ammattilainen voi rohkaista asiakasta vähitellen itsenäiseen digitaalisten palveluiden käyttöön, vaikka tapaamisen varsinainen tarkoitus olisi esimerkiksi työnhaku. Huonosti suunniteltu tai toteutettu palvelu puolestaan voi olla asiakkaalle jopa vahingollinen²⁵ (Engen ja muut 2021). Tästä on kysymys esimerkiksi silloin, kun nuori saa työtoimintaan osallistuessaan epäonnistumisen kokemuksen ja mieltää siksi työpanoksensa merkityksettömäksi. Julkisten palvelujen arvo onkin aina käyttöarvoa tietyssä kontekstissa (*value-in-context*) (Vargo & Lusch 2017). Toisin sanoen palvelukokemuksen onnistuminen riippuu aina paitsi siitä, miten palvelu vastaa käyttäjän tarpeisiin, myös siitä, millaisia arvoja ja ennakkokäsityksiä asiakkaalla on (Osborne ja muut 2021).

Asiakastyötä tekevien ammattilaisten arkeen ovat vaikuttaneet julkista sektoria kohtaan koetun luottamuksen heikkeneminen (Davidovitz & Cohen 2020) sekä NPM:n²⁶ oppien mukaisten, tulostavoitteita ja tilivelvollisuutta korostavien toimintatapojen leviäminen (Hood 1991; Johnson ja muut 2021). Nämä standardoivat työtä ja asiakaskohtaamisia (Brodkin 2011), muuttavat asiakassuhteet etäisemmiksi (Mik-Meyer 2018) ja vähentävät ammatillista motivaatiota (Jacobsen ja muut 2014). Ammatillaiset voivat kokea olevansa ”puun ja kuoren välissä”, kun painetta luovat yhtäältä politiikasta ja hallinnosta tulevat vaatimukset ja säästöpainheet sekä toisaalta asiakasrajapinnasta nousevat odotukset (Friedrich 2025)²⁷.

Tunnistan tutkimuksessani ristipaineen, jossa asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset toimivat: resurssien niukkeneminen sekä velvoite noudattaa lakeja ja sääntöjä asettuvat usein vastakkain asiakkaiden toiveiden sekä oman ammattietiikan ja arvojen kanssa (Lipsky 1980; Tummers ja muut 2012). Kun asiakkaat edustavat

²⁵ Arvon yhteistuhon (value co-destruction, Plé & Chumpitaz Cáceres 2010) käsite viittaa tilanteeseen, jossa toimijoiden välinen vuorovaikutus epäonnistuu ja jonkun osapuolen kokemaa käyttöarvoa (Engen ja muut 2021) tai hyvinvointia (Sønderskov & Rønning 2021) vähenee.

²⁶ Ks. johdantoluku.

²⁷ Asiakasresponsiivisuuden ja taloudellisten voimavarojen jännitteistä suhdetta on tutkinut esimerkiksi Kork (2016).

haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä, heidän vaikeat elämäntilanteensa tuovat ammattilaisille erityistä tunnekuormaa (Ruiz-Fernandez 2021).

Tutkimuskirjallisuudessa on löydetty erilaisia asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten selviytymiskeinoja. Näitä ovat esimerkiksi asiakkaan rinnalla pysyminen, asiakkaasta loitontuminen ja asiakkaita vastaan asettuminen (Tummers ja muut 2015). Maynard-Moody ja Musheno (2003) kuvaavat asiakkaasta loitontuneen ammattilaisen noudattavan tarkasti sääntöjä ja pyrkivän helpottamaan omaa työtään esimerkiksi helpompia asiakkaita priorisoimalla ja hankalampia välttelemällä. Asiakkaan rinnalla pysyvät ammattilaiset puolestaan ovat valmiita tekemään enemmän töitä ja epämiellyttävämpiä tehtäviä ja ottamaan suuremman riskin epäonnistumisesta. Selviytymiskeinoja digitaalisessa kontekstissa analysoivassa tutkimuksessa on havaittu, että ammattilaiset siirtävät digitaalisten välineiden mahdollistamia tehtäviä ja vastuita asiakkaille, priorisoivat kyvykkäimpien asiakkaiden viestejä sekä noudattavat erityistä varovaisuutta digitaalisessa vuorovaikutuksessa etenkin tekstimuotoisen kommunikation kohdalla (Breit ja muut 2020).

3.2.2 Ammattilaiset ja julkishallinnon digitalisaatio

Digitalisaatio on mullistanut asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten arkea. Digitalisaation on yhtäältä katsottu vähentävän²⁸ (Hupe 2022; Larsson & Skølsvik 2021) ja toisaalta luovan mahdollisuuksia (Schuppan 2015) ammattilaisten harkintavallalle. Buffatin (2015) mukaan harkintavallan ja digitalisaation monimutkaista suhdetta ei voida pelkistää kumpaankaan näkemykseen, sillä se sisältää elementtejä molemmista (ks. myös Alshallaqi 2024; Johansson 2025). Suhtaudun digitalisaatioon neutraalina muutosvoimana, johon liittyy sekä uhkia että mahdollisuuksia. Esimerkiksi monien päätöksentekoprosessien automatisoituminen on yhtäältä vähentänyt inhimillisten erehdysten mahdollisuutta ja ammattilaisten ennakkoluulojen vaikutusta (Bourgault 2020; Johansson 2025), mutta toisaalta johtanut siihen, ettei asiakas saa selitystä päätökselle eikä hän voi neuvotella siitä kenenkään kanssa (Lindgren ja muut 2019). Tietojärjestelmät eivät tavoita kansalaisten yksilöllisten elämäntilanteiden monimuotoisuutta ihmisten tavoin (Hupe 2022), joskin toisaalta ammattilainen voi käyttää harkintavaltaansa myös kansalaisia syrjivästi (Alshallaqi 2024, s. 33).

²⁸ Digitaalisen harkintavallan (*digital discretion*) käsite kuvaa inhimillisen päätöksenteon korvautumista tietokoneistetuilla ratkaisuilla (Busch & Zimmer-Henriksen 2018). Tekoälyyn perustuvien teknologioiden lisääntyminen julkisella sektorilla on johtanut siihen, että tekoälyyn pohjautuva harkintavalta (*artificial discretion*) on erotettu omaksi termikseen (Young ja muut 2019). Monet tutkijat (esim. Lindgren ja muut 2019; Northcott 2025; Oswald 2018) ovat huolestuneita harkintavallan siirtymisestä tietojärjestelmien kehittäjille ja tekoälytyökalujen kouluttajille.

Digitalisaatio on myös muokannut ammattilaisen ja asiakkaan välistä kohtaamista²⁹ ja valta-asetelmia (Breit ja muut 2020). Myös niissä ilmenee digitalisaation paradoksaalisuus. Tapaamisen sijaan tai sen lisäksi viranomaisen käsittelee asiakkaasta saatavaa tietoa tietokonevälitteisesti, mikä saattaa etäännyttää viranomaisia (Nordesjö ja muut 2021) ja rajoittaa saatavilla olevan informaation määrää (Petraakki 2018). Toisaalta asiakkaille on tarjolla enemmän tietoa sekä julkisista palveluista (Krøtel 2021) että heidän omista asioinneistaan tavalla, joka muokkaa järjestelmää läpinäkyvämmäksi (Breit ja muut 2020; Krøtel 2021; Petraakki 2018). Informaation helppo saatavuus mahdollistaa molemminpuolisen etukäteisvarautumisen, ja esimerkiksi terveydenhuollossa asiakkaat hyödyntävät internetiä diagnosoidessaan omia vaivojaan (Hupe 2022, s. 227). Digitaalisten kanavien myötä ammattilaiset saattavat olla helpommin saavutettavissa, mikä voi kasvattaa joidenkin asiakkaiden odotuksia yhteydenpidon tiheydestä liiankin suureksi (Breit ja muut 2020).

Digitalisaatio on nostanut esiin kysymyksiä tietoturvasta ja luotettavuudesta (Nordesjö ja muut 2022) sekä uudenlaisista eettisistä haasteista (esim. BaracsKay 2023; Bourgault 2020). Niistä kriittisimpänä pidän Johanssonin (2025) korostamaa digitaalisen päätöksenteon anonymiteettiä, joka vähentää empatiaa ja personoituja päätöksiä. Digitalisaatio on myös johtanut niiden asiakkaiden priorisoimiseen, jotka kykenevät asioimaan digitaalisten kanavien kautta (Breit ja muut 2020). Lisäksi aiemmin kasvokkaista vuorovaikutusta vaativien toimintojen muuttuminen itsepalveluksi saattaa entisestään murentaa kansalaisten yhteiskuntaa kohtaan kokemaa luottamusta (Hupe 2022), joskin luottamusta huonontavat myös ikävät kokemukset viranomaisten kanssa asioimisesta (Rothstein & Eek 2009). Havainto kytkeytyy haavoittuviin ryhmiin, koska heikon luottamuksen on todettu korreloivan matalan tulotason ja koulutuksen sekä maaseudulla asumisen kanssa (OECD 2021).

Tutkimusten perusteella asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset ovat suhtautuneet digitalisaatiokehitykseen kaksijakoisesti, ja esimerkiksi sosiaalityön kontekstissa digitaalisissa palveluissa nähdään sekä uhkia että mahdollisuuksia (Kivistö & Pääkkönen 2017). Uhat liittyvät vuorovaikutuksen köyhtymiseen ja asiakkaan kohtaamisen kasvottomuuteen, kun taas mahdollisuudet kytetään asiakkaiden parempaan tavoittamiseen, palvelujen monipuolistamiseen ja henkilökohtaistamiseen sekä asiakkaiden toimijuuden vahvistamiseen. Digitalisaatio parantaa myös tiedon saataavuutta ja jaettavuutta, mikä vahvistaa työprosessien hallintaa ja osaamisen kumulointumista (Kivistö 2017; Pohjola 2017; Salmela & Mämmi-Laukka 2017). Pulkkinen ja

²⁹ Kansalaisen ja julkisen vallan välistä kohtaamista on kuvattu Charles Goodsellin (1981) kehittämällä ”julkisen kohtaamisen” (*public encounter*) termillä, joka on laajentunut myös digitaaliseen julkiseen kohtaamiseen (*digital public encounter*, esim. Hupe 2022). Toisaalta esimerkiksi Zainuddin ja muut (2016) sekä Taiminen ja muut (2018) tuovat esiin arvon itseluonnin (*value self-creation*) käsitteen, joka korostaa asiakkaan aktiivista ja itsenäistä roolia erityisesti digitaalisissa julkisissa palveluissa.

muiden (2025) mukaan digitalisaation omaksumista edistävät yksilötasolla kokemukset teknologian hyödyllisyydestä ja helppoudesta, kun taas organisaatiotasolla kysymys on saatavilla olevasta tuesta ja siitä, kokeeko ammattilainen, että häneltä odotetaan teknologian käyttöä.

Digitalisaatioon liittyy paljon odotuksia, mutta samalla sen vaikutuksista on ristiriitaisia käsityksiä. Esimerkiksi Lindgren ja muut (2019) muistuttavat, että keskustelua ei ole juurikaan käyty siitä, mitkä julkiset palvelut voidaan digitalisoida ja mitkä taas vaativat ammattilaisen läsnäoloa ja tukea. Näenkin Pulkkinen ja muiden (2025, s. 21) tavoin ammattilaisten digivalmiuksien tarkoittavan paitsi kykyä käyttää digitaalisia menetelmiä, myös kykyä kriittisesti arvioida, milloin ne voivat aidosti parantaa palveluntuotantoa. Toisaalta asiakkaiden mielipiteet vaihtelevat, sillä siinä missä yhdet kokevat esimerkiksi etuuksien hakemisen internetissä myönteisenä sen tarjoaman anonyymiyden takia, tarvitsevat toiset asioinnissa henkilökohtaista apua ja tukea (Madsen & Kræmmergaard 2016). Digitalisaation mahdollisuudet ja uhat kulmineoituvat haavoittuvien ryhmien kohdalla (Johansson 2025). Keskeinen kysymys tältä osin on: miten ihmisten haavoittuvuutta ja alttiutta erilaisiin riskeihin ja ongelmiin on mahdollista arvioida digitaalisin välinein?

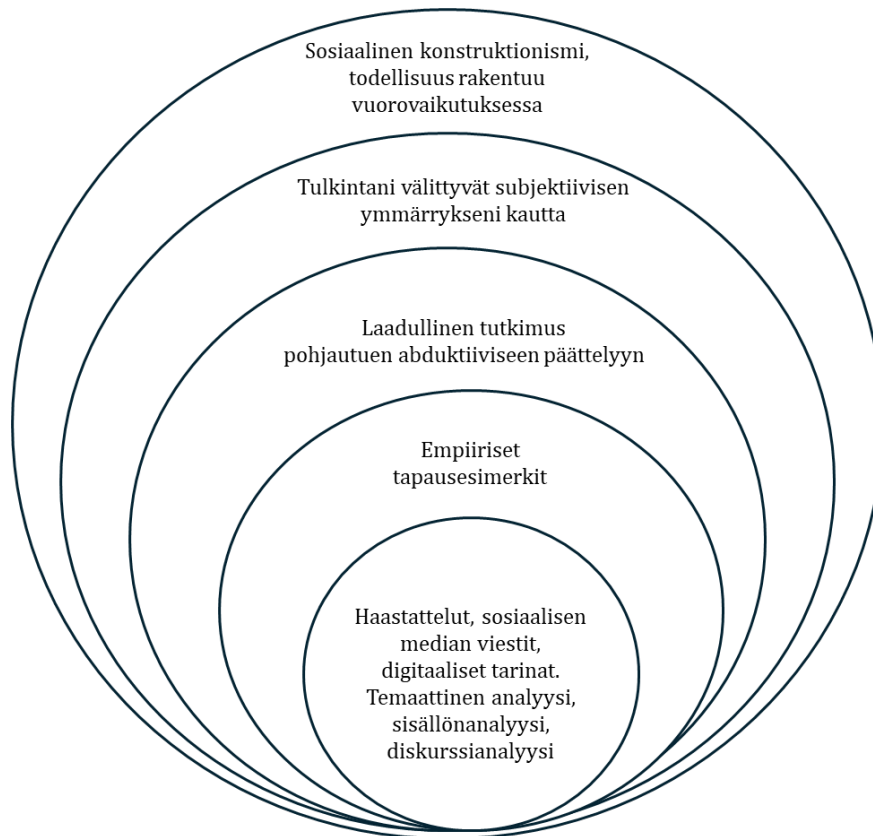
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Olen edellä hahmotellut tutkimusaiheeni teoreettisen viitekehyksen: olen analysoinut julkisten palvelujen yhteiskehittämistä ja eritellyt asiakasrajapinnassa toimivien ammattilaisten osuutta arvomuodostuksessa sekä tuonut esiin digitalisaation vaikutuksia molempiin teemoihin. Tässä luvussa esittelen tutkimukseni metodologiset valinnat.

Tutkimukseni tavoitteena on lisätä ymmärrystä digitaalisista menetelmistä haavoituvassa asemassa olevien osallisuuden tukemisessa julkisten palvelujen yhteiskehittämisen kontekstissa ja asiakasrajapinnassa toimivien ammattilaisten roolista yhteiskehittämisprosessissa. Tutkimukseni suuntautuu näin toimijalähtöiseen analyysikehykseen, jossa järjestelmätason ilmiöitä tarkastellaan asiakasrajapinnassa syntyneiden kokemusten, ongelmien ja onnistumisten kautta. Näen tämän tarkoituksenmukaisena ja tutkimustehtäväni mukaisena lähestymistapana, sillä se mahdollistaa toimijoiden kokemusten ja heidän arkisten toimintatapojensa asettamisen rakenteellisiin kehyksiin. Yhteiskuntatieteellisen tulkitsevan tutkimusperinteen mukaisesti pyrin ymmärtämään ja jäsentämään *digitaalista yhteiskehittämistä* osatutkimusten tarjoamien empiiristen tapausesimerkkien kautta. Aineistonkeruumenetelmät olen valinnut siten, että ne mahdollistavat asiakkaiden äänen kuulemisen mahdollisimman aitona ja ”suodattamattomana”.

Guba ja Lincoln (1994) kuvaavat tutkimuksen taustalla vaikuttavaa maailmankuvaa paradigman käsitteellä.³⁰ He jakavat käsitteen kolmeen ulottuvuuteen: ontologia on oppi tietämisen kohteen tai todellisuuden luonteesta, kun taas epistemologia viittaa siihen, mitä ylipäänsä voimme tietää ja saada selville. Metodologia puolestaan tarkoittaa menetelmiä, joita tutkija voi käyttää tutkiakseen sitä, minkä uskoo olevan mahdollista selvittää (Guba & Lincoln 1994). Esitän tämän tutkimuksen paradigmaattiset valinnat seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 3. Tutkimustani ohjaa ajatus todellisuuden subjektiivisesta, vuorovaikutuksessa rakentuvasta luonteesta. Sen käytännön toteutus rakentuu laadullisia menetelmiä ja abduktiivista päättelyä hyödyntäen.

³⁰ Thomas Kuhn (esim. 1970) viittaa paradigmalla tieteenalan jakamaan perustavanlaatuisen ajattelutapaan, joka ohjaa tutkimuskysymyksiä, menetelmiä ja tulkintoja tietyssä historiallisessa vaiheessa. Tieteellinen kehitys tapahtuu Kuhnin mukaan normaalitieteen, kriisin ja tieteellisen vallankumouksen vuorotteluna, jolloin vanha paradigma korvautuu uudella.



Kuvio 3. Tutkimuksen paradigmaattiset valinnat (mukaillen Saunders ja muut 2016)

4.1 Tieteenfilosofiset lähtökohdat

Tutkimukseni ontologiset ja epistemologiset lähtökohdat kytkeytyvät *sosiaaliseen konstruktionismiin*. Konstruktionismissa todellisuus nähdään kokemukselliseksi ja suhteelliseksi (Denzin & Lincoln 2011; Guba 1990) sekä ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa rakentuvaksi (Denzin & Lincoln 2011; Guba 1990). Sosiaalisen maailman ymmärtäminen edellyttää pelkkien ulkoisten havaintojen lisäksi syvällistä paneutumista tutkimuskohteen kokemusmaailmaan ja siihen liittyviin merkityksiin (Järvinen & Järvinen 2000). Konstruktivistisen näkökulman mukaisesti näen itseni osaksi tutkimaa yhteiskuntaa ja sen todellisuutta. Ymmärrän ja tulkitsen digitaalista yhteiskettä omasta näkökulmastani (Guba & Lincoln 1994), ja todellisuuteni on relativistista eli riippuvaista kulttuurista, jossa olen kasvanut, sekä käyttämästäni kielestä, käsitteistä ja diskursseista (Raatikainen 2004).

Sosiaalista konstruktionismia ei voida pitää yksiselitteisenä lähestymistapana (esim. Harris 2010). Esimerkiksi Niska ja muut (2024) kuvaavat sitä sateenvarjoksi, jonka alle sijoittuu monenlaisia näkemyksiä ja painotuksia. Niille yhteistä on sosiaalisten

todellisuuksien epävarman luonteen hyväksyminen (Harris 2010), ihmisen aktiivisen roolin tunnistaminen (Holstein & Gubrium 2008) ja kriittisyys vakiintuneita oletuksia kohtaan (Gergen 2009). Omassa tutkimuksessani tämä näkyy halussani tarkastella digitalisaation eri puolia mahdollisimman neutraalisti sen sijaan, että korostaisin sen myönteisiä tai negatiivisia ulottuvuuksia, kuten usein tehdään.

Konstruktionismin käsitettä on syytetty käsitteellisestä epämääräisyydestä (Puolimatka 2002), ja tutkijoiden on kritisoitu määrittävän tutkimuksensa konstruktionistiseksi varsinkin löyhin perustein (Hacking 1999). Konstruktionismi jaetaan usein kahden eri lähestymistapaan, joista ensimmäisessä kielen nähdään paitsi luovan, myös kuvaavan todellisuutta, kun taas toisessa kiinnostuksen kohteena on ensisijaisesti asioiden merkityksen rakentuminen (esim. Harris 2010; Juhila 1999; Kuusela 2002). Tutkimukseni nojautuu vahvemmin ensin mainittuun todellisuuden kuvauksen näkökulmaan, jota Harris (2010) kutsuu ”objektiiviseksi”³¹. Tavoitteenani on kuvata digitaalista yhteiskehittämistä, todellista sosiaalista ilmiötä, joka on yksilöiden, yhteisöjen, ympäröivän yhteiskunnan ja kulttuurin tuottama (Harris 2010), sekä pyrkiä tekemään siitä ymmärrettävämpää (Schwandt 2003). Toisaalta yhteiskehittämisen vuorovaikutuksessa rakentuva arvo viittaa tulkitsevaan konstruktionismiin, jossa sosiaalisen ilmiön rakentuminen riippuu suuresti siitä, mitä merkityksiä ihmiset sille antavat. Molempien näkökulmien samanaikainen hyödyntäminen onkin tyyppillistä konstruktionistisen näkökulman valinnoille, ja käytännössä tutkijoiden näkemys asettuu jommankumman ääripään sijasta johonkin niiden väliin (Harris 2010).

Koska tutkimukseni pohjautuu sosiaaliseen konstruktionismiin, sen epistemologian voidaan sanoa olevan tulkinnallista. Taustalla vaikuttaa relativistinen maailmankuva, jossa tulkintojen nähdään välittyvän aina tutkijan subjektiivisen ymmärryksen kautta. Relativismia on arvosteltu siitä, että se muuttaa kaiken tulkinnaksi, jolloin tosiasioihin ei enää päästä kiinni. Toisaalta tulkinnallinen lähestymistapa mahdollistaa monenlaisten näkökulmien etsimisen ja esiin tuomisen. Omat osatutkimukseni olisivat olleet vaikeita toteuttaa ilman tulkinnallisuutta. Tutkijan roolina on tulkita näitä huomioita ja tuoda esiin se, etteivät yksittäiset havainnot mahdollista kokonaisvaltaista näkökulmaa tutkittavasta ilmiöstä (Coburn & Gormally 2017). Olen tunnistanut tämän osatutkimuksissani ja tuonut esiin niiden rajoitteet yleistämisen suhteen, joskin ajattelen yleistettävyyden kasvavan, kun tuloksia tarkastellaan aiemman tutkimuksen ja teoreettisen viitekehyksen valossa.

Hyödynnän tutkimuksessani *abduktiivista päättelyä* (Dubois & Gadde 2002; Peirce 1998). Timmermans ja Tavory (2022, s. 170) kuvaavat abduktiota luovaksi prosessiksi, jossa uusia hypoteeseja ja uutta teoriaa muodostetaan yllättävien, ristiriitaisten

³¹ Juhila (1999) käyttää ontologisen ja epistemologisen konstruktionismin käsitteitä, kun taas Kuusela (2002) puhuu heikosta ja vahvasta konstruktionismista.

ja jännitteisten tutkimustulosten perusteella. Omassa tutkimuksessani ristiriitaa aiheuttaa digitalisaation paradoksi³² teknologisen kehityksen yhtäältä edistäessä, toisaalta estäessä kansalaisten osallisuutta. Tavoitteena on avata uusia näkökulmia tai löytää aiemmin piilossa olleita syy-seuraussuhteita sen sijaan, että tulokset vain vahvistaisivat aiempien tutkimusten löydöksiä (Dubois & Gadde 2002; Timmermans & Tavory 2022). Yllätykset ja aiemman tutkimuksen puutteet tunnistaakseen tutkijan tulee olla jo etukäteen perillä siitä, mitä aiheesta tiedetään, joten perusteellinen tutustuminen paitsi aiheeseen liittyviin, myös sitä sivuaviin teoreettisiin viitekehyksiin on tärkeää alusta alkaen (van Hulst & Visser 2025; Timmermans & Tavory 2022).

Abduktiivisessa päättelyssä uuden teorian muodostuminen nähdään mahdolliseksi vain, jos havaintojen tekoon liittyy jokin johtoaajatus (*guiding principle*), jonka avulla havainnot voidaan keskittää niihin seikkoihin tai olosuhteisiin, joiden uskotaan tuottavan uudenlaisia näkemyksiä ja ideoita, uutta teoriaa, kyseisestä ilmiöstä. Johtoaajatus voi olla luonteeltaan intuitiivinen tai hyvinkin pitkälle muotoiltu hypoteesi (Grönfors 1982; Peirce 1998). Van Hulst ja Visser (2025) painottavat yllätyksellisiä havaintoja johtoaajatuksen taustalla viitaten asioihin tai ilmiöihin, jotka ovat ristiriidassa aiempien kokemustemme kanssa (van Hulst & Visser 2025; Tavory & Timmermans 2014).

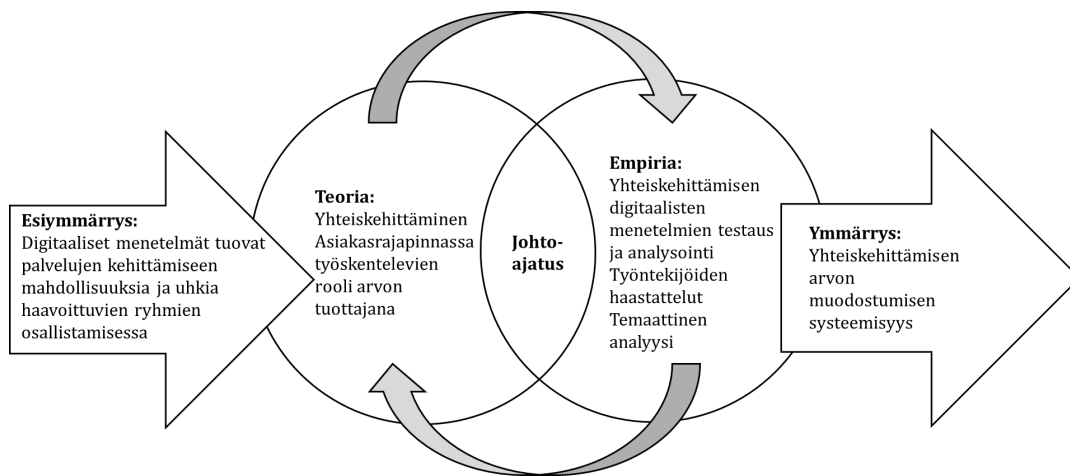
Väitösprosessin alussa esiymmärrykseni oli osin teoriapohjaista, osin työkokemuksen ja koulutuksen kautta hankittua kokemusperäistä³³ tietoa erilaisten haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien haasteista palvelujärjestelmässä sekä digitaalisten menetelmien mahdollisuuksista ja haasteista palvelujen kehittämisessä. Ymmärrystäni syvensi mukanaoloni kansainvälisessä tutkimushankkeessa, jossa etsittiin uusia tapoja julkisten palvelujen yhteiskehittämiseen ja digitaalisten menetelmien hyödyntämiseen vaikeasti tavoitettavien ryhmien tavoittamisessa. Kohderyhmänämme olivat koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevat nuoret, joiden kanssa hyödynsimme sekä kasvokkaiseen vuorovaikutukseen perustuvia että digitaalisia yhteiskehittämisen menetelmiä. Hankkeen aikana keskustelimme nuorten ja heidän kanssaan työskentelevien ammattilaisten kanssa digitalisoituneesta palvelujärjestelmästä sekä sen hyvistä ja huonoista puolista. Kävin myös läpi paljon tutkimuskirjallisuutta aiheesta. Tämä sai minut kiinnostumaan digitaalisten menetelmien mahdollisuuksista, onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä ja siitä, miten erityyppiset menetelmät toimivat erilaisten ryhmien kanssa. Kuvaan oman abduktioprosessini seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 4.

³² Smith ja Lewis (2011, s. 382) määrittelevät paradoksin ”ristiriitaisiksi mutta toisiinsa liittyviksi elementeiksi, jotka ovat olemassa samanaikaisesti ja pysyvät ajan kuluessa”.

³³ Esimerkiksi Yanow (2000) korostaa muun kuin akateemisen etukäteistiedon merkitystä. Tämä etukäteistieto voi olla omaksuttu esimerkiksi koulutuksen, kokemuksen tai alalla työskentelevien ammattilaisten kautta.

Abduktiivinen tutkimusprosessi sisältää tyypillisesti hermeneuttista kehää³⁴ muistuttavaa aineiston ja teorian jatkuvaa vuoropuhelua (van Hulst & Visser 2025; Yanow 2000). Tämä vuoropuhelu on läsnä paitsi osajulkaisujen tasolla, myös yhteenveto-osuudessa, jossa yksittäisiä osia tarkastellaan suhteessa kokonaisuuteen ja kokonaisuutta puolestaan yksittäisten osien kautta. Osajulkaisujen tuoma ymmärrys digitaalisesta yhteiskehittämisestä, haavoittuvien ryhmien asemasta ja asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten roolista näkyy yhteenveto-osiossa sekä teoreettisesti että empiirisesti.

Menetelmällisesti abduktion käyttö vaatii taitoa, jotta laajasta vaihtoehtojen valikosta kykenee räätälöimään juuri omaa tutkimusta parhaiten palvelevan yhdistelmän (van Hulst & Visser 2025; Pratt ja muut 2022). Pyrin valitsemaan menetelmiä, jotka palvelevat kohderyhmiä mahdollisimman hyvin. Sosiaalisesti vetäytyneitä nuoria olisi ollut hyvin vaikeaa saada mukaan vuorovaikutuksellisia menetelmiä hyödyntävään tutkimukseen, kun taas korkeasti koulutetut maahanmuuttajat jakoivat mielellään kokemuksiaan. Hyödynsin menetelmien valinnassa sekä teoreettista että kokemusperäistä ymmärrystäni aiheesta.



Kuvio 4. Tutkimuksen eteneminen abduktiivisena prosessina

³⁴ Hermeneuttisen kehän ideana on ymmärtää kokonaisuutta tulkitsemalla sen osia. Tulkintaprosessissa esiyymmärrys muuttuu ja tieto tutkimusilmioista syvenee hermeneuttisen kehän mukaisesti spiraalimaisesti: esiyymmärrys vaikuttaa tulkintojen tekemiseen, ja saatu käsitys puolestaan täydentää tai korjaa esiyymmärrystä, mikä edelleen vaikuttaa tulkintoihin. (Siljander 1988, s. 115–117.)

4.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimukseni lähestymistapa on laadullinen, joskin osajulkaisujen II ja III analyysihin sisältyi myös määrällisiä elementtejä. Laadullista tutkimusta kuvataan systemaattiseksi, empiiriseksi ja merkityksiä luovaksi menetelmäksi (Shank 2002). Kyse on luonteeltaan tulkitsevasta ja kohteitaan niiden luonnollisessa ympäristössä tarkastelevasta tutkimuksesta (Denzin & Lincoln 2011). Valitsin laadullisen tutkimuksen, koska se on tarkoituksenmukaisin lähestymistapa ymmärtämiseen pyrkivään tutkimukseen ja koska digitaalinen yhteiskehittäminen tutkimuskohteena on näkyvätön ja abstrakti, syntynyt ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa aikaan ja paikkaan sidottuna. Laadulliset menetelmät myös antavat äänen vähemmistöille (Puusa & Juuti 2020, s. 13), joita omassa tutkimuksessani edustavat maahanmuuttajat sekä koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevat nuoret.

Hyödynsin väitöstutkimuksessa haastatteluja, digitaalisia tarinoita ja sosiaalisen median viestejä (taulukko 1, s. 35). Osatutkimuksien I ja II aineistot on kerätty CoSIE-tutkimushankkeessa³⁵, osatutkimuksen III digitaaliset tarinat taas DigiMESH-kehittämishankkeessa³⁶. Osatutkimuksen IV haastattelut puolestaan on kerätty VINCE-kehittämishankkeessa³⁷.

Olen hyödyntänyt tutkimuksessani triangulaatiota pyrkiessäni saamaan mahdollisimman kattavan käsityksen digitaalisesta yhteiskehittämisestä haavoittuvien ryhmien kanssa. Osatutkimuksissani toteutuvat kaikki Denzinin (1978) mainitsemat neljä triangulaation päätyyppiä: hyödynnän niissä eri aineistoja, kaikissa osatutkimuksissani on mukana myös toinen tutkija, sovellan osatutkimuksissa useita teoreettisia näkökulmia ja yhdistän niissä monia tiedonhankintamenetelmiä.

Menetelmien ja aineistojen monipuolisuus tähtää tutkimuskysymyksiini liittyvien moninaisten näkökulmien ymmärtämiseen (Coffey & Atkinson 1996) sekä tutkimuksen laajuuden ja syvyyden lisääntymiseen (Flick 2018; Denzin 1989). Triangulaatiota on kritisoitu siitä, ettei useiden menetelmien hyödyntäminen johda yhtenevään kokonaiskuvaan, vaan niiden tuottamat tulokset pitää ymmärtää erikseen (Silverman 1985, s. 21), sekä siitä, ettei triangulaatio lisää tulosten tarkkuutta tai todenmukaisuutta (Fielding & Fielding 1986, s. 33). Triangulaation tavoite ei kuitenkaan ole tavoitella samoja tuloksia esimerkiksi osatutkimusten välillä (Flick 2018), vaan

³⁵ Co-creation of Service Innovation in Europe 2017–2021. Rahoittaja Horizon 2020. <http://cosie.turkuamk.fi/arkisto/index.html>

³⁶ DigiMESH – Maahanmuuttajien urakehityksen tukeminen digitaalista verkostoitumista kehittämällä 2022–2023. Rahoittaja Euroopan sosiaalirahasto, REACT-EU. <https://digi-mesh.turkuamk.fi/arkisto/index.html>

³⁷ Virtual integration home – promoting inclusion and empowerment digitally 2023–2026. Rahoittaja Interreg Central Baltic Programme. <https://centralbaltic.eu/project/vince/>

tulokset voivat pikemminkin täydentää toisiaan tai olla jossain määrin yhteneviä (Flick 2004; Kelle & Erzberger 2004). Laadullista tutkimusta tehtäessä tulokset eivät ole yksiselitteisiä, vaan jopa keskenään ristiriitaiset tulokset voivat olla samaan aikaan ”tosia”, koska tutkijoiden suuntautuminen ja heidän käyttämänsä menetelmät vaihtelevat. Olenkin pyrkinyt ottamaan huomioon sen, etteivät menetelmät ole neutraaleja tutkimuksen teon välineitä, vaan eri tutkijat voivat tuottaa samaa menetelmää käyttämällä erilaisia tuloksia (Tuomi & Sarajärvi 2018).

Useiden metodien, teorioiden ja tiedonlähteiden yhdistäminen sekä yhteistutkimus tarjoaa tutkijalle useita näkökulmia (Denzin 1978; 1989). Tutkimuksessani erityyppiset aineistot ja menetelmät mahdollistivat erilaisten ryhmien näkökulman esiin tuomisen. Esimerkiksi korkeasti koulutetut maahanmuuttajat, koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevat nuoret sekä välillisesti myös sosiaalisesti vetäytyneet nuoret hyötyvät digitaalisista menetelmistä, kun taas vähemmän koulutettuja maahanmuuttajia ei välttämättä etämenetelmin pystytä tavoittamaan. Erilaiset teoreettiset viitekehykset puolestaan auttoivat minua ymmärtämään haavoittuvuuden, digitalisaation ja yhteiskehittämisen käsitteisiin liittyviä ristiriitoja ja kytköksiä, kuten palvelujen arvon moninaisen merkityksen. Tutkijatriangulaatio laajensi omaa näkökulmaani tuomalla osatutkimuksiin myös toisen tutkijan näkemyksen ja osaamisen.

Taulukko 1. Yhteenveto osatutkimusten tavoitteista, aineistoista ja menetelmistä

	Osatutkimus I	Osatutkimus II	Osatutkimus III	Osatutkimus IV
Lähestymistapa	Kirjallisuuskatsaus, joka sisältää myös käytännön esimerkkejä	Empiirinen, teoriaohjaava tulkinta	Empiirinen, teoriaohjaava tulkinta	Empiirinen, teoriaohjaava tulkinta
Tavoite	Jäsentää digitaalista yhteiskehittämistä haavoittuvien ryhmien näkökulmasta	Kuvata sosiaalista mediaa esimerkkinä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tavoittamisesta	Ymmärtää digitaalisia menetelmiä asiakkaiden äänen kuulemisessa ja palvelujen kehittämisessä	Kuvata asiakasrajapinnassa työskentelevien näkökulmaa
Aineisto	Tutkimushankkeen puitteissa toteutetut pilotit digitaalisten menetelmien eduista ja haitoista	7 785 viestiä Yli-lauta-kuvalaudalla	18 korkeasti koulutetun maahanmuuttajan digitaalista tarinaa	15 asiakasrajapinnassa työskentelevän henkilön haastattelu
Informantit	Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret	Sosiaalisesti vetäytyneet nuoret	Korkeasti koulutetut maahanmuuttajat	Maahanmuuttajien kanssa työskentelevät ammattilaiset
Analyysimenetelmät		Teorialähtöinen temaattinen analyysi	Teorialähtöinen sisällönanalyysi diskurssianalyysi	Teorialähtöinen temaattinen analyysi
Tutkijatriangulaatio	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä

Osajulkaisujen menetelmät

Osatutkimus I on digitaalista yhteiskehittämistä taustoittava kirjallisuuskatsaus, joka sisältää myös käytännön esimerkkejä tutkimushankkeesta. Pohdin siinä kanssakirjoittajan kanssa, millä edellytyksillä digitaalisilla menetelmillä voi edistää haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallistumista julkisten palvelujen yhteiskehittämiseen ja millaisia rajoitteita tai haittavaikutuksia siihen liittyy.

Tutkimuksen analysointiosassa kuvaan ja analysoin kriittisesti haavoittuvuuden käsitettä sekä sitä, miksi perinteiset, kasvokkaiseen vuorovaikutukseen perustuvat yhteiskehittämisen menetelmät eivät sovellu läheskään kaikille haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille. Tämän jälkeen erittelen erilaisten digitaalisten menetelmien mahdollisuuksia heikommassa asemassa olevien osallistamiseen sekä palveluntuottajien ja palvelunkäyttäjien välisen kuilun silloittamiseen. Lopuksi muodostan synteesin näistä kahdesta teemasta tuomalla esiin digitaalisen yhteiskehittämisen mahdollisuuksia ja vaaranpaikkoja haavoittuvien ihmisryhmien kohdalla.

Hyödynsin tutkimuksessa CoSIE-hankkeen pilotissa syntyneitä tuloksia. Näihin kuuluivat avoimen datan, tekoälyn ja sosiaalisen median hyödyntäminen palvelunkäyttäjien äänen kuulemisessa sekä sosiaaliset hackathonit³⁸, joissa ideoitiin koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleville nuorille suunnattuja digipalveluja yhdessä nuorten sekä heidän kanssaan työskentelevien ammattilaisten kanssa. Hackathoneissa kehitettiin useita prototyyppejä nuorille suunnatuista digipalveluista.

Osatutkimuksessa II tavoitteenani oli selvittää, miten sosiaalisesti vetäytyneet nuoret kokevat tilanteensa, ja ymmärtää, millaiset tukimuodot heitä voisivat auttaa paremmin. Tutkimuksessa analysoin viestejä, jotka oli lähetetty suomalaisen Ylilauta.org-kuvalaudan³⁹ Hikikomero-foorumiin vuosina 2018 ja 2019. Valitsin tutkimustehtävää varten teorialähtöisen temaattisen analyysin, koska sen on nähty tuottavan rikkaan ja yksityiskohtaisen, joskin myös kompleksisen näkemyksen aineistosta (Braun & Clarke 2006). Temaattisessa analyysissä oleellista on jo analyysin alkuvaiheessa tunnistaa aineistosta kiinnostavat ominaisuudet, joiden perusteella teemoja aletaan hahmotella ja vähitellen tiivistää, sen sijaan, että aineisto hajotettaisiin pelkistetyiksi ilmaisuiksi samalla tavoin kuin sisällönanalyysissä (Braun & Clarke 2006; Elo & Kynäs 2008; Eskola & Suoranta 2008).

Etenin aineiston analysoinnissa Braunin ja Clarcken (2006) kuuden askelen prosessin⁴⁰ mukaisesti. Käytännössä määrittelin hakusanat, jotka liittyivät työelämään, opiskeluun, työllisyyspalveluihin ja sosiaalipalveluihin – asioihin, jotka aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella vaikuttavat näyttelevän varsin suurta osaa koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten elämässä. Poimin yhteensä 78 095

³⁸ Lisää sosiaalisista hackathoneista esim. Aramo-Immonen & Kirjavainen (2024) sekä Toros ja muut (2020).

³⁹ Ylilauta on Suomen suosituin kuvalauta eli online-foorumi, jossa osallistujat hyödyntävät viesteissään aktiivisesti kuvia tekstin lisäksi. Vihapuhe ja naisviha ovat kuvalaudoilla yleisiä. Hikikomero on yksi Ylilaudan foorumeista ja tarkoitettu henkilöille, joilla on vain vähän tai ei lainkaan sosiaalisia suhteita.

⁴⁰ Nämä kuusi askelta ovat 1) aineistoon tutustuminen ja koehaut, 2) alustavien koodien luominen pienestä otoksesta aineistoa, 3) teemojen etsiminen, 4) teemojen tarkastelu, 5) teemojen määrittely ja nimeäminen sekä 6) tutkimusraportin kirjoittaminen (Braun & Clarke 2006, s. 87–93).

viestin aineistosta hakutyökalun avulla hakusanoja sisältävät viestit, joita oli yhteensä 7 785. Tein alustavan luokittelun näistä viesteistä poimitun 100 viestin otoksen perusteella ottaen huomioon tutkimuskysymyksen ja tutkimuskirjallisuuden. Sen jälkeen luin kaikki hakusanoja sisältäneet viestit ja tunnistin niistä tutkimustehtävän kannalta oleellisiksi 323 viestiä. Luin nämä viestit vielä kertaalleen läpi, minkä perusteella aloin hahmotella alustavia teemoja. Analysointiprosessin kuluessa alun seitsemän teemaa tiivistyivät kahteen yleisempään teemaan. Prosessin aikana keskustelin löydöksistämme useita kertoja toisen tutkimukseen osallistuneen tutkijan kanssa.

Osatutkimuksessa III hyödynsin sekä teorialähtöistä sisällönanalyysia että diskurssi-analyysia näkökulmanani Hardyn ja muiden (2004, s. 20) ajatus siitä, että ontologisista ja epistemologisista eroavaisuuksista huolimatta näiden menetelmien yhtäaikainen käyttö voi hyödyttää tutkimusta tuomalla tulosten tulkintaan vaihtoehtoisia perspektiivejä. Molempien analyysitapojen kohteena olivat korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien digitaaliset tarinat. Digitaaliset tarinat valikoituivat tiedonkeruumenetelmäksi, koska niiden on todettu mahdollistavan ihmisten aitojen kokemusten kuulemisen esimerkiksi julkisten palvelujen kehittämisen kontekstissa (Trowbridge & Willoughby 2020) ja toimivan erityisen hyvin niiden ryhmien kanssa, joiden ääntä ei yleensä yhteiskunnassa kuulla esimerkiksi iän, rodun tai puutteellisen kielitaidon takia (Davey & Benjaminsen 2021). Kertomuksissa keskitytään yleensä kertojan tulkintaan jostakin kokemuksesta tai tapahtumasta (Jamissen 2008). Keräsin aineiston hyödyntämällä digitaalisen tarinankerronnan muotoa nimeltä yhteisöreportterimenetelmä⁴¹ (Trowbridge & Willoughby 2020).

Sisällönanalyysia hyödynsin arvioidessani palvelujen vastaavuutta korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien tarpeisiin ja tuodessani esiin heidän palvelutoiveitaan. Perustin analyysiprosessini Bengtssonin (2016) neljään vaiheeseen, jotka ovat tutkimuksen dekontekstualisointi, uudelleenkontekstualisointi, kategorisointi ja kokoaminen. Artikkelin kanssakirjoittaja puolestaan keskittyi osallistujien ja työvoimaviranomaisten väliseen vuorovaikutukseen diskurssianalyysin keinoin. Diskurssianalyysilla pyrittiin paljastamaan, millaisia identiteettien tulkintarepertuaareja korkeasti koulutetuille maahanmuuttajille rakentui heidän ja työvoimaviranomaisten välisessä vuorovaikutuksessa. Menetelmän käyttö perustui ajatukseen yksilön kontekstisidonnaisista, muuttuvista (Davies & Harré 1990) ja vuorovaikutuksesta rakentuvista identiteeteistä (Kroskrity 1999). Diskurssianalyysi soveltui menetelmäksi hyvin, koska se tunnistaa kielen merkityksen todellisuutemme rakentajana. Selitykset eivät ole yksiselitteisesti oikeita tai vääriä, vaan riippuvat aina tulkitsijasta (Dunn &

⁴¹ Yhteisöreportteritoiminta on Isosta-Britanniasta lähtöisin oleva menetelmä, jonka ideana on kerätä kansalaisten kokemuksia video- tai audiotarinoita hyödyntäen. Toiminnan tavoitteena on haastaa vallitsevaa tilannetta ja tarjota julkiselle sektorille mahdollisuus vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa. Katso lisää <https://communityreporter.net/>

Neumann 2016). Tulkinta voi myös muuttua ja syvetä useiden istuntojen myötä. Tutkimukseni analyysissä ilmeisimmät ja toistuvimmat tulkinnat ja identiteetit nousivat esiin jo ensimmäisen kuulemisen jälkeen, mutta lisäkuuntelu paljasti lisää tulkintoja.

Osatutkimuksessa IV valitsin menetelmäksi teorialähtöisen temaattisen analyysin, mutta tällä kertaa kohteena olivat maahanmuuttajien kanssa työskentelevien ammattilaisten haastattelut. Erona osatutkimukseen II oli, että tässä tutkimuksessa temaattisen analyysini päämäärä oli yksityiskohtaisempi kuvaus aineistosta rikkaamman, mutta vähemmän yksityiskohtaisen kuvailun sijaan (Braun & Clarke 2006). Lähestymistapa tarkoitti sitä, että kohderyhmän ”aito” ääni välittyi ammattilaisten kautta. Ammattilaisilla oli kuitenkin laaja ymmärrys maahanmuuttajien kokemista haasteista työkokemuksensa ansiosta, ja lisäksi 11 haastateltavalla oli henkilökohtainen kokemus maahanmuutosta Suomeen. Toteutin haastattelut puolistrukturoituna. Tämä menetelmä soveltuu erityisesti käsitysten ja mielipiteiden tutkimiseen sekä monimutkaisten asioiden selkeyttämiseen (Barriball & While 1994). Puolistrukturoitu muoto mahdollisti myös vastavuoroisuuden itseni ja haastateltavan välillä (Galletta 2012). Haastattelukysymykset ohjasivat haastateltavia tutkimuskysymysten aihepiireihin (Gill ja muut 2008), mutta jättivät kuitenkin tilaa muille haastateltavien esiin tuomille asioille sekä heidän asenteilleen.

Haastattelujen analysointi rakentui digitaalisen kuilun ja hallinnollisen taakan käsitteille ja jakautui viiteen vaiheeseen Robsonin (2011, s. 476) jaottelun mukaisesti. Aloitin analysoinnin kuuntelemalla haastattelut kahteen kertaan. Ensin pyrin tavoittamaan haastatteluista yleisvaikutelmia digitaalisista julkisista kohtaamisista ja havaitsemaan asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten asenteita niitä kohtaan, mitä seurasi alustavien luokitusten rakentaminen jatkoanalyysia varten. Tämän jälkeen pyrin tunnistamaan usein toistuvia teemoja, jotka vaikuttivat parantavan tai haittaavan digitaalisten kohtaamisten laatua. Tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi minä ja tutkimukseen osallistunut toinen tutkija teimme teemoittelun erikseen, mutta keskustelimme sen jälkeen tekemistämme havainnoista ja tulkinnoista sekä varmistimme analyysiemme yhteneväisyyden. Neljänneksi yhdistin teemat laajemmiksi kategorioiksi, jotka lopuksi kokosin yhteen arvioiden niiden yhtenevyyttä alkuperäisen aineiston kanssa.

5 OSATUTKIMUSTEN TULOKSET

Väitöstutkimukseni sisältää neljä osatutkimusta. Niissä ilmenevät digitalisaation ja asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten roolit yhteiskehittämisprosessissa auttavat jäsentämään tutkimusilmiötäni. Osatutkimukset myös lisäävät ymmärrystä siitä, millaisin ehdoin digitalisaatiosta on hyötyä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallisuuden tukemisessa julkisten palvelujen yhteiskehittämisessä. Tässä luvussa erittelen osatutkimusten tuloksia ja sidon ne osaksi väitöstutkimuksen kokonaisuutta (taulukko 2).

Taulukko 2. Yhteenvedo osatutkimusten tuloksista ja niiden kontribuutiosta tutkimustehtävään

Osatutkimus 1: Digital co-creation: Mission (im)possible?	
Tutkimuskysymykset	Millä edellytyksillä digitaalisten teknologioiden hyödyntäminen edistää haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallistumista julkisten palvelujen yhteiskehittämiseen, ja millaisia rajoitteita tai haittavaikutuksia siihen liittyy? Miten yhteiskehittämisen menetelmiä voidaan yksilöllistää siten, että ne huomioivat haavoittuvien ryhmien moninaisuuden ja osallistumisen esteet?
Tulokset	On tärkeää varautua digitaalisten menetelmien odottamattomiin ja epätoivottuihin seurauksiin. Yhteiskehittämisen arvon määrittelee kansalainen, ja se syntyy vuorovaikutuksessa. Sosiaalisen median avulla voi tavoittaa vaikeasti saavutettavia ryhmiä, mutta se vaatii paljon sekä organisaatiolta että työntekijöiltä. Avoin data ja sosiaalinen media voivat lisätä kansalaisten osallistumista, mutta tämä ei ole automaattista.
Kontribuutio väitöskirjan tutkimustehtävään	Digitaalista yhteiskehittämistä taustoittava jäsenyys haavoittuvien ryhmien näkökulmasta Digitaalisten välineiden kriittinen tarkastelu yhteiskehittämisen kontekstissa

Osatutkimus 2: "One's Social Skills Go to the Dogs": The Potential of Social Media to Elicit Information on Socially Withdrawn Youths in Finland	
Tutkimuskysymykset	Miten sosiaalisesti vetäytyneet nuoret kokevat oman tilanteensa? Miten voisimme ymmärtää paremmin, millaisesta tuesta he voisivat hyötyä? Millaiset yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän rakenteet estävät heitä osallistumasta yhteiskuntaan? Miten digitaalinen teknologia, erityisesti sosiaalinen media, voisi auttaa sosiaalisesti vetäytyneiden nuorten tavoittamisessa?

Osatutkimus 2: "One's Social Skills Go to the Dogs": The Potential of Social Media to Elicit Information on Socially Withdrawn Youths in Finland

Tulokset	<p>Sosiaalisesti vetäytyneet nuoret kokevat yksinäisyyttä ja tuntevat katkeruutta.</p> <p>Heidän kokemansa osallistumisen esteet ilmenevät sekä palvelujärjestelmän tasolla että sosiaalisissa suhteissa.</p> <p>Palveluita ei koeta itselle sopiviksi, ja niistä on huonoja kokemuksia.</p> <p>Vetäytymisprosessi on alkanut usein jo lapsuudessa, ja muiden ihmisten käytöksellä on siihen suuri vaikutus.</p> <p>Digitaalisilla menetelmillä on mahdollista täydentää kasvokkaista vuorovaikutusta anonyymeillä vaihtoehdoilla.</p>
Kontribuutio väitöskirjan tutkimustehtävään	<p>Sosiaalisen median hyödyntäminen yhteiskehittämisen välineenä vaikeasti tavoitettavan ryhmän kanssa</p> <p>Palvelujärjestelmän ulkopuolella olevien "yhteiskunnan hiljaisten" äänen kuuleminen ja osallisuuden tukeminen</p>

Osatutkimus 3: "They have their rules" – Digital stories offer guidance for employment services

Tutkimuskysymykset	<p>Miten työvoimapalvelut vastaavat korkeakoulutettujen maahanmuuttajien tarpeisiin Suomessa?</p> <p>Miten korkeasti koulutetut maahanmuuttajat kokevat vuorovaikutuksen työvoimaviranomaisten kanssa? Millaisia identiteettejä heille viranomaiskohtaamisissa muodostuu?</p> <p>Mitkä palvelut korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien mielestä auttaisivat heidän työllistymistään?</p>
Tulokset	<p>Työvoimapalvelut eivät vastaa korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien tarpeisiin.</p> <p>Vuorovaikutustilanteet saattavat luoda tai vahvistaa negatiivisia identiteettejä ja näin vaikeuttaa näiden maahanmuuttajien kotoutumista sekä työllistymistä.</p> <p>Korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien palvelutoiveissa korostuvat henkilökohtaisuus ja kontaktit työnantajiin.</p>
Kontribuutio väitöskirjan tutkimustehtävään	<p>Digitaaliset tarinat esimerkkinä digiavusteisesta yhteiskehittämisestä</p> <p>Asiakasrajapinnassa työskentelevän ammattilaisen roolin jäsenyys julkisen palvelun arvon muodostumisessa</p>

Osatutkimus 4: Navigating digital encounters: insights from frontline professionals on public service delivery	
Tutkimuskysymykset	Miten asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset kokevat digitaaliset kohtaamiset maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa? Miten he ajattelevat niiden vastaavan maahanmuuttaja-asiakkaiden tarpeisiin?
Tulokset	Digitaaliset julkiset palvelut usein lisäävät maahanmuuttaja-asiakkaiden hallinnollista taakkaa. Luottamuksella on oleellinen merkitys palvelukokemuksen onnistumisessa. Ammattilaiset tasapainottelevat tehokkuusvaatimusten ja asiakkaiden toiveiden välillä.
Kontribuutio väitöskirjan tutkimustehtävään	Asiakasrajapinnassa tekevien ammattilaisten näkökulma julkisen sektorin digitalisoitumiskehitykseen Ammattilaisten rooli yhteiskehittämisessä Digitaalinen kuilu ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden vaikeudet digitaalistuvassa palvelujärjestelmässä

5.1 Osatutkimus I: Yhteiskehittämisen ja haavoittuvuuden käsitteiden jäsenitys

Tarkoitus ja tutkimuskysymys: Yhteiskehittämisen tutkimus on kasvussa, mutta digitaalisten välineiden soveltamisesta tiedetään edelleen melko vähän (Lember ja muut 2019; Rodriguez Müller ja muut 2021a). Haavoittuviin ryhmiin keskittyvä tutkimus on vielä tätäkin niukempaa. On kuitenkin todettu, että haavoittuvia ryhmiä on erityisen haastavaa saada mukaan palvelujen kehittämistöimiin, koska ne eivät välttämättä sovellu heille (Brandsen 2020). Julkinen sektori tarvitsee yksilöllisempiä tapoja palvelujen kehittämiseen. Digitaalisten menetelmien on todettu tarjoavan uusia välineitä yhteiskehittämiseen, mutta niiden potentiaalia ei ole vielä kyetty täysin hyödyntämään (Lember ja muut 2019).

Ensimmäisessä osatutkimuksessani pureudun digitaalisen yhteiskehittämisen etuihin ja haittoihin julkisissa palveluissa erityisesti haavoittuvien ryhmien, kuten koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten, kohdalla. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa ymmärrystä siitä, miten digitaalisten menetelmien avulla yhteiskehittämisprosessi voidaan muokata osallistavammaksi ja tehokkaammaksi.

Teoreettinen näkökulma: Tutkimuksen teoreettisessa osiossa tarkastelen haavoittuvuuden käsitettä ja sen kielteistä leimaa (Brown 2011) sekä syitä haavoittuvien ryhmien aliedustukseen julkisten palvelujen kehittämisessä. Lisäksi pohdin avoimen datan, sosiaalisen median ja tekoälyn soveltuvuutta palvelujen kehittämiseen sekä digitaalisen kehityksen mahdollisuuksia ja riskejä haavoittuvien ryhmien parissa tehtävässä työssä. Tutkimuksen lähtökohtana toimii aiemmassa tutkimuksessa havaittu paradoksi: vaikka digitalisaatio on tuonut uusia osallistumisen vaihtoehtoja haavoittuville ryhmille (esim. Richards & Viganó 2013; Chan & Holosko 2016), se on samalla saattanut syventää näiden ryhmien marginalisoitumista (Van Deursen ja muut 2017).

Tulokset: Tutkimuksen tulokset voidaan tiivistää neljään pääkohtaan. Ensinnäkin *digitaalisilla menetelmillä on hyötyjen lisäksi myös odottamattomia ja epätoivottuja seurauksia*. Tasapaino uuden luomisen ja oppimisen (*exploration*) sekä resurssien tehokkaan hyödyntämisen (*exploitation*)⁴² välillä korostuu (Jalonen ja muut 2021). Toiseksi *arvonluonti on nähtävä prosessina, jossa arvo syntyy vuorovaikutuksessa ja jonka arvon määrittelee kansalainen organisaation sijaan*. Palveluja on siis arvioitava käyttäjien tarpeiden ja odotusten perusteella. Kolmanneksi *sosiaalisen median hyödyntäminen lisää todennäköisyyttä tavoittaa vaikeasti saavutettavia ihmisryhmiä*. Näen tämän kuitenkin vaativan paljon sekä palvelujärjestelmältä että yksittäisiltä viranomaisilta. Onnistuminen edellyttää muun muassa teknologista asiantuntemusta sekä ketterää ja kokeilevaa organisaatiokulttuuria. Neljänneksi *vaikka avoin data ja sosiaalinen media voivat parantaa julkisten palvelujen kattavuutta ja osallistaa kansalaisia, ne tuovat mukanaan myös saavutettavuuteen ja osallisuuteen liittyviä haasteita* (Bertot ja muut 2012; Lassinantti ja muut 2019). Tulokset alleviivaavat sitä, että digitaalisia menetelmiä pitäisi yhteiskehittämisessä hyödyntää myös osallistumismahdollisuuksien laajentamiseen pelkän mahdollisuuksien lisäämisen sijaan. Erityistä huomiota on kiinnitettävä tekijöihin, jotka voivat estää haavoittuvien ryhmien osallistumista.

Päätelmät: Digitaalinen yhteiskehittäminen voidaan ymmärtää prosessina, joka koostuu kolmesta peräkkäisestä vaiheesta: havainnoinnista (*sensing*), merkityksellistämisestä (*sense-making*) ja hyödyntämisestä (*seizing*).⁴³ Havainnoinnilla tarkoitetaan aineiston keräämistä esimerkiksi sosiaalisesta mediasta ja kerätyn tiedon organisoimista. Tämä auttaa julkisorganisaatiota ymmärtämään toimijoiden tarpeita ja odotuksia. Merkityksellistämässä⁴⁴ puolestaan pyritään laajentamaan yhteiskehittämisen tietopohjaa yhdistämällä syitä seurauksiin sekä etsimällä vastauksia

⁴² Esimerkiksi James Marchin (1991) mukaan tasapainon löytäminen selittää paljolti organisaatioiden menestymistä.

⁴³ Lisää aiheesta esim. Teece ja muut 2016.

⁴⁴ Karl Weickille (1995) merkityksellistäminen tarkoittaa sosiaalista, jatkuvaa ja retrospektiivistä prosessia, jossa yksilöt rakentavat ymmärrystä ympäristöstään kertomusten ja vuorovaikutuksen avulla.

kysymyksiin siitä, miten ja miksi jokin asia tapahtuu. Prosessin viimeinen vaihe, hyödyntäminen, keskittyy muutokseen ja uusien toimivien ratkaisujen luomiseen. Sen tavoitteena on hyödyntää kerättyä dataa tavalla, joka mahdollistaa yhtäältä muutoksen ja asioihin vaikuttamisen ja toisaalta myös aineistosta oppimisen.

Tutkimuksessa korostuu räätälöityjen ja yksilökohtaisten lähestymistapojen merkitys yhteiskehittämisen toteutuksessa. Digitaaliset menetelmät tuovat uusia mahdollisuuksia lisätä haavoittuvassa asemassa olevien osallistumista ja sitoutumista, mutta yhteiskehittäminen niitä hyödyntäen ei kuitenkaan ole helppoa. Onnistumisen mahdollistamiseksi on tärkeää huomioida esimerkiksi osallistujien erilaiset digitaaliset taidot ja pohtia, miten haavoittuvien ryhmien osallistaminen palvelujen kehittämiseen on mahdollista toteuttaa eettisesti.

5.2 Osatutkimus II: Digitaaliset menetelmät "yhteiskunnan hiljaisten" osallisuuden tukemisessa

Tarkoitus ja tutkimuskysymys: Digitalisaatio on tehnyt yhteydenpidon ihmisten välillä helpommaksi kuin koskaan aiemmin, mutta siitä huolimatta yksinäisyys on lisääntynyt. Sosiaalisen vetäytymisen ilmiö on tunnistettu globaaliksi ja ylisukupolviseksi uhaksi (Lubben ja muut 2015). Tarkastelen tutkimuksessa digitaalisten ratkaisujen mahdollisuuksia tavoittaa ja tukea yhteiskunnan ulkopuolelle vetäytyneitä nuoria, joiden kokemukset ja tarpeet jäävät usein näkymättömiin. Tutkimuksessa vastataan seuraaviin kysymyksiin: *1) Miten sosiaalisesti vetäytyneet nuoret kokevat oman tilanteensa? 2) Miten voisimme ymmärtää paremmin, millaisesta tuesta he voisivat hyötyä? Millaiset yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän rakenteet estävät heitä osallistumasta yhteiskuntaan? 3) Miten digitaalinen teknologia, erityisesti sosiaalinen media, voisi auttaa sosiaalisesti vetäytyneiden nuorten tavoittamisessa?*

Teoreettinen näkökulma: Hyödynnän Amartya Senin (1985) ja Martha Nussbaumin (1988) kehittämää toimintamahdollisuuksien teoriaa (*Capability Approach*). Sen mukaan yhteiskuntia ja kansalaisten hyvinvointia voidaan arvioida yksilöiden saavuttaman elämänlaadun perusteella. Oleellisina elämänlaatua parantavina tekijöinä pidetään ihmisten todellisia mahdollisuuksia ja kykyä elää toivomansa kaltaista elämää. Toisin kuin tuloihin ja resursseihin keskittyvissä hyvinvoinnin mittareissa, toimintamahdollisuuksiin perustuvassa lähestymistavassa otetaan huomioon yksilön sosiaaliset, taloudelliset ja poliittiset mahdollisuudet toteuttaa haluamiaan valintoja (Sen 1985).

Tarkastelen myös sosiaalista vetäytymistä, jonka äärimmäisenä muotona tunnetaan hikikomori-ilmiö.⁴⁵ Muun muassa kiusaaminen, työttömyys, mielenterveyden ongelmat, miessukupuoli ja ongelmallinen perhedynamiikka sekä rakenteelliset seikat, kuten yhteiskunnan korkeat odotukset, individualistiset arvot ja sosiaalisen median käyttö, korreloivat sosiaalisen vetäytymisen kanssa (Bowker ja muut 2016; Li & Wong 2015b; Lubben ja muut 2015). Myös tässä osatutkimuksessa ollaan paradoksin äärellä: sosiaalinen media tarjoaa välineen vuorovaikutukseen ja informaation jakamiseen, mutta siihen liittyy myös riippuvuuden, kiusaamisen ja väärinymmärrysten kaltaisia riskejä (Christofides ja muut 2012; Davila ja muut 2009). Toisaalta ammatillisille sosiaalinen media tarjoaa mahdollisuuksia esimerkiksi asiakkaiden ja muiden avun tarvitsijoiden tavoittamiseen (Bullock & Colvin 2015).

Tulokset: Sosiaalisesti vetäytyneet nuoret kokevat itsensä hyvin yksinäisiksi ja tuntevat paljon katkeruutta, jopa vihaa, muita ihmisiä sekä yhteiskuntaa kohtaan. Temaattisessa analyysissä esiin nousi kaksi narratiivia koetuista rakennetason esteistä. *Sopimattomat palvelut* -narratiivi kertoo nuorten haluttomuudesta käyttää julkisia palveluja aiempien kielteisten kokemusten takia. Palveluja ei koettu sopiviksi tai niistä ei koettu saadun apua. Kohdatut ammattilaiset olivat olleet ymmärtämättömiä ja väheksyneet nuorten ongelmia. Etuuksien hakeminen koettiin nöyryyttäväksi ja palvelujärjestelmä byrokraattiseksi, stressaavaksi sekä välinpitämättömäksi. Monen mielestä työllistymistä edistävät palvelut olivat itselle epäsopivia ja ne nähtiin jopa halvan työvoiman hyväksikäyttönä. *Syrjivä yhteiskunta* -narratiivi puolestaan ilmentää muiden ihmisten ja ympäröivän yhteiskunnan kontribuutiota vetäytymisprosessiin, joka alkaa usein jo lapsuudessa kiusaamisen ja ulkopuolelle sulkemisen vuoksi. Mielenterveysongelmat ja neuropsykiatriset haasteet olivat nuorilla yleisiä, ja työelämän vaatimukset sekä yhteiskunnalliset odotukset koettiin liian koviksi. Ikävät kokemukset ja katkeruus näyttivät johtavan negatiiviseen kierteeseen: vuorovaikutustilanteita tulkittiin kielteisesti, mikä edelleen syvensi syrjäytymisen tunnetta.

Päätelmät: Palveluja kehitettäessä on tärkeää, että siihen osallistuisi mahdollisimman monimuotoinen joukko palvelujen käyttäjiä⁴⁶. Tämä mahdollistuu, jos löydetään tapoja osallistaa mukaan myös yhteiskunnan ”hiljaiset”: he, jotka eivät halua osallistua tai ovat palvelujärjestelmän ulottumattomissa. Tutkimukseni tulokset viittaavat voimakkaasti siihen, että tarvitaan enemmän joustoa ja vaihtoehtoja esimerkiksi

⁴⁵ Hikikomori-ilmiö sai alkunsa Japanista, mutta sitä tavataan nykyään maailmanlaajuisesti (Li & Wong 2015a; Tan ja muut 2020). Hikikomoriudelle ei ole kattavaa määritelmää (Tan ja muut 2020), mutta systemaattisen kirjallisuuskatsauksensa perusteella Nonaka ja muut (2022) yhdistävät ilmiön työstä tai koulusta poisjäämisen, kodin ulkopuolisen sosiaalisen kanssakäymisen puuttumisen ja sen, että tila kestää yli kuusi kuukautta. Keskustelua käydään myös siitä, onko hikikomorius oire vai ensisijainen mielenterveyden häiriö (Pozza ja muut 2019).

⁴⁶ Monimuotoisuuden ja julkisten palveluinnovaatioiden yhteys on osoitettu monissa tutkimuksissa, esim. Johnston ja Fenwick (2024).

neurokirjon henkilöille. Digitaaliset menetelmät, erityisesti sosiaalinen media, tarjoavat keinoja vetäytyneiden nuorten tavoittamiseen ja tuen tarjoamiseen. Niillä on mahdollista täydentää perinteisiä, kasvokkaista vuorovaikutusta hyödyntäviä tapoja tarjoamalla anonyymejä, kasvottomia vaihtoehtoja. Ylipäänsä tiukka jako kasvokkaiseen ja verkossa tapahtuvaan viestintään ei vaikuta enää olevan merkityksellinen varsinkaan nuoremmille sukupolville.

Tutkimuksen perusteella sosiaalinen media osoittautui hyödylliseksi keinoksi lisätä ymmärrystä esimerkiksi nuorten tilanteista ja tarpeista, kuten neuropsykiatrisista haasteista ja sosiaalisen vetäytymisen taustalla olevista syistä. Sosiaalinen media tarjoaa aitoja ja sensuroimattomia mielipiteitä, joskin toisaalta vaarana saattaa olla kansalaisten osallistamisen väheneminen, koska heitä ei enää ”tarvita” (Lember ja muut 2019). Tulokset vahvistavat ajatusta siitä, ettei yhteiskehittämistä tulisi miettiä taloudelliset seikat edellä, vaan lähtökohtana pitäisi olla mahdollisimman monipuolinen palvelunkäyttäjien äänen kuuleminen. Sopivimmat palvelut toisivat yhteiskunnalle myös säästöjä, mikäli esimerkiksi nuoria saataisiin eteenpäin koulutuksen ja työelämän polulle työkyvyttömyyseläkkeiden sijaan.

5.3 Osatutkimus III: Digitaaliset tarinat yhteiskehittämisessä

Tarkoitus ja tutkimuskysymys: Korkeasti koulutettujen henkilöiden maahanmuutto nähdään Suomessa tärkeäksi samoin kuin monissa muissa länsimaissa yhtäältä kansainvälistymisen ja innovaatiokehityksen, toisaalta väestön ikärakenteen vinoutumisen vuoksi. Heidän työllistymisensä on kuitenkin vaikeampaa kuin kanta-väestöllä esimerkiksi syrjinnän, rasismin, kielimuurin ja sosiaalisten verkostojen puutteen takia (Lehtovaara & Jyrkinen 2021; Steel & Jyrkinen 2017), mikä korostaa työvoimapalvelujen keskeistä roolia. Tässä tutkimuksessa pureudun korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien kokemuksiin suomalaisista työvoimapalveluista. Tavoitteenani on ymmärtää: 1) *Miten työvoimapalvelut vastaavat korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien tarpeisiin?* 2) *Miten korkeasti koulutetut maahanmuuttajat kokevat vuorovaikutuksen työvoimaviranomaisten kanssa, ja millaisia identiteettejä heille viranomaiskohtaamisissa muodostuu?* Pyrin myös selvittämään: 3) *Mitkä palvelut korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien mielestä auttaisivat heidän työllistymistään?* Luotaan tutkimuksessa työvoimapalveluiden ja korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien kohtaamisista tuoden esiin sen, miten nämä palvelut rakentavat mahdollisuuksia tai esteitä osallisuudelle ja ammatilliselle identiteetille.

Teoreettinen näkökulma: Nojautun tutkimuksessa julkisen palvelulogiikan (PSL)⁴⁷ mukaisesti arvon yhteisluomisen ja yhteistuoamisen käsitteisiin (esim. Eriksson & Andersson 2024; Osborne 2018; Plé & Cáceres 2010). Myös uuden julkishallinnon (NPM) viitekehys on merkityksellinen, sillä se on muokannut työvoimapalveluja yksityistämällä ja digitalisoimalla palveluja sekä painottamalla tulosperusteista arviointia, mikä on tapahtunut paljolti henkilökohtaisen palvelun kustannuksella.

Tulokset: Tuon esiin kolme keskeistä ongelmaa korkeasti koulutetuille maahanmuuttajille tarjotuissa työvoimapalveluissa. Ensinnäkin *rakenteelliset puutteet* kertovat palvelujärjestelmän jäykkyydestä ja persoonattomuudesta. Palveluihin liittyvä byrokratia koettiin vaikeaksi erityisesti maahanmuuttajille, joille suomalainen palvelujärjestelmä on vieras. Yhteyden saaminen ammattilaisiin oli vaikeaa, ja henkilökohtaista tukea oli tarjolla vain vähän tai ei ollenkaan. Vuorovaikutus oli korvattu digitaalisilla järjestelmillä. Toiseksi *epämiellyttävät vuorovaikutustilanteet* viittaavat virkailijoiden usein välinpitämättömään tai ymmärtämättömään suhtautumiseen. Maahanmuuttajat kokivat, että heitä kohdeltiin ”ulkopuolisina”, ”epäsopivina asiakkaina” tai ”järjestelmäalalaisina”. Nämä tulkinnat olivat ristiriidassa heidän oman, korkeasti koulutetun osaajan identiteettinsä kanssa ja kertovat toiseuttavasta⁴⁸ ajattelutavasta, jossa maahan muuttanutta tarkastellaan lähtökohtaisesti negatiivisen linssin läpi. Kolmanneksi *palvelutarjonta ei vastaa korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien tarpeita*. Osallistujat toivoivat henkilökohtaisempia palveluja, suoria kontakteja yrityksiin sekä tukea verkostoitumiseen paikallisten työnantajien kanssa. He korostivat myös mentoroinnin ja ylemmän tason kielikurssien merkitystä. Nykyinen järjestelmä nähtiin suunnitelluksi matalan koulutustaustan omaavia varten, ja korkeasti koulutetut maahanmuuttajat kokivat, että heidän tarpeitaan ei ole otettu riittävästi huomioon.

Päätelmät: Työvoimapalvelut vaikuttavat tarjoavan vain vähän arvoa korkeasti koulutetuille maahanmuuttajille. Onkin syytä pohtia, mikä merkitys on julkisorganisaatiolla, jonka toimintalogiikassa sanktiot asetetaan etusijalle asiakkaiden auttamisen sijaan. Asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset ovat hankalassa tilanteessa: tehokkuuden eetos, suuri työtaakka, ymmärryksen puute kansainvälisten työnhakijoiden palvelutarpeista ja digitaalisten kanavien ensisijaisuus vaikeuttavat asiakkaiden kohtaamista.

Ongelmiin on mahdollista löytää ratkaisuja kehittämällä palveluja yhdessä niiden käyttäjien kanssa. Heillä on paras tietämys siitä, millaisia haasteita esimerkiksi

⁴⁷ Julkista palvelulogiikkaa on käsitelty luvussa 1.1.

⁴⁸ Löytyn (2005) mukaan toiseus tarkoittaa keinoja, joilla jäsenämme tutun ja vieraan sekä normin ja normista poikkeavan välisiä suhteita. Siihen liittyy aina valtasuhde: määrittämällä jonkin toiseksi tai erilaiseksi asetamme itsemme tämän toisen yläpuolelle (s. 8–9.).

korkeasti koulutettu maahanmuuttaja Suomeen muuttaessaan kohtaa. Tähän kohde-ryhmään kuuluvista monilla on myös kykyä ja halua osallistua palvelujen kehittämiseen, ja muutamat osallistujat ehdottivatkin tätä ratkaisua. Esimerkiksi digitaalinen tarinankerronta mahdollistaa suoran yhteyden palvelujen käyttäjiin ja tarjoaa mahdollisuuksia erilaisten maailmojen ymmärtämiseen.

5.4 Osatutkimus IV: Asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten näkökulma

Tarkoitus ja tutkimuskysymys: Digitalisaatio lisää julkisten palvelujen tehokkuutta ja saatavuutta (esim. Lindgren ja muut 2019), mutta on vaarassa jättää erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä kehityksen ulkopuolelle (Hyytinen ja muut 2022). Asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten rooli nousee kriittiseksi, koska monet palvelut sisältävät vuorovaikutusta, vaikka se olisikin nykyisin digitaalisessa muodossa. Tutkimuksessa tarkastelen digitaalisia julkisia kohtaamisia (*digital public encounter*) ammattilaisten ja asiakkaiden välillä ammattilaisten näkökulmasta. Vastaan kahteen kysymykseen: 1) *Miten asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset kokevat nämä kohtaamiset?* ja 2) *vastaavatko ne heidän mielestään maahanmuuttaja-asiakkaiden tarpeisiin?* Tutkimukseni tarkoitus on lisätä ymmärrystä digitaalisten palvelujen inhimillisen ulottuvuuden rakentumisesta ammattilaisten kokemuksissa ja erityisesti maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa tapahtuvissa vuorovaikutustilanteissa.

Teoreettinen näkökulma: Tuon esiin maahanmuuttajien vaikeaa asemaa Suomen pitkälle digitalisoituneessa palvelujärjestelmässä yhtäältä digitaalisen kuilun (Pérez-Morote ja muut 2020; Raihan ja muut 2025), toisaalta hallinnollisen taakan (Herd & Moynihan 2018) käsitteiden avulla. Lisäksi tarkastelen asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten keskeistä roolia julkisten palvelujen arvon muodostumisessa (Osborne ja muut 2021). Se, että digitalisaatio lisää itsepalvelua (Hupe 2022), on ongelmallista, koska yhtäältä kaikilla ei ole itsepalveluun vaadittavia taitoja ja toisaalta kansalaisten hallintoa kohtaan tuntema luottamus rakentuu henkilökohtaisissa kohtaamisissa viranomaisten kanssa (Blijleven & van Hulst 2021; Hansen 2022; Møller 2025).

Tulokset: Tutkimustuloksissani korostuvat kolme teemaa, joista ensimmäinen kuvautuu *hallinnollisena taakkana*. Verkossa toteutettavat palvelut ovat maahanmuuttaja-asiakkaille usein hankalia riittämättömien digitaitojen, vähäisen suomen kielen taidon ja itselle vieraan palvelujärjestelmän takia. Nämä vaikeudet myös tekevät digitaalisista kohtaamisista tehottomia, sillä ammattilaisten on käytettävä aikaa asiakkaiden avustamiseen esimerkiksi järjestelmiin kirjautumisessa ja asiakirjojen

jakamisessa. Toinen teema, *luottamus*, havaittiin kriittiseksi tekijäksi palvelukokemuksen onnistumisessa. Tapaaminen kasvokkain parantaa vuorovaikutusta ja lisää asiakkaiden luottamusta palveluihin. Erityisesti maahanmuuttajat vaikuttavat usein suosivan kasvokkaisia tapaamisia, koska pitävät niitä digipalveluja luotettavampina ja henkilökohtaisempina. Maahanmuuttajia neuvovat ammattilaiset vaikuttavat asemoituvan eräänlaiseen ”välikäden” rooliin – tulkiksi asiakkaan ja palvelujärjestelmän välille. Kolmas kokonaisuus, *ammattilaisten muuttuva rooli digitaalisessa toimintaympäristössä*, kuvaa ammattilaisia tasapainottelijoina tehokkuuden ja yksilöllisen tuen välillä järjestelmässä, joka pyrkii lisäämään asiakkaan vastuuta. Asiakkaiden tarpeisiin riittävä tuki koetaan ensiarvoisen tärkeäksi asiaksi, joskin toisaalta merkittävänä pidetään myös asiakkaiden oman digitaalisen toimijuuden tukemista.

Päätelmät: Asiakastyön ammattilaisilla on keskeinen rooli digitaalisten palvelujen ja asiakkaiden tarpeiden välisen kuilun silloittamisessa. Heidän kokemuksiaan ja asiakastuntemustaan on tärkeää hyödyntää palvelujen kehittämisessä. Digitaaliset palvelut ja kohtaamiset epäonnistuvat, jos asiakkaalla ei ole riittävää kielitaitoa, digiosaamista tai ymmärrystä paikallisesta palvelujärjestelmästä. Henkilökohtaiset kohtaamiset tutun ammattilaisen kanssa helpottavat hallinnollista taakkaa ja lisäävät järjestelmää kohtaan tunnettua luottamusta. Ne ovat erityisen tärkeitä maahanmuuttajille, joiden sosiaalinen piiri on suppea.

Tutkimuksen keskeiseksi teemaksi nousee, miten kehittää digitaalisia julkisia palveluja, jotka mahdollistaisivat palvelujen arvonluonnin yhdessä käyttäjän kanssa. Yhtenä ratkaisuna saattaa toimia Trischlerin ja Westman Trischlerin (2022) hahmottelema kokemukseen painottuvan suunnittelun (*design for experience*) lähestymistapa, jonka mukaan julkisten palvelujen kehittämisen on tärkeä ymmärtää tapahtuvan palveluekosysteemissä. Palveluekosysteemin käsite tunnistaa arvonluontiprosessin monitoimijaisuuden ja ottaa huomioon julkissektorin velvoitteet myös muita kuin yksittäistä palvelun käyttäjää kohtaan.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä luvussa tarkastelen tutkimustulosteni valossa yhtäältä digitaalisuuden, toisaalta asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten rooleja yhteiskehittämissuhteissa näkökulmanani haavoittuvassa asemassa olevat kansalaiset. Aloitan vastaamalla esittämiini tutkimuskysymyksiin luvuissa 6.1 ja 6.2, minkä jälkeen analysoin ja kontekstualisoin tutkimukseni havaintoja palveluekosysteemin viitekehityksessä. Lopuksi arvioin tutkimukseni luotettavuutta ja esittelen havaitsemiani jatkotutkimusaiheita.

Digitalisaatio muuttaa julkisia palveluja ajasta ja paikasta riippumattomiksi. Samalla se voi tehostaa niiden tuottamista, sillä automatisointi, tiedon parempi hyödyntäminen ja palveluprosessien digitalisointi mahdollistavat sujuvamman ja kustannusvaiduttavamman toiminnan (Haug ja muut 2023; Lindgren ja muut 2019). Toisaalta se uhkaa jättää suuren osan jo valmiiksi heikommassa asemassa olevista kansalaisista yhä marginalisoidumpaan asemaan (Hyytinen ja muut 2022; Lythreatic ja muut 2022; Pethig ja muut 2021). Palvelujen kehittämistä koskee samansuuntainen paradoksi: digitaalisilla menetelmillä voidaan tavoittaa suuria määriä ihmisiä helposti ja kustannustehokkaasti (Brandsen ja muut 2018), muttei ole mitenkään itsestään selvää, etteikö hyväosainen keskiluokka olisi ylliedustettuna myös digitaalisessa yhteiskehittämisessä samalla tavoin kuin perinteisessä, kasvokkaiseen vuorovaikutukseen perustuvassa yhteiskehittämisessä. Palvelujärjestelmän ulkopuolella olevien mukaan saaminen on erityisen hankalaa paitsi tavoittamisen vaikeuden, myös sen takia, että osallistumismotivaatio linkittyy vahvasti henkilön arvioon palvelun tarpeellisuudesta omalla kohdalla (Steen 2021).

Osallistuminen on tärkeää, koska sekä palvelujen että niiden kehittämisen arvo rakentuu kansalaisten vuorovaikutuksessa palvelujärjestelmän edustajien kanssa (Osborne ja muut 2021). Tätä vuorovaikutustyötä tekevät useimmiten asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset, joiden rooli julkishallinnossa on tullut keskeisemmäksi hallinnon muututtua yhä etäisemmäksi ja epämääräisemmäksi, monenlaisten toimijoiden sekä verkostojen areenaksi (Chang & Brewer 2023; Nasi ja muut 2024; Osborne ja muut 2021; Powell & Osborne 2020). Kansalaisten ja ammattilaisten kohtaamisissa rakentuvat paitsi palvelun arvo, myös kansalaisten hallintoa kohtaan tuntema luottamus (Blijleven & van Hulst 2021; Hansen 2022) sekä osallisuuden kokemus (Jeffares 2021).

6.1 Digitalisaatio avaa mahdollisuuksia, mutta ei toimi kaikille asiakasryhmille

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni on: *Millä tavoin digitalisaatio muokkaa haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten osallisuutta julkisten palvelujen yhteiskehittämisessä?* Osoitan väitöstutkimuksessani, että digitalisaatio mahdollistaa haavoittuvassa asemassa oleville kansalaisille uudenlaisia vaikuttamisen mahdollisuuksia, mutta se ei toimi kaikkien kohdalla. Erilaisten haavoittuvaksi asemoitujen ryhmien mahdollisuudet ja kyvyt digitaaliseen osallisuuteen vaihtelevat suuresti. Esimerkiksi nuorille ja korkeakoulutetuille digivälitteinen vuorovaikutus on usein tuttua ja luontevaa ja se tarjoaa ajallisesti ja paikallisesti joustavan tavan itseilmaisuuksiin. Osallisuuden tukemisessa onnistuminen edellyttääkin toimintaympäristön ja menetelmien vaikutusten etukäteisarviointia epätoivottujen seurausten minimoimiseksi (myös Osborne & Strokosch 2013). Tuon seuraavaksi esiin kolme näkökulmaa, jotka valaisevat tutkimustuloksistani esiin nousseita digitalisaation mahdollisuuksia haavoittuvien ryhmien tukemisessa.

1. Digitalisaatio tarjoaa osallistumisvaihtoehtoja, jotka mahdollistavat vaikeasti tavoitettavien ryhmien tavoittamisen.

Tutkimukseni perusteella digitaaliset menetelmät mahdollistavat jopa yhteiskunnan ulkopuolella olevien äänen kuulemisen. Esimerkiksi sosiaalisesti vetäytyneet nuoret voivat olla tottuneita teknologian käyttäjiä, mutta todennäköisesti haluttomia osallistumaan vuorovaikutteiseen kehittämisprosessiin. Yhteiskuntaan osallistuminen voi olla heille ylipäänsä vastenmielistä. Palveluntarjoajien siirtyminen sinne, missä nämä nuoret aikaansa viettävät, eli käytännössä digitaalisiin kanaviin, on avain parempaan ymmärrykseen heidän tilanteistaan ja tarpeistaan, mikä puolestaan mahdollistaa toimivimmat tavat osallisuuden tukemiseen. Lisäksi digitaalisten menetelmien mahdollistamat tekstuaaliset vaihtoehdot tarjoavat esimerkiksi sosiaalisista ongelmista kärsiville ja neurokirjon henkilöille kasvokkaista keskustelua luontevampia vuorovaikutuksen muotoja. Toisaalta yhteiskunnassa kulloinkin tärkeinä pidetyt teemat eivät välttämättä edes ole ajankohtaisia tai kiinnostavia marginalisoitujen ryhmien näkökulmasta.

2. Digitaalisten menetelmien avulla voidaan kuulla aitoja ja sensuroimattomia mielipiteitä.

Tutkimukseni osoittaa, että esimerkiksi sosiaalisen median avulla on mahdollista ymmärtää erilaisten ryhmien todellisuutta ja tavoittaa suodattamattomia mielipiteitä julkisten palvelujen toimivuudesta. Aitojen näkemysten tavoittaminen on tärkeää haavoittuvien ryhmien osallisuuden tukemiseksi, koska palvelujen kehittämisen prosesseihin on todettu etsittävän konsensushakuisia asiakkaita, joiden osallistuminen

on järjestävän tahon ennakolta rajaamaa ja säätelemää (Meriluoto 2017). Asiakkailla on myös todettu usein olevan tiedostettu tai tiedostamaton pyrkimys ammattilaisten miellyttämiseen (Perikangas & Tuurnas 2024). Jos asiakasryhmien mielipiteet tyypistyvät olemassa olevan todellisuuden ja ammattilaisten ajatusten myötäilyksi, palveluiden ja asiakkaiden tarpeiden välinen kuilu ei pienene. Anonyyminä esitetyt mielipiteet toki voivat helposti kärjistyä, kuten esimerkiksi Hikikomeron kaltaisen foorumin vihamielinen ilmapiiri havainnollistaa (myös Vainikka 2020).

Aitojen kokemusten ja mielipiteiden kuulemisen voivat mahdollistaa myös syvähaastattelua muistuttavat digitaaliset tarinat, jotka antavat osallistujille vapauden kertoa kokemuksistaan ja joita tarinoiden kerääjän on tarkoitus ohjata niin vähän kuin mahdollista (Corbin & Morse 2003; Davey & Benjaminsen 2021). Digitaalisuuden tuoma etäisyys voi helpottaa vaikeiden tai herkkien asioiden jakamista (Davey & Benjaminsen 2021). Tämän vuorovaikutteisen menetelmän toimivuutta saattoi omassa tutkimuksessani edesauttaa se, että osallistujien tarinoita oli kuulemassa ulkopuolinen tutkija palveluntarjoajan edustajan sijaan ja osallistuminen oli anonyymia.

3. Digitalisaatio auttaa keskittymään osallistujien voimavaroihin ongelmien sijaan.

Julkisen sektorin näkökulma haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin on valitettavan usein ongelmakeskeinen. Yhteiskehittämisessä sen sijaan suunta on voimavara-keskeinen, alhaalta ylöspäin suuntautuva, ja se korostaa haavoittuvien ryhmien ääntä (esim. Fox ja muut 2020; Mulvale ja muut 2019). Haasteeksi muodostuu, että ongelmapositioon asemoidut ihmiset näkevät itsekkin usein itsensä vaikeuksiensa kautta ja heidän luottamuksensa kykyynsä osallistua palvelujen kehittämiseen voi olla heikko. Tutkimukseni perusteella digitaalisilla menetelmillä voidaan tukea voimavaroja osallistua. Digitalisaation mahdollistama etäisyys ammattilaiseen ja anonyymin sekä tekstimuotoisen vuorovaikutuksen vaihtoehdot auttavat haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä asettumaan tasavertaisempaan asemaan ammattilaisten kanssa. Tutkimukseni osoittaa, että haavoittuvia ryhmiä edustavista henkilöistä löytyy kyvykkäitä ja halukkaita henkilöitä osallistumaan palvelujen kehittämiseen, mikäli heille vain annetaan siihen heidän näköisensä mahdollisuus.

6.2 Asiakasrajapinnassa työskentelevän ammattilaisen rooli yhteiskehittämisessä on tärkeä, mutta rajattu

Toisena tutkimuskysymyksenäni on: *Miten asiakasrajapinnassa toimivien ammattilaisten rooli rakentuu yhteiskehittämisprosesseissa asiakasarvon tuottajina?* Tutkimukseni heijastelee ammattilaisten roolin merkitystä arvonluontiprosessissa niin

ammattilaisten kuin asiakkaidenkin näkökulmista. Tutkimukseni osoittaa, että ammattilaisten roolin rakentumiseen vaikuttaa merkittävästi ainakin kaksi premissiä.

1. Digitalisaatio vaatii uudenlaisia taitoja asiakasrajapinnassa työskentelevältä ammattilaiselta.

Tutkimustulokseni korostavat vuorovaikutustaitojen ja asiakkaan kohtaamisen merkitystä asiakasrajapinnassa työskentelevän ammattilaisen työssä. Ammattilaisten kohtaamia asiakkaiden kanssa reunustaa heidän paineistettu arkensa: yhtäältä lisääntyvät asiakasmäärät ja tulostavoitteet, toisaalta asiakkaiden moninaistuvat ja vaikeat tilanteet, jotka voivat olla monimutkaisempia kuin mihin palvelujärjestelmä pystyy vastamaan (myös Gyllenhammar ja muut 2023). Vuorovaikutuksen merkitys on kuitenkin erityisen suuri juuri haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden kanssa. Yksittäisillä kohtaamisilla voi olla kauaskantoisia vaikutuksia heidän elämänsä: ne voivat esimerkiksi luoda tai vahvistaa negatiivista identiteettiä, vähentää tai lisätä palvelujärjestelmää kohtaan tunnettua luottamusta sekä edesauttaa tai torjua syrjäytymistä.

Kun palvelukohtaukset ovat muuttuneet kasvavissa määrin digitaalisiksi, teknologia asettaa omat vaatimuksensa ammattilaisen ja asiakkaan väliselle vuorovaikutukselle, mikä ilmenee myös tutkimukseni havainnoissa. Ammattilaiselta tarvitaan paitsi digitaalisen kohtaamisen taitoja, myös asiakkaan tukemista digitaalisten menetelmien haltuunotossa. Tutkimukseni perusteella haavoittuvien ryhmien kanssa työskentelevät ammattilaiset kuluttavat paljon aikaa neuvoessaan asiakkaita navigoimaan itsepalveluksi suunnitelluissa digipalveluissa (myös Jørgensen & Schou 2020; Møller 2025; Wihlborg ja muut 2016). Mikäli tavoitteena on asiakkaan itsenäinen selviytyminen palvelujärjestelmässä, tarvitaan ammattilaiselta osaamista tämän toimijuuden tukemiseen.

Tutkimukseni antaa viitteitä siitä, ettei digitaalinen vuorovaikutus haavoittuvien ryhmien kanssa ole helppoa. Tulokset kuitenkin korostavat digitaalisten menetelmien välisiä eroja. Itsepalvelua korostavissa menetelmissä asiakas on ammattilaiselle lähinnä vain nimi järjestelmässä, kun taas digivälitteisissä kohtaamisissa vuorovaikutus on parhaimmillaan yhtä luontevaa kuin kasvokkainkin. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että molemmilla osapuolilla on osaamista ja halua digitaalisiin kohtaamisiin.

2. Palvelutoiminnan järjestelmäkeskeisyys haastaa asiakasarvon muodostumista.

Tutkimukseni perusteella asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten kohtaamiset asiakkaiden kanssa eivät läheskään aina tuota arvoa asiakkaalle vaan vaikuttavat jopa tuhoavan sitä (esim. Engen ja muut 2021). Esimerkiksi työttömien

kohdalla yhteiskunnan ja organisaation etu saattaa nousta ensisijaiseksi asiakkaan palvelusta saamaan arvoon nähden: työttömänä olevia maahanmuuttajia ohjataan marjanpoimijoiksi tai siivoojiksi, vaikka heillä olisi korkea koulutus ja osaamista, kun taas koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleville nuorille ainoa vaihtoehto tuntuvat olevan kuntouttavan työtoiminnan usein monotoniset tehtävät. Ammattilaisilta kaivattiin enemmän ymmärrystä, yksilöllisten tilanteiden huomioimista ja inhimillistä otetta järjestelmäkeskeisyyden sijaan. Halling ja Baekgaard (2024) korostavat asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten merkitystä asiakkaiden hallinnollisen taakan kokemuksessa. Oleelliseksi nousee paitsi se, onko ammattilaisten apua saatavilla, myös ammattilaisten asenne asiakaskohtauksissa. Keskeistä on, näkeekö ammattilainen tärkeimmäksi tehtäväkseen viranomaispositiosta toimimisen vai asiakkaiden tukemisen. Toisaalta viranomainen ei voi aina toimia asiakkaiden toiveiden mukaan (Cecchini & Harrits 2022; Sønderskov & Rønning 2021), vaan hänen tulee huomioida myös lait ja organisaation säännöt.

Tulokseni antavat aihetta pohtia, missä määrin huonot kokemukset kertovat ammattilaisista ja missä määrin yhteiskunnasta toiminnan taustalla. Tutkimukseni vahvistaa aiempia näkemyksiä suomalaisesta palvelujärjestelmästä byrokraattisena ja järjestelmäkeskeisenä (esim. Junnonen ja muut 2019; Kork 2016; Valkama 2012), joskin organisaatio- ja aluekohtaiset erot lienevät merkittäviä (Tynkkynen ja muut 2025). Lisäksi hyvinvointialueuudistuksella on pyritty asiakaslähtöisyyden kasvattamiseen palveluintegraation myötä (Tynkkynen ja muut 2025), kun taas TE-palvelut 2024 -uudistus⁴⁹ haluaa tuoda työllisyyspalvelut lähemmäs asiakkaita niiden siirryttyä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY) kuntiin (Työ- ja elinkeinoministeriö 2025). Eteenpäin varmasti ollaankin menossa, mutta tutkimukseni perusteella työllisyyteen liittyvissä palveluissa esimerkiksi asiakkaan järjestelmän ulkopuolelta hankittu osaaminen jää usein tunnistamatta ja pienikin poikkeama järjestelmän säännöistä johtaa helposti sanktioihin tai palveluiden ulkopuolelle sulkemiseen. Myös vuorovaikutus ammattilaisten kanssa toteutuu järjestelmän ehdoilla ja asiakkailta edellytetään sopeutumista esimerkiksi sen tarjoomiin kommunikaatiokanaviin.

6.3 Digitaalinen yhteiskehittäminen toteutuu palveluekosysteemissä

Väitöskirjani ottaa osaa digitaalisesta yhteiskehittämisestä käytävään tieteelliseen keskusteluun. Digitaalisen yhteiskehittämisen edut ja haitat ovat olleet tieteellisen tutkimuksen kiinnostuksen kohteena yhtäältä teknologisen kehityksen (esim. Hanelt ja muut 2020; Rêgo ja muut 2022), toisaalta yhteiskehittämisen suosion (esim. Ansell ja muut 2024; Brandsen ja muut 2018) kasvun myötä (esim. Lember ja muut 2019;

⁴⁹ Työ- ja elinkeinopalvelujen uudistaminen: <https://tem.fi/te-palvelut-2024-uudistus>

Pauluzzo ja muut 2024; Rodriguez Müller ja muut 2021a). Tutkimukseni vahvistaa digitaalisen yhteiskehittämisen tutkimusta erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten ja asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten näkökulmista. Se myös täydentää digitaalisen yhteiskehittämisen hyödyistä ja haitoista tehtyä tutkimusta (esim. Jalonen ja muut 2021; Lember 2018; Lember ja muut 2019).

Yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän rakenteet muovaavat merkittävästi haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden mahdollisuuksia osallistua ja hyödyntää palveluita. Tästä syystä olen tarkastellut digitaalista yhteiskehittämistä yksilötason lisäksi organisaation⁵⁰ ja yhteiskunnan tasoilla. Monitasoinen analyysi tarjoaa mahdollisuuden syventää teoreettista ymmärrystä palveluekosysteemistä erityisesti asiakkaiden näkökulmasta. Palveluekosysteemin käsite on toiminut tässä tutkimuksessa sekä teoreettisena että analyttisenä viitekehyksenä, jonka kautta olen analysoinut asiakaslähtöisyyttä empiiristen esimerkkien valossa. Havaintoni osoittavat, että asiakkaiden tarpeet ja ekosysteemin tarjoamat resurssit eivät useinkaan kohtaa. Tämä epäsuhta kytkeytyy Rossin ja Tuurnaksen (2019) esiin nostamiin arvonluonnin jännitteisiin: toimijoiden tavoitteet ja arvot ovat usein keskenään ristiriitaisia, mikä lisää järjestelmän kompleksisuutta ja voi johtaa arvon yhteistuhoutumiseen (ks. myös Cui & Osborne 2022; Engen ja muut 2021; Liljeroos-Cork & Luhtala 2024; Skålén ja muut 2024).

Tutkimukseni tuo uutta ymmärrystä tähän problematiikkaan digitalisaation kontekstissa. Se osoittaa, että digitaalisten ratkaisujen käyttötapana – se, painottuuko se kustannustehokkuuteen vai asiakaslähtöisyyteen – on keskeinen tekijä siinä, syntyykö arvoa vai ei (vrt. Lember 2018; Mergel ja muut 2025).

Jäsennän tutkimukseni kontribuutiota sivulla 59 olevassa taulukossa 3, joka kokoaa arvon luomisen mahdollisuuksia ja yhteistuhoutumisen riskejä. Lähtökohtanani on ajatus teknologisesti kehityksestä neutraalina ilmiönä (myös Lindgren 2019, s. 431), jolla on mahdollisuudet vaikuttaa yksilöihin ja yhteiskuntaan sekä myönteisesti että kielteisesti. Mikäli etusijalle asetetaan nopeat säästöt ja toiminnan tehostuminen, näen digitalisaation johtavan todennäköisesti arvon yhteistuhoutumiseen palveluekosysteemin eri tasoilla. Jos taas lähtökohtana on haavoittuvassa asemassa oleva asiakas, digitalisaatiolla on mahdollista saavuttaa sekä yksilön, organisaation että yhteiskunnan tason hyötyjä.

⁵⁰ Tutkimus kohdentuu työllisyyteen liittyviin palveluihin (luku 1.2). Näitä palveluja edustavat ennen kaikkea työvoimatoimistojen palvelut, mutta myös erilaiset neuvonta- ja ohjauspalvelut sekä jossain määrin myös aikuissosiaalityö.

Mikrotaso korostaa asiakasnäkökulman ensisijaisuutta

Tutkimukseni tuo esiin digitalisaation ja julkisten palvelujen yhteiskehittämisen kompleksisen suhteen: yhtäältä digitaaliset menetelmät mahdollistavat monille haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille palvelujen helpomman ja joustavamman käytön sekä väylän osallistua niiden kehittämiseen, toisaalta ne voivat hankaloittaa osallistumista tai estää sen kokonaan ja etäännyttää ammattilaisia asiakkaista (myös Johansson 2025; Nordesjö ja muut 2021). Palvelujen kehittäjille väitöstutkimukseni korostaa kehittämisprosessin huolellista ennakkosuunnittelua, jossa osallistumisen tavat valitaan osallistujien osaamisen ja toiveiden mukaan. Tässä kohderyhmän kuuleminen on tärkeässä asemassa.

Mesotasolla huomioitava asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset

Julkisorganisaatioille tutkimukseni osoittaa digitaalisen yhteiskehittämisen hyödyt. Asiakkaiden tarpeisiin paremmin vastaavat palvelut lisäävät organisaation tehokkuutta sekä muokkaavat ammattilaisten ja asiakkaiden kohtaamisia molemmille mielekkäämmiksi. Jos asiakasnäkökulma jää toiseksi säästöpyrkimyksille, digitalisaatio todennäköisesti vaikeuttaa monien osallistumista ja saa näin asiakkaiden todellisuuden loittonemaan entistä kauemmaksi organisaatiosta. Tutkimukseni havainnot alleviivaavat asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten merkitystä paitsi digitaalisten menetelmien käytännön toimeenpanijoina, myös asiakkaiden taitojen ja todellisuuksien asiantuntijoina menetelmiä kehitettäessä sekä valittaessa (myös Acar ja muut 2025). Johdolla on suuri rooli muutoksen johtamisessa (esim. Çetin Gürkan & Çiftci 2020; Pulkkinen ja muut 2025; Trenerry ja muut 2021).

Makrotaso tukee ammattilaisten ja organisaatioiden toimintaa

Tutkimukseni antaa viitteitä siitä, että palvelujen digitalisoinnissa ei ole otettu riittävässä määrin huomioon asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten tai haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden näkökulmia. Ollaan siis jälleen eräänlaisen paradoksin äärellä: asiakkailla, jotka eivät ole saaneet järjestelmästä apua ja tukea, on harvoin motivaatiota osallistua palvelujen kehittämiseen, vaikka juuri heidän kohdallaan palvelujen epäsopevuus on suurinta. Organisaatioiden kehittämiseen tutkimukseni korostaa yksilöiden ja heidän vahvuksiensa ottamista digitaalisen yhteiskehittämisen lähtökohdaksi: vain näin voidaan mahdollistaa aidosti mielekkäät ja soveltuvat tavat haavoittuvien ryhmien osallistumiseen.

Taulukko 3. Digitaalisen yhteiskehittämisen mahdollisuudet ja uhat haavoittuvien ryhmien näkökulmasta

	Arvonluomisen mahdollisuudet: Asiakaslähtöisyys ja osallisuuden tukeminen uudenlaisten digitaalisten yhteiskehittämisen tapojen avulla	Arvon yhteistuloamisen uhat: Digitaaliseen kuiluun putoaminen Säästöjen ja tehokkuuden polku,	Kehittämissuhteet
Mikro-taso	Asiakaslähtöiset digitaaliset menetelmät motivoivat osallistumaan ja lisäävät näin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osallisuutta ja pystyvyyden kokemuksia. Paremmiin tarpeisiin vastaavat palvelut luovat asiakasarvoa.	Haavoittuvien ryhmien osallistuminen vaikeutuu esimerkiksi tiedon tai taidon puutteiden takia. Asiakasrajapinnassa työskentelevät ammattilaiset etäännyvät asiakasta.	Digitaaliset osallistumismahdollisuudet on räätälöitävä osallistujien kykyjen ja toiveiden perusteella.
Meso-taso	Mahdollisuus ymmärtää paremmin haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien todellisuutta ja kehittää palveluja tämän tiedon perusteella.	Palvelut eivät vastaa asiakkaiden tarpeita. Käsitys asiakkaiden todellisuudesta on yhä heikompi.	Asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten digivalmiuksia on tuettava. Organisaatiokulttuuria on kehitettävä digi- myönteiseksi sekä ko- keiluihin ja innovaatioihin rohkaisevaksi.
Makro-taso	Palvelujärjestelmästä tulee toimivampi. Hallintoa kohtaan tunnettu luottamus lisääntyy.	Digitaalisen kuilun syveneminen lisää eriarvoisuutta ja heikentää haavoittuvassa asemassa olevien luottamusta yhteiskuntaan.	Digitaalisessa yhteiskehittämisessä näkökulmaksi on otettava yksilö ja tämän vahvuudet sekä ymmärrettävä alhaalta ylöspäin suuntautuvan tiedon merkitys.

Arvonluonnin ja -tuhoutumisen monitasoiset dynamiikat

Tutkimukseni havainnot korostavat ekosysteemin eri tasojen välisten dynamiikkojen merkitystä arvonluonnille. Organisaatiotason ilmapiiri ja säännökset vaikuttavat asiakkaiden ja ammattilaisten kohtaamisten taustalla, kuten tekevät myös yhteiskunnan arvot ja lainsäädäntö (Edvardsson ja muut 2011; Gyllenhammar ja muut 2023). Liljeroos-Cork ja Luhtala (2025) tuovat esiin mielenkiintoisen havainnon siitä, miten

arvon tuhoutumisen syyt ja seuraukset yleensä paikallistuvat ekosysteemin eri tasoille kuin missä ne ilmenevät. Työllisyyspalveluiden kehittämistä ajatellen tutkimukseni tuo esiin arvon luomista haittaavat monet yhteiskunnan tason tekijät, kuten työllisyyden merkityksen ylikorostamisen ja aktivointipolitiikan⁵¹, sekä kasvaneet asiakasmäärät, jotka realisoituvat yhtäältä organisaation, toisaalta asiakkaan tasolla. Toisaalta yksittäisten julkisten kohtaamisten arvontuhoutuminen heijastuu lopulta yhteiskuntaan kustannusten kasvuna, joskin työllisyyden kysymyksissä yhteiskunnan vaikutusmahdollisuudet ovat ylipäänsä rajoitetut.

Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt usein myös tarvitsevat monien eri organisaatioiden tarjoamia palveluja, mikä monimutkaistaa arvon luomisen dynamiikkaa tuomalla arvonluontikehykseen useita sääntöjä ja arvoja sekä mahdollisuuden organisaatioiden välisiin väärinymmärryksiin ja valtapeleihin, jotka voivat osiltaan myös johtaa arvon yhteistuhoutumiseen (Chowdhury ja muut 2016; Gyllenhammar ja muut 2023). Tutkimukseni perusteella esimerkiksi Skälénin ja muiden (2024) sekä Erikssonin ja muiden (2020) huomio eri tahojen ristiriitaisten tavoitteiden haasteista vaikuttaa relevantilta. Mikäli haavoittuvassa asemassa olevan henkilön palvelutarve on suuri, saattaa olla houkuttelevaa saada hänet käännytettyä jonkin toisen organisaation ”luukulle”, vaikkei tämä olisi asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaista. Lyhyen tähtäimen optimointi voi johtaa myös esimerkiksi työttömän henkilön ohjaamiseen hänelle sopimattomaan työhön kuntien pyrkiessä vähentämään työmarkkinatuen kuntaosuuksia⁵² (myös Gyllenhammar ja muut 2023; Liljeroos-Cork & Luhtala 2025). Tämä johtaa arvon yhteistuhoutumiseen paitsi asiakkaan, pitkällä aikavälillä myös yhteiskunnan tasolla.

Tutkimukseni vie hallintotieteellistä tutkimusta eteenpäin kahdella eri tavalla. Ensinnäkin tutkimukseni kontribuoi yhteiskehittämisestä tehtyyn tutkimukseen tunnistamalla digitalisaation mahdollisuuksia ja rajoja palvelujen kehittämisessä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten kannalta. Hyväosaisten kansalaisten yliedustus on palvelujen kehittämisen laajasti tunnettu ongelma (esim. Brandsen 2020; Rodriguez Müller ja muut 2021a; Røiseland ja muut 2024). Tutkimukseni täydentää esimerkiksi Amannin ja Sleighin (2021), Brandsenin (2020), Eseonun (2022), Jalosen ja muiden (2021) sekä Røhnebækin ja Bjerckin (2021) pyrkimyksiä löytää keinoja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallisuuden vahvistamiseen palvelujen kehittämisessä rikastaen aiempia tuloksia erityisesti digitalisaation etujen ja haittojen osalta.

⁵¹ Suomen työttömyyskysymykseen on pyritty 1990-luvulta alkaen vastaamaan aktivointipolitiikalla, jonka perusajatuksena on, että työttömien tulee aktivoitua ja osallistua yhteiskunnan toimintoihin vastikkeena yhteiskunnan tarjoamasta sosiaaliturvasta (Karjalainen & Karjalainen 2011).

⁵² Kunnat rahoittavat osan Kelan maksamasta peruspäivärahasta ja työttömyyskassojen maksamasta ansiopäivärahasta, mikäli henkilön työttömyys pitkittyy (Kela 2024).

Toiseksi tutkimukseni kautta on mahdollista ymmärtää aiempaa kokonaisvaltaisemmin haavoittuvien ryhmien osallisuuden tukemisen mahdollisuuksia palveluekosysteemeissä. Ekosysteemiajattelua on hyödynnetty haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten näkökulmasta vain rajoitetusti. Sekä organisaation että yhteiskunnan rakenteet vaikuttavat kuitenkin suuresti kansalaisten palveluista saamaan arvoon (esim. Lindqvist & Westrup 2020), millä on paitsi yksilöön kohdistuvia suoria vaikutuksia, myös yhteiskunnan tason merkitystä yhtäältä palvelutarpeen, toisaalta yhteiskuntarauhan ja hallinnon legitimaation kautta (myös Jalonen ja muut 2025). Tutkimukseni problematisoi usein toistettua näkemystä siitä, että arvon käsite julkisella sektorilla keskittyy liikaa asiakasarvoon (esim. Kinder & Stenvall 2023; Osborne 2018; Sønderskov & Rønning 2021; Trischler ja muut 2023): tutkimukseni perusteella vaikuttaa siltä, että käytännössä julkista ja organisaation arvoa joudutaan priorisoimaan asiakkaan kustannuksella.

6.4 Tutkimuksen onnistuneisuuden arviointi

Tutkimukseni on laadullista ja perustuu konstruktivistiseen lähestymistapaan, jossa todellisuus käsitetään kokemukselliseksi ja vuorovaikutuksessa rakentuvaksi (Denzin & Lincoln 2011; Guba 1990). Tieto on tässä mielessä subjektiivista ja tutkija osa tutkimaansa yhteiskuntaa. Tekemäni havainnot eivät näin ollen voi olla täysin vapaita aiemmista tiedoistani ja käsityksistäni sekä historiallis-kulttuurisesta kontekstista. Tutkimuksen tekoon liittyy myös väistämättä tekemiäni valintoja, jotka perustuvat näkemyksiini siitä, mikä on tutkimusilmiössä olennaista. Lisäksi näkemykseni ovat ohjanneet minua sen suhteen, miten olen havaintojani kielen avulla käsitteellistänyt ja nimennyt (Weick 1995). Laadullisten tutkimusten pätevyyttä onkin arvioitava refleksiivisesti useasta eri suunnasta, ottaen huomioon niin luotettavuuden, uskottavuuden kuin siirrettävyydenkin näkökulmat (Korstjens & Moser 2018).

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden ja uskottavuuden pohtimisen keskiössä on aineiston kuvaus sekä se, kuinka hyvin aineistosta tehdyt havainnot ja tulkinnat osuvat tähän kuvaukseen. Tutkijan tekemien käsitteellistysten tulisi vastata mahdollisimman hyvin tutkittavien tulkintoja ja käsityksiä (Puusa & Julkunen 2020). Jokaisessa osatutkimuksessa olen halunnut lähestyä aineistoa mahdollisimman objektiivisesti, pyrkien samalla kuitenkin tiedostamaan omat, aiempien kokemusteni ja tutkimuskirjallisuuden luomat ennakkokäsitykseni. Analysointiprosessini sisälsivät huolellista aineistojen läpikäyntiä ja niihin palaamista prosessin eri vaiheissa. Luotettavuuden tueksi olen kuvannut tutkimukseni menetelmälliset valinnat ja niiden käytön luvussa 4.2. Luotettavuuden puolesta puhuu myös se, että osajulkaisut on julkaistu vertaisarvioituissa tieteellisissä joulaleissa.

Olen pyrkinyt parantamaan tutkimukseni uskottavuutta triangulaation avulla: olen tarkastellut tutkimusilmiötä eri näkökulmista aineistonkeruu- ja analyysimenetelmiä vaihdellen. Myös osatutkimusten kohderyhmät eroavat toisistaan varsin merkittävästi. Lisäksi kaikissa osatutkimuksissa on ollut mukana toinen tutkija. Aineistotriangulaatio on auttanut minua tiedostamaan mahdollisia ennakkokäsityksiä, joita yksittäisistä aineistoista voi syntyä. Erilaisten kohderyhmien ja aineistonkeruutapojen avulla olen saavuttanut monipuolisemman ja rikkaamman kuvan tutkimusilmiöstä kuin sitoutumalla yksittäiseen ryhmään tai aineistoon. Tekstuaalisen ja vuorovaikutuksessa syntyneen aineiston yhdistäminen on myös auttanut laajentamaan ymmärrystäni digitaalisten menetelmien mahdollisuuksista haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallisuuden tukemisessa. Tutkijatriangulaatio on tuonut toisen näkökulman tutkimusprosessiin, ja sen avulla olen myös voinut reflektoida ajatuksiani jo kirjoitusvaiheessa.

Noudattamani abduktiivinen päättely on tarkoittanut sitä, että tutkimaani ilmiötä koskeva ymmärrys on rakentunut kehämäisesti havaintojeni ja teoreettisten viitekehysten vuoropuhelussa eikä teoriaa, aineistoa ja ilmiötä näin voida välttämättä täysin erottaa toisistaan (van Hulst & Visser 2025; Yanow 2000). Vaikka osatutkimukset ovat rikastaneet ymmärrystäni digitaalisesta yhteiskehittämisestä ja haavoittuvasta asemasta, esiymmärrykseni aiheesta on ohjannut tutkimukseni tekemistä. Näen tutkimuksen luotettavuutta ja uskottavuutta parantaneen, että ensimmäinen osatutkimukseni oli käsitteellinen jäsenitys näistä teemoista. Olen pyrkinyt tutkimusprosessin aikana lisäämään ymmärrystäni aiheesta seuraamalla tutkimukseni teemoihin liittyvää uutisointia ja käymällä keskusteluja alan ammattilaisten sekä kohderyhmiä edustavien henkilöiden kanssa. Olen myös työskennellyt aihepiiriin liittyvissä kehittämissuunnitelmissa⁵³. Tämä on vahvistanut ajatustani siitä, että tekemäni tulkinnat ovat palautettavissa niiden kontekstiin. Tutkimusaiheen parissa vietettyä aikaa ja mahdollisuutta syventyä aiheeseen voidaankin pitää tutkimuksen uskottavuutta parantavina tekijöinä (Korstjens & Moser 2017).

Osatutkimukseni ovat kontekstisidonnaisia, ja niiden yleistettävyyden rajoitettavuus on rajoitettu. Teoriaan ja aiempaan tutkimukseen yhdistettynä tulokset voivat kuitenkin valottaa haavoittuvien ryhmien todellisuutta digitalisoituneessa maailmassa. Yleistettävyyden ei toisaalta myöskään ole keskeinen tavoite laadullisissa tutkimuksissa (esim. Alasuutari 1994, s. 207) vaan tarkoitus on ymmärtää ilmiötä syvällisesti, jolloin tutkimuksen monipuolisuus ja perinpohjaisuus lisäävät tutkimuksen luotettavuutta (Eriksson & Kovalainen 2015, s. 305). Tähän pyrin tutkimuksessani, kuitenkin tunnistaen siihen liittyvät monet rajoitteet. Tutkimukseni kohdistuu sekä koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleviin nuoriin että maahanmuuttajiin. Jos olisin rajautunut vain toiseen

⁵³ Luku 4.2.

ryhmään, tulokset olisivat painottuneet yksityiskohtaisempaan kuvaukseen. Aineistoni ovat paitsi aikaan ja paikkaan sidottuja, myös vahvasti työllisyyteen liittyviin palveluihin linkittyviä. Tämä oli myös tarkoituksellista, koska näen ansaitsevuuden kytkeytyvän niin voimakkaasti juuri työpaikkaan. Lisäksi osatutkimusteni avulla on mahdollista ainoastaan raaputtaa digitaalisen yhteiskehittämisen mahdollisuuksien pintaa. Teknologinen muutos on nopeaa, ja menetelmät, jotka tutkimusta tehdessäni olivat relevantteja, eivät ole sitä välttämättä enää kauaa. Lember (2018, s. 117) maalaa kuvaa uusista teknologioista, joiden avulla on mahdollista mullistaa käsityksemme perinteisestä yhteiskehittämisestä joko luomalla kokonaan uusia kehittämisen tapoja tai lisäämällä teknologiaa perinteisten, ihmiskeskeisten menetelmien päälle.

Tutkimuksen eettisyydellä tarkoitetaan toimintatapoja, joita tutkijan tulee noudattaa tuottaakseen hyväksyttävää ja kestävää tietoa (Kallinen & Kinnunen 2021). Koska tämän tutkimuksen kohderyhmät edustavat haavoittuvassa asemassa olevia, on tutkimuksen eettisyyden kohdistettava erityistä huomiota. Olen suhtautunut osatutkimuksien osallistujiin kunnioittavasti, huomioiden heidän ihmisarvonsa, itsemääräämisoikeutensa ja yksityisyytensä suojan. Olen myös halunnut pitää tutkimukseni lähitökohtana voimavarakeskeisyyttä. Tutkimuksen teon aikana minua ovat yllättäneet kohderyhminä toimineiden henkilöiden monet vahvuudet, kuten kyky analysoida terävästi sekä itseä että yhteiskuntaa yleensä, ideoida uusia palveluja, reflektoida taitavasti vaikeitakin kokemuksia sekä ylipäänsä navigoida itselle vieraassa palvelujärjestelmässä puutteellisin kieli- ja digitaaldoin. Jos olisin tekemässä nyt uutta tutkimusta, ottaisin kohderyhmän edustajia vahvemmin mukaan tutkimuksen tekemiseen. Kävin keskusteluita sekä koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten, korkeakoulutettujen maahanmuuttajien että maahanmuuttajien kanssa työskentelevien ammattilaisten kanssa, mutta itse tutkimusprosessista he jäivät ulkopuolelle, ikään kuin kohteen rooliin. Harkitsisin ainakin johonkin osatutkimukseen lähestymistavaksi kanssatutkimusta⁵⁴. Tämä olisi auttanut tuomaan kohderyhmän näkökulman aidommin ja vaikuttavammin esiin.

Tutkimukseni eettisen näkökulman voidaan sanoa olevan yhtenevä sen Hugmanin ja muiden (2011) näkemyksen kanssa, että ”haitan välttäminen” ei riitä eettiseksi periaatteeksi tutkimuksen kohdistuessa haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, vaan tutkijan tulee miettiä, miten tutkimus pystyy olemaan haavoittuville ryhmille hyödyksi. Toivon tämän tutkimuksen hyödyttävän haavoittuvien ryhmien kanssa tehtävää käytännön työtä ja lisäävän heidän ääntensä kuulemista julkisten palvelujen kehittämisessä.

⁵⁴ Kanssatutkimuksessa tutkimukseen osallistuviin henkilöihin suhtaudutaan tasavertaisina tutkimuskumppaneina ja tutkimusongelmat sekä tutkimusprosessi neuvotellaan yhdessä heidän kanssaan (Kulmala ja muut 2023, s. 11).

6.5 Jatkotutkimustarpeet

Tarvitaan lisää tutkimusta haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden kanssa työskentelevien ammattilaisten haasteista. Näkisinkin tärkeäksi syventyä tutkimaan heidän rooliaan digitaalisia julkisia palveluja ajavan yhteiskunnan ja niiden kanssa haasteita kokevien asiakkaiden välissä. Digitalisaation on todettu voivan kasvattaa asiakasrajapinnassa työskentelevien ammattilaisten kuormitusta stressin, työmäärän ja tehtävien sirpaloitumisen muodossa. Digitalisaatio myös aiheuttaa jatkuvia yksilö- ja organisaatiotason muutoksia, joita voi olla vaikeaa panna täytäntöön käytännön tasolla. Tunnistan nämä ongelmat itse asiakasrajapinnassa työskennelleenä ammattilaisena, ja ne ovat mielestäni merkittäviä työssäviihtyvyyteen ja sitä kautta myös asiakaskohtaamisiin vaikuttavia häiriötekijöitä, samoin kuin myös se, että digitalisaatio vähentää asiakasta kohtaan tunnettua empatiaa.

Toinen mielenkiintoinen tutkimusteema olisi tekoälyn vaikutukset palvelujen yhteiskehittämiseen. Teknologisen kehityksen myötä fyysisen ja digitaalisen maailman ero pienenee entisestään, mikä luo uusia mahdollisuuksia julkisten palvelujen kehittämiseen. Tällä hetkellä tekoälyn tuomat mahdollisuudet ja ongelmat vaikuttavat osin yhteneväisiltä digitalisaation mahdollisuuksien ja ongelmien kanssa: toiminnan tehostumisen, palvelujen saatavuuden ja yksilöllistämisen vastapainona ovat digitaalisen kuilun uhka, eettiset haasteet sekä vastuukysymyksiin ja algoritmien läpinäkyvyyteen liittyvät ongelmat.

Osajulkaisut korostavat myös luottamuksen merkitystä. Suomessa luottamus viranomaisiin ja yhteiskunnan instituutioihin on perinteisesti ollut korkealla tasolla (Niskanen 2025; OECD 2021; Söderlund 2019). Luottamus on kuitenkin haavoittuvaa ja se voi horjua, mikäli järjestelmää ei ymmärrä, tai kokee tulleensa sen torjumaksi. Nykyaikana standardiksi muodostunut itsepalvelu ei myöskään rakenna luottamusta sosiaalisen kohtaamisen tavoin. Mikäli epäluottamuksen kokemukset yleistyvät, voi tämä yhteiskunnan tasolla tarkoittaa järjestelmää kohtaan tunnetun legitimitetin vähenemistä. Tämän vuoksi olisi tärkeää selvittää paneutua niihin prosesseihin, joissa luottamuksen ja legitimitetin horjumista tapahtuu.

Yksi tutkimukseni punaisista langoista on ollut digitalisaation *paradoksaalinen* luonne: teknologia yhtäältä edistää, toisaalta hankaloittaa haavoittuvassa asemassa olevien kansalaisten osallisuutta. Näin ollen jatkotutkimuksessa voisi hyödyntää paradoksiteoriaa, joka perustuu ajatukseen organisaatiossa vaikuttavien vastakkaisuuksien hyödyntämisestä poissulkemisen sijaan (Smith & Lewis 2013). Tämä voisi tarjota digitalisaation aiheuttamalle vastakkainasettelulle linssin, jossa sen enempää digitaalisesta kuin perinteisin menetelmin tapahtuvastakaan palvelujen yhteiskehittämisestä ei tarvitsisi luopua, vaan niiden välistä vuorovaikutusta voitaisiin

tarkastella uuden mahdollistajana. Tulokseni antavat viitteitä siitä, että digitaalisen yhteiskehittämisen ja haavoittuvien ryhmien osallistamisen paradoksia voisi pyrkiä ratkaisemaan synteessin (Hyyryläinen ja muut 2022) kautta: *digitaalisen kehityksen* teessin ja *digitaalisen kuilun* antiteessin kautta *mahdollistamisen* synteessi muodostuisi haavoittuvien ryhmien välisten erojen tunnistamisesta ja sopivien osallistumiskeinojen räätälöinnistä, unohtamatta myöskään niiden ryhmien digitaalisen osallisuuden tukemista, joiden teknologiset taidot ovat heikot.

Lähteet

Acar, L., Steen, T., & Verschuere, B. (2025). Public values? A systematic literature review into the outcomes of public service co-creation. *Public Management Review*, 27(5), 1357-1389. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2288248>

Agger, A., & Damgaard, B. (2018). Interactive Policy Processes: A Challenge for Street-Level Bureaucrats. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(3), 89-108. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v22i3.11410>

Alasuutari, P. (1994). *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.

Alonso, J. M., Andrews, R., Clifton, J., & Diaz-Fuentes, D. (2019). Factors influencing citizens' co-production of environmental outcomes: a multi-level analysis. *Public Management Review*, 21(11), 1620-1645. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619806>

Alshallaqi, M. (2024). The complexities of digitization and street-level discretion: A socio-materiality perspective. *Public Management Review*, 26(1), 25-47. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2042726>

Amann, J., & Sleight, J. (2021). Too Vulnerable to Involve? Challenges of Engaging Vulnerable Groups in the Co-production of Public Services through Research. *International Journal of Public Administration*, 44(9), 715-727. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1912089>

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2024). The democratic quality of co-creation: A theoretical exploration. *Public Policy and Administration*, 39(2), 149-170. <https://doi.org/10.1177/09520767231170715>

Ansell, C., & Torfing, J. (2021). Co-creation: the new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, 49(2), 211-230. <https://doi.org/10.1332/030557321X16115951196045>

Aramo-Immonen, H. & Kirjavainen, H. (2024). Co-creating with marginalized young people: social media and social hackathons. Teoksessa S. Baines, R. Wilson, C. Fox, I. Narbutaitė Aflaki, A. Bassi, H. Aramo-Immonen & R. Prandini (toim). *Co-creation in Public Services for Innovation and Social Justice* (s. 70-80). Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.51952/9781447367185.ch005>

Atkinson, A. B. (2015). *Inequality. What can be done*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Bal, A. S., Käpylä, J., Li, H., & Helander, N. (2023). Collaborative Value Co-creation from a Stakeholder Perspective: A Literature Review. *Journal of Creating Value*, 9(2), 259-274. <https://doi.org/10.1177/23949643231151831>

Baptista, N., Alves, H., & Matos, N. (2019). Public Sector Organizations and Cocreation With Citizens: A Literature Review on Benefits, Drivers, and Barriers. *Journal of Non-profit & Public Sector Marketing*, 32(3), 217-241. <https://doi.org/10.1080/10495142.2019.1589623>

- Baracsckay, D. (2023). Technology ethics in public service: Envisioning the role of the techno-ethicist. *Public Integrity*, 25(2), 220–233.
<https://doi.org/10.1080/10999922.2022.2031505>
- Barriball, K. L., & While, A. (1994). Collecting data using a semi-structured interview: a discussion paper. *Journal of Advanced Nursing*, 19(2), 328–335.
<https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.1994.tb01088.x>
- Bauhr, M., & Carlitz, R. (2021). When does transparency improve public services? Street-level discretion, information, and targeting. *Public Administration*, 99(3), 500–516. <https://doi.org/10.1111/padm.12693>
- Baumgartner, T. (2023). *Maahanmuuttajien osaamista jää käyttämättä työmarkkinoilla*. Tilastokeskus, Tieto & Trendit. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/maahanmuuttajien-osaamista-jaa-kayttamatta-tyomarkkinoilla/>
- Bengtsson, M. (2016). How to plan and perform a qualitative study using content analysis. *NursingPlus Open*, 2. <https://doi.org/10.1016/j.npls.2016.01.001>
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value? Teoksessa J. Benington & M. H. Moore (toim.), *Public Value: Theory and Practice* (s. 31–51). New York: Palgrave Macmillan.
- Bentzen, T. Ø. (2022) Continuous co-creation: how ongoing involvement impacts outcomes of co-creation. *Public Management Review*, 24(1), 34–54.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1786150>
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2012). Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(1), 78–91.
<https://doi.org/10.1108/17506161211214831>
- Blijleven, W., & van Hulst, M. (2021). How Do Frontline Civil Servants Engage the Public? Practices, Embedded Agency, and Bricolage. *The American Review of Public Administration*, 51(4), 278–292. <https://doi.org/10.1177/0275074020983805>
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bourgault, S. (2020). Epistemic injustice, face-to-face encounters and caring institutions. *International Journal of Care and Caring*, 4(1), 91–107.
<https://doi.org/10.1332/239788219x15682725266696>
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: the contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas*, 23(4), 1119–1138. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>
- Bowker, J., Rubin, K., & Coplan, R. (2016). Social withdrawal. Teoksessa R. Levesque (toim.), *Encyclopedia of adolescence* (s. 2817–2824). Cham: Springer.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-32132-5_124-2

Brandsen, T. (2020). Vulnerable citizens: will co-production make a difference? Teoksessa E. Loeffler & T. Bovaird (toim.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes* (s. 527–539). New York: Palgrave Macmillan.

Brandsen, T., & Honingh, M. (2018). Definitions of Co-Production and Co-Creation. Teoksessa T. Brandsen, B. Verschuere, & T. Steen (toim.), *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services* (s. 9–17). London: Routledge.

Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). Co-Creation and Co-Production in Public Services: Urgent Issues in Practice and Research. Teoksessa T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (toim.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (s. 3–8). London: Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315204956>

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

Breit, E., Egeland, C., Løberg, I., & Røhnebæk, M. (2020). Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters. *Social Policy & Administration*, 55(6), 1161–1175. <https://doi.org/10.1111/spol.12664>

Brodkin, E. Z. (2011). Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), i199–i201. <https://www.jstor.org/stable/25836106>

Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949. <http://www.jstor.org/stable/41688028>

Brown, K. (2011). 'Vulnerability': handle with care. *Journal of Ethics and Social Welfare*, 5(3), 313–321. <https://doi.org/10.1080/17496535.2011.597165>

Brown, K., Ecclestone, K., & Emmel, N. (2017). The many faces of vulnerability. *Social Policy and Society*, 16(3), 497–510. <https://doi.org/10.1017/S1474746416000610>

Buffat, A. (2015). Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 17(1), 149–161. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>

Bullock, A., & Colvin, A. (2015). Communication technology integration into social work practice. *Advances in Social Work*, 16(1), 1–14.
<https://doi.org/10.18060/18259>

Busuioc, M. (2020). Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account. *Public Administration Review*, 81(5), 825–836.
<https://doi.org/10.1111/puar.13293>

Busch, P. A., & Zimmer-Henriksen, H. Z. (2018). Digital Discretion: A Systematic Literature Review of ICT and Street-Level Discretion. *Information Polity*, 23(1), 3–28.
<https://doi.org/10.3233/IP-170050>

- Caiels, J., Silarova, B., Milne, A. J., & Beadle-Brown, J. (2024). Strengths-based Approaches—Perspectives from Practitioners. *The British Journal of Social Work*, 54 (1), 168–188. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcad186>
- Castaneda, A., & Kuusio, H. (2019). Sosiaalinen hyvinvointi, kotoutuminen ja terveys sekä näiden väliset yhteydet Suomen ulkomailla syntyneessä väestössä. Teoksessa V. Kazi, A. Alitolppa-Niitamo, & A. Kaihovaara (toim.), *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta* (s. 121–132). Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-487-7>
- Cecchini, M., & Sommer Harrits, G. (2022). The Professional Agency Narrative—Conceptualizing the Role of Professional Knowledge in Frontline Work. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(1), 41–57. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab021>
- Çetin Gürkan, G., & Çiftci, G. (2020). Developing a Supportive Culture in Digital Transformation. Teoksessa U. Hacioglu (toim.), *Digital Business Strategies in Blockchain Ecosystems. Contributions to Management Science* (s. 83–102). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-29739-8_5
- Chan, C., & Holosko, M. (2016). A review of information and communication enhanced social work interventions. *Research on Social Work Practice*, 26(1), 88–100. <https://doi.org/10.1177/1049731515578884>
- Chandra, Y., & Feng, N. (2025). Algorithms for a new season? Mapping a decade of research on the artificial intelligence-driven digital transformation of public administration. *Public Management Review*, 1–35. <https://doi.org/10.1080/14719037.2025.2450680>
- Chang, A., & Brewer, G. A. (2023). Street-Level Bureaucracy in Public Administration: A Systematic Literature Review. *Public Management Review*, 25(11), 2191–2211. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2065517>
- Chowdhury, I., Gruber, T., & Zolkiewski, J. (2016). Every Cloud Has a Silver Lining – Exploring the Dark Side of Value Co-Creation in B2B Service Networks. *Industrial Marketing Management*, 55, 97–109. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2016.02.016>
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127–136. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>
- Christofides, E., Muise, A., & Desmarais, S. (2012). Risky disclosures on Facebook: The effect of having a bad experience on online behavior. *Journal of Adolescent Research*, 27(6), 714–731. <https://doi.org/10.1177/0743558411432635>
- Clifton, J., Díaz Fuentes, D., & Llamosas García, G. (2020). ICT-enabled co-production of public services: Barriers and enablers. A systematic review. *Information Polity*, 25(1), 25–48. <https://doi.org/10.3233/IP-190122>

Coburn, A., & Gormally, S. (2017). *Communities for Social Change: Practicing Equality and Social Justice in Youth and Community Work*. Peter Lang.
<https://doi.org/10.3726/b11265>

Coffey, A., & Atkinson, P. (1996). *Making sense of qualitative data*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Corbin, J., & Morse, J. M. (2003). The unstructured interactive interview: Issues of reciprocity and risks when dealing with sensitive topics. *Qualitative Inquiry*, 9, 335–354.
<https://doi.org/10.1177/1077800403009003001>

Cortis, N. (2012). Overlooked and under-served? Promoting service use and engagement among hard populations. *International Journal of Social Welfare*, 21(4), 351–360. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2011.00825.x>

Criado, J. I., Alcaide-Muñoz, L., & Liarte, I. (2025). Two decades of public sector innovation: building an analytical framework from a systematic literature review of types, strategies, conditions, and results. *Public Management Review*, 27(3), 623–652.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2254310>

Cui, T., & Aulton, K. (2023). Conceptualizing the elements of value in public services: insights from practitioners. *Public Management Review*, 1–23.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2226676>

Cui, T., & Osborne, S. P. (2022). Unpacking value destruction at the intersection between public and private value. *Public Administration*, 101(4), 1207–1226.
<https://doi.org/10.1111/padm.12850>

Dan, S., Læg Reid, P., & Špaček, D. (2024). NPM reconsidered: towards the study of enduring forms of NPM. *Public Management Review*, 26(9), 2531–2541.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2375561>

Davey, N., & Benjaminsen, G. (2021). Telling tales: Digital storytelling as a tool for qualitative data interpretation and communication. *International Journal of Qualitative Methods*, 20. <https://doi.org/10.1177/16094069211022529>

Davidovitz, M., & Cohen, N. (2020). Playing defence: the impact of trust on the coping mechanisms of street-level bureaucrats. *Public Management Review*, 24(2), 279–300.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1817532>

Davies, B., & Harré, R. (1990). Positioning: The discursive production of selves. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 20(1), 43–63.

Davila, J., Stroud, C., & Starr, L. (2009). Romantic and sexual activities, parent-adolescent stress, and depressive symptoms among early adolescent girls. *Journal of Adolescence*, 32(4), 909–924. <https://doi.org/10.1016/j.adolescence.2008.10.004>

De Vries, M., & Nemeč, J. (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4–16. <https://doi.org/10.1108/09513551311293408>

- Denzin, N. K. (1978). *The research act* (2nd ed.). New York: McGraw-Hill.
- Denzin, N. K. (1989). *The Research Act* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dubois, A., & Gadde, L. E. (2002). Systematic combining: An abductive approach to case research. *Journal of Business Research*, 55(7), 553–560.
[https://doi.org/10.1016/S0148-2963\(00\)00195-8](https://doi.org/10.1016/S0148-2963(00)00195-8)
- Dudau, A., Russ, G., & Verschuere, B. (2019). Following the Yellow Brick Road? (Dis)enchantment with Co-Design, Co-Production and Value Co-Creation in Public Services. *Public Management Review*, 21(11), 1577–1594.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.165360>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Dunn, K., & Neumann, I. (2016). *Undertaking Discourse Analysis for Social Research*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.7106945>
- Durose, C. (2007). Beyond ‘street level bureaucrats’: Re-interpreting the role of front-line public sector workers. *Critical Policy Analysis*, 1(2), 217–234.
<https://doi.org/10.1080/19460171.2007.9518520>
- Durose, C. (2011). Revisiting Lipsky: Front-Line Work in UK Local Governance. *Political Studies*, 59(4), 978–995. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00886.x>
- Durose, C., & Lowndes, V. (2023). Gendering Discretion: Why Street-Level Bureaucracy Needs a Gendered Lens. *Political Studies*, 72(3), 1026–1049.
<https://doi.org/10.1177/00323217231178630>
- Döring, M. (2021). How-to bureaucracy: a concept of citizens’ administrative literacy. *Administration and Society*, 53(8), 1155–1177.
<https://doi.org/10.1177/0095399721995460>
- Edvardsson, B., Tronvoll, B., & Gruber, T. (2011). Expanding understanding of service exchange and value co-creation: A social construction approach. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 39(2), 327–339.
<https://doi.org/10.1007/s11747-010-0200-y>
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115.
<https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Engen, M., Fransson, M., Quist, J., & Skälén, P. (2021). Continuing the development of the public service logic: a study of value co-destruction in public services. *Public Management Review*, 23(6), 886–905.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1720354>

- Eriksson, P., & Kovalainen, A. (2015). *Qualitative Methods in Business Research: A Practical Guide to Social Research*. London: Sage.
- Eriksson, E. T., Andersson, A., Hellström, C., Gadolin, C., & Lifvergren, S. (2020). Collaborative public management: Coordinated value propositions among public service organizations. *Public Management Review*, 22(6), 791–812. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1604793>
- Eriksson, E., & Andersson, T. (2024). The ‘service turn’ in a new public management context: A street-level bureaucrat perspective. *Public Management Review*, 26(7), 2014–2038. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2241051>
- Eseonu, T. (2022). Co-creation as social innovation: including ‘hard-to-reach’ groups in public service delivery, *Public Money & Management*, 42(5), 306-313. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1981057>
- Eskola, J., & Suoranta, J. (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen* (8. ed.). Tampere: Vastapaino.
- Euroopan komissio. (2022). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Digital public services*. <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88764>
- Eurostat. (2024). *Digitalisation in Europe – 2024 edition. Interactive publication*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/digitalisation-2024#about-this-publication>
- Eurostat. (2025). *E-government and electronic identification*. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=662340>
- Fielding, N. G., & Fielding, J. L. (1986). *Linking Data*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Fineman, M. (2008). The vulnerable subject: anchoring equality in the human condition. *Yale Journal of Law and Feminism*, 20(1), 1–23.
- Fineman, M. A. (2010). The Vulnerable Subject and the Responsive State. *Emory Law Journal*, 60(2), 251–275. <https://ssrn.com/abstract=1694740>
- Flick, C. (2004). Marie Jahoda. Teoksessa U. Flick, E. von Kardorff, & I. Steinke (toim.), *A Companion to Qualitative Research* (s. 58–62). London: Sage.
- Flick, U. (2018). *Doing triangulation and mixed methods*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781529716634>
- Foldy, E. G., & Buckley, T. R. (2010). Re-Creating Street-Level Practice: The Role of Routines, Work Groups, and Team Learning. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 23–52. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun034>
- Fox, C. (2024). Understanding co-creation: strengths and capabilities. Teoksessa S. Baines, R. Wilson, C. Fox, I. Narbutaitė Aflaki, A. Bassi, H. Aramo-Immonen & R. Prandini. (toim.), *Co-creation in Public Services for Innovation and Social Justice* (s. 18–36). Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.51952/9781447367185.ch002>

Fox, C., Baines, S., Wilson, R., Martin, M., Prandini, R., Bassi, A., Ganugi, G., Jalonen, H., & Gründemann, R. (2020). *Where next for co-creating public services? Emerging lessons and new questions from CoSIE*. Turku University of Applied Sciences. <https://e-space.mmu.ac.uk/626597/>

Friedrich, L. (2025). Coping With Political-Ideological Pressure: How Street-Level Bureaucrats Shield Policy Implementation From Politicization. *Governance*, 38, Article e70052. <https://doi.org/10.1111/gove.70052>

Fukumoto, E., & Bozeman, B. (2018). Public Values Theory: What Is Missing? *The American Review of Public Administration*, 49(6), 635–648. <https://doi.org/10.1177/0275074018814244>

Fung, K. K., Lai, C. Y., Hung, S. L., Yu, Y., & He, L. (2025). A Systematic Review of the Digital Divide Experienced by Migrant Women. *International Migration & Integration* 26, 1177–1204. <https://doi.org/10.1007/s12134-024-01222-0>

Galletta, A. (2012). *Mastering the Semi-structured Interview and Beyond: From Research Design to Analysis and Publication*. New York: New York University Press.

Gathen, J. M., Slettebø, T., & Skjeggstad, E. (2022). User participation among people in vulnerable situations at service level: A scoping review exploring impact for individual stakeholders and services. *Nordisk Vælfærdsforskning – Nordic Welfare Research*, 7(1), 52–67. <https://doi.org/10.18261/nwr.7.1.4>

Gergen, K. J. (2009). *An invitation to social construction* (2nd ed.). Sage Publications Ltd.

Giest, S., & Samuels, A. (2023). Administrative burden in digital public service delivery: The social infrastructure of library programs for e-inclusion. *Review of Policy Research*, 40(4), 626–645. <https://doi.org/10.1111/ropr.12516>

Gill, P., Stewart, K., Treasure, E., & Chadwick, B. (2008). Methods of data collection in qualitative research: interviews and focus groups. *British Dental Journal*, 204(6), 291–295. <https://doi.org/10.1038/bdj.2008.192>

Goedhart, N. S., Verdonk, P., & Dedding, C. (2022). “Never good enough”: A situated understanding of the impact of digitalization on citizens living in a low socioeconomic position. *Policy & Internet*, 14(4), 824–844. <https://doi.org/10.1002/poi3.315>

Goodsell, C. T. (toim.). (1981). *The public encounter: Where state and citizen meet*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Gofen, A., Rønning, R., & Sønderskov, M. (2024). Street-level bureaucracy and Co-creation: towards theory synthesis and cross-fertilization. *Public Management Review*, 1–26. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2429013>

Goldfinch, S. & Halligan, J. (2024). Reform, hybridization, and revival: the status of new public management in Australia and New Zealand. *Public Management Review*, 26(9), 2542–2560. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2329770>

- Goode, E., & Ben-Yehuda, N. (1994). Moral Panics: Culture, Politics, and Social Construction. *Annual Review of Sociology*, 20, 149–171. <http://www.jstor.org/stable/2083363>
- Grönfors, M. (1982) *Kvalitatiiviset kenttätöyömenetelmät*. Juva: WSOY.
- Grönroos, C., (2019). Reforming public services: does service logic have anything to offer? *Public Management Review*, 21(5), 775–788. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1529879>
- Grönroos, C. & Voima, P. (2011). *Making sense of value and value co-creation in service logic*. Working Paper No. 559. <http://hdl.handle.net/10138/29218>
- Guba, E. (1990). The Alternative Paradigm Dialog. Teoksessa E. Guba (toim.), *The Paradigm Dialog* (s. 17–30). London: Sage Publications.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. Teoksessa N. Denzin & Y. Lincoln (toim.), *Handbook of Qualitative Research* (s. 105–117). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Guentner, S., Lukes, S., Stanton, R., Vollmer, B. A., & Wilding, J. (2016). Bordering practices in the UK welfare system. *Critical Social Policy*, 36(3), 391–411. <https://doi.org/10.1177/0261018315622609>
- Gyllenhammar, D., Eriksson, E., & Löfgren, M. (2023). Value creation and destruction involving multiple public service organizations: a focus on frontline employees. *Public Management Review*, 1–22. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2206398>
- Hacking, I. (1999). *Social Construction of What?* Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1bzfp1z>
- Halling, A., & Baekgaard, M. (2024). Administrative Burden in Citizen–State Interactions: A Systematic Literature Review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34 (2), 180–195, <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>
- Halling, A., & Petersen, N. B. G. (2024). Frontline employees' responses to citizens' communication of administrative burdens. *Public Administration Review*, 84, 1017–1037. <https://doi.org/10.1111/puar.13800>
- Hallitusohjelma. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- Hanelt, A., Bohnsack, R., Marz, D., & Antunes Marante, C. (2021). A Systematic Review of the Literature on Digital Transformation: Insights and Implications for Strategy and Organizational Change. *Journal of Management Studies*, 58(5), 1159–1197. <https://doi.org/10.1111/joms.12639>
- Hansen, F. (2022). How impressions of public employees' warmth and competence influence trust in government. *International Public Management Journal*, 25(6), 939–961. <https://doi.org/10.1080/10967494.2021.1963361>

- Hardy, C., Harley, B., & Phillips, N. (2004). Discourse analysis and content analysis: Two solitudes? *Qualitative Methods*, 2(1), 19–22.
- Harris, S. (2010). *What Is Constructionism? Navigating its Use in Sociology*. Lynne Rienner Publishers.
- Haug, N., Dan, S., & Mergel, I. (2023). Digitally-induced change in the public sector: a systematic review and research agenda. *Public Management Review*, 26(7), 1963–1987. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917>
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (4th ed.). London: Sage.
- Holm Slettebak, M., & Rye, J. F. (2022). Social (Im)mobility in Low-skilled and Low-wage Immigrant Niches. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 12(4), 23–47. <https://doi.org/10.18291/njwls.132265>
- Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (2008). (toim.) *Handbook of Constructionist Research*. New York: The Guilford Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Hosman, L., & Pérez Comisso, M. A. (2020). How do we understand “meaningful use” of the internet? Of divides, skills and socio-technical awareness. *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, 18(3), 461–479. <https://doi.org/10.1108/JICES-05-2020-0055>
- Hughes, D. E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Hugman, R., Pittaway, E., & Bartolomei, L. (2011). When ‘Do no harm’ is not enough: The ethics of research with refugees and other vulnerable groups. *The British Journal of Social Work*, 41(7), 1271–1287. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcr013>
- Hupe, P. (2019). The ground floor of government in context: An agenda for street-level bureaucracy research. Teoksessa P. Hupe (toim.), *Research handbook on street-level bureaucracy: The ground floor of government in context* (s. 484–506). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hupe, P. (2022). Going viral: Public encounters and digitalization. Teoksessa P. Hupe (toim.), *Politics of the Public Encounter: What Happens When Citizens Meet the State* (s. 211–234). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Husu, H.-M., & Välimäki, V. (2017). Staying inside: social withdrawal of the young, Finnish 'Hikikomori'. *Journal of Youth Studies*, 20(5), 605–621.
<https://doi.org/10.1080/13676261.2016.1254167>

Hyyryläinen, E., Autioniemi, J., & Lehto, K. (2022). Paradoksit julkisen johtamisen uudelleenajattelun mahdollistajina. Teoksessa A. Jäntti ym. (toim.), *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus* (s. 83–105). Tampere: Vastapaino.

Hyytinen, A., Tuimala, J., & Hammar, M. (2022). Enhancing the adoption of digital public services: Evidence from a large-scale field experiment. *Government Information Quarterly*, 39(3), Article 101687. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101687>

Hänninen, R., Karhinen, J., Korpela, V., Pajula, L., Pihlajamaa, O., Merisalo, M., Kuusisto, O., Taipale, S., Kääriäinen, J., & Wilska, T.-A. (2021). *Digiosallisuuden käsite ja keskeiset osa-alueet: Digiosallisuus Suomessa -hankkeen väliraportti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:25. Valtioneuvoston kanslia.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-287-9>

Isola, A.-M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valtari, S., & Ketotokoi, S. (2017). *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 33/2017. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-917-0>

Iwao, H., & Olson, J. (toim.) (2015). *The Oxford Handbook of Value Theory*. Oxford University Press.

Jacobsen, C. B., Hvitved, J., & Andersen, L. B. (2014). Command and motivation. *Public Administration*, 92, 790–806. <https://doi.org/10.1111/padm.12024>

Jalonen, H. (2019). Julkisten palvelujen yhteiskehittäminen – kaunista puhetta vai suomalaisen julkishallinnon arkea. *Hallinnon Tutkimus*, 38(4), 305–311.

Jalonen, H., Kokkola, J., Laihonen, H., Kirjavainen, H., Kaartemo, V., & Vähämaa, M. (2021). Reaching hard-to-reach people through digital means – Citizens as initiators of co-creation in public services. *International Journal of Public Sector Management*, 34(7), 799–816. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2021-0008>

Jalonen, H., Kurkela, K., Rantamäki, A., Maijala, S., & Tuurnas, S. (2025). Arvon yhteisluonti palveluekosysteemiajattelun valossa. *Hallinnon Tutkimus*, 44(1).
<https://doi.org/10.37450/ht.145916>

Jamissen, G. (2008). *Digital storytelling for learning and content production*. Oslo: Oslo University College.

Jeffares, S. (2021). *The Virtual Public Servant: Artificial Intelligence and Frontline Work*. Cham: Palgrave Macmillan.

Johansson, J. (2025). Research on digital discretion—The subjectification of street-level work in public administration. *Review of Policy Research*, 42(1), 122–148.
<https://doi.org/10.1111/ropr.12637>

Johnson, M., Martínez Lucio, M., Grimshaw, D., & Watt, L. (2021). Swimming against the tide? Street-level bureaucrats and the limits to inclusive active labour market programmes in the UK. *Human Relations*, 76(5), 689–714.

<https://doi.org/10.1177/00187267211045037>

Johnston, L., & Fenwick, J. (2024). New development: Public service innovation. *Public Money & Management*, 45(2), 151–156.

<https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2362873>

Juhila, K. (1999). Kulttuurin jatkuvasti rakentuvat kehät. Tilanteisesta kulttuuriseen kontekstiin. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysi liikkeessä* (s. 160–198). Tampere: Vastapaino.

Junnonen, S.-R., Hämäläinen, J., Töttö, P., Väisänen, R., Rantonen, O., & Salo, P. (2019). Sosiaalityöntekijöiden työn kuormittavuus ja siinä tapahtuneet muutokset vuosina 2000–2012. *Janus*, 27(2), 144–163. <https://doi.org/10.30668/janus.65729>

Juntunen, P. (2024). Harkintavaltaa, tilivelvollisuutta ja koordinoituvajetta: Julkisten palveluiden toteuttamisen, johtamisen ja järjestämisen paradokseja – Case asunnotomien palvelut. *Focus Localis*, 52(3), 9–26.

Jørgensen, B., & Schou, J. (2020). Helping or intervening? Modes of ordering in public sector digitalization. *Journal of Organizational Ethnography*, 9(3), 265–279.

<https://doi.org/10.1108/JOE-02-2019-0015>

Järvinen, P., & Järvinen, A. (2000). *Tutkimustyön metodeista*. Tampere: Opinpajan kirja.

Kallinen, T., & Kinnunen, T. (2021). Etnografia. Teoksessa J. Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.

<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/>

Kallio, J., Blomberg, H., & Kroll, C. (2013). Social workers' attitudes towards the unemployed in the Nordic countries. *International Journal of Social Welfare*, 22(2), 117–233. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2012.00891.x>

Kallio, J., & Hakovirta, M. (2020). Johdanto: Huono-osaisuus ja köyhyys lapsiperheessä. Teoksessa J. Kallio & M. Hakovirta (toim.), *Lapsiperheiden köyhyys & huono-osaisuus* (s. 7–33). Tampere: Vastapaino.

Kantola, J., Nousiainen, K., & Saari, M. (2012). Johdanto. Tasa-arvosta ja sen lukemisesta toisin. Teoksessa J. Kantola, K. Nousiainen & M. Saari (toim.), *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen* (s. 7–27). Helsinki: Gaudeamus.

Karjalainen, P. (2020). Muutoksiin taipuva sosiaalityö poikkeusoloissa. Teoksessa L. Suoninen-Erhiö, A. Pohjola, M. Satka & J. Simola (toim.), *Sosiaaliala uudistuu. Tietopohjan ja vuorovaikutuksen kysymyksiä* (s. 249–268). Helsinki: Huoltaja-säätiön julkaisuja.

- Karjalainen, V., & Karjalainen, J. (2011). *Kuntoutuksellinen työtoiminta kunnissa – Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta*. THL:n raportteja 46/2011. Helsinki: THL. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085150>
- Karlsdóttir, A., Norlén, G., Rispling, L., & Randall, L. (toim.). (2018). *State of the Nordic Region 2018. Immigration and integration edition*. Nordic Council of Ministers.
- Karlsson, T. S. (2019). Searching for managerial discretion: how public managers engage managerialism as a rationalization for increased latitude of action. *Public Management Review*, 21(3), 315–333. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473475>
- Kela. (2024). *Kelan laskutus muuttuu, kun kuntien rahoitusvastuu työttömyystuista laajenee 1.1.2025 alkaen*. <https://www.kela.fi/ajankohtaista/kelan-laskutus-muuttuu-kun-kuntien-rahoitusvastuu-tyottomyytuista-laajenee-1.1.2025-alkaen>
- Kelle, U., & Erzberger, C. (2004). Quantitative and qualitative methods: no confrontation. Teoksessa U. Flick, E. von Kardorff & I. Steinke (toim.), *A Companion to Qualitative Research* (s. 172–177). London: Sage.
- Kimhi, S., & Shamai, M. (2004). Community resilience and the impact of stress: Adult response to Israel's withdrawal from Lebanon. *Journal of Community Psychology*, 32(4), 439–451. <https://doi.org/10.1002/jcop.20012>
- Kinder, T., & Stenvall, J. (2023). A critique of public service logic. *Public Management Review*, <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2182904>
- Kirjavainen, H., & Jalonen, H. (2022). Digital Co-Creation – Mission (im)possible? Teoksessa H. Väyrynen, N. Helander & H. Jalonen (toim.) *Public Innovation and Digital Transformation* (s. 13–31). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003230854>
- Kirjavainen, H., & Jalonen, H. (2023). "One's Social Skills Go to the Dogs": The Potential of Social Media to Elicit Information on Socially Withdrawn Youths in Finland. *Advances in Social Work*. 23(1), 109-131. <http://dx.doi.org/10.18060/26067>
- Kirjavainen, H., & Jalonen, H. (2025). Navigating digital encounters: insights from frontline professionals on public service delivery. *International Journal of Public Sector Management*, 38(5), 596–609. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2024-0117>
- Kirjavainen, H., & Kinoshita, S. (2024). "They have their rules" – Digital stories Offer Guidance for Employment Services. *Finnish Journal of Social Research*, 17, 43–58. <https://doi.org/10.51815/fjsr.138134>
- Kirjavainen, P. (2024). *Haavoittuvassa asemassa olevan osallisuuden kokemuksen muodostuminen. Kohtaamisia julkisessa palvelujärjestelmässä*. [Väitöskirja. Vaasan yliopisto]. Acta Wasaensia 544. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-166-2>
- Kivistö, M. (2017). Sosiaalityö digitalisaatiossa ja eettisyyden vaade. Teoksessa M. Kivistö & K. Päykkönen (toim.), *Sosiaalityö digitalisaatiossa* (s. 21–42). Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja C. Työpapereita 58. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-035-7>

Kivistö, M., & Päykkönen, K. (toim.). (2017). *Sosiaalityö digitalisaatiossa*. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja C. Työpapereita 58.

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-035-7>

Koch, E. (2015). Protracted displacement in Georgia: Structural vulnerability and 'Existing not Living'. *Human Organization*, 74(2), 135–143.

<https://doi.org/10.17730/0018-7259-74.2.135>

Koivisto, I., & Koulu, R. (2020). Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle tutkimukselle. *Lakimies*, 118(6), 798–821.

Kokkonen, T., Närhi, K., & Matthies, A.-L. (2018). Transformation of the Finnish welfare state. Teoksessa M. Kamali & J. H. Jönsson (toim.), *Neoliberalism, Nordic welfare states and social work. Current and future challenges* (s. 35–45). London: Routledge.

Komulainen, H., Nätti, A., Saraniemi, S., & Ulkuniemi, P. (2023). Towards a holistic customer value approach in managing public health care services: a developers' view. *International Journal of Public Sector Management*, 36(1), 46–63.

<https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2022-0080>

Koponen, P., Jokela, S., Skogberg, N., Castaneda, A., Suvisaari, J., Laatikainen, T., & Koskinen, S. (2015). Terveys. Teoksessa T. Nieminen, H. Sutela & U. Hannula (toim.), *Ul-komaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014* (s. 151–162). Tilastokeskus.

Kork, A.-A. (2016). *Asiakasresponsiivisuudella tehokkuutta julkisiin palveluihin? Terveyskioski perusterveydenhuollon kehittämisinstrumenttina*. [Väitöskirja. Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0290-0>

Korstjens, I., & Moser, A. (2018). Series: Practical guidance to qualitative research. Part 4: Trustworthiness and publishing. *European Journal of General Practice*, 24(1), 120–124. <https://doi.org/10.1080/13814788.2017.1375092>

Krogh, A. H., & Triantafillou, T. (2024) Developing New Public Governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 26(10), 3040-3056, <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2313539>

Kroskrity, P. V. (1999). Identity. *Journal of Linguistic Anthropology*, 9(1–2), 111–114.

Krøtel, S. M. L. (2021) Digital Communication of Public Service Information and its Effect on Citizens' Perception of Received Information. *International Journal of Public Administration*, 44(2), 132-145, <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1672182>

Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Kulmala, M., Spišák, S., Venäläinen, S., Laiho, M., Hakala, K., & Rättilä, T. (2023). Mitä on kanssatutkimus? Teoksessa M. Kulmala, S. Spišák & S. Venäläinen (toim.), *Kanssatutkimus. Ihanteet ja käytännöt* (s. 11–31). Tampere: Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-042-7>

- Kuneva, L., & Hough, K. L. (2023). Fostering inclusion for refugees and migrants and building trust in the digital public space. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 17(3), 412–423. <https://doi.org/10.1108/TG-10-2022-0137>
- Kurkela, K., Maijala, S., Tuurnas, S., & Jalonen, H. (2025). Citizen agency in value co-creation processes – a literature review. *International Journal of Public Sector Management*. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2024-0203>
- Kuusela, P. (2002). *Sosiaalipsykologian maailmanhypoteesit. Tieteenalan historia ja sosiaalisen konstruktionismin muodot*. Helsinki: Unipress.
- Laihiala, T., & Ohisalo, M. (2017). Leipäjonot sukupuolisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden mittarina. *Sociologia*, 54(2), 128–148.
- Lapsley, I. & Miller, P. (2024). The Emergence and Resilience of New Public Management (NPM). Teoksessa I. Lapsley & P. Miller (toim.) *The Resilience of New Public Management* (s. 3–48). <https://doi.org/10.1093/oso/9780198883814.003.0001>
- Larsson, K., & Skjølsvik, T. (2021). Making sense of the digital co-production of welfare services: using digital technology to simplify or tailor the co-production of services. *Public Management Review*, 25(6), 1169–1186. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2010402>
- Lassinantti, J., Ståhlbröst, A., & Runardotter, M. (2019). Relevant social groups for open data use and engagement. *Government Information Quarterly*, 36(1), 98–111. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.11.001>
- Lee, J., & Kim, S. (2018). Citizens' e-participation on agenda setting in local governance: Do individual social capital and e-participation management matter? *Public Management Review*, 20(6), 873–895. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1340507>
- Leemann, L., Nousiainen, M., Keto-Tokoi, A. & Isola, A-M. (2022). Osallisuuden kokemus aikuisväestössä. Teoksessa S. Karvonen, L. Kestilä & P. Saikkonen (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2022* (s. 94–113). Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: PunaMusta. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-996-2>
- Lehtovaara, H., & Jyrkinen, M. (2021). Skilled migrant women's experiences of the job search process. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 11(S7), 11–30. <https://doi.org/10.18291/njwls.128588>
- Lember, V. (2018). The increasing role of digital technologies in co-production and co-creation. Teoksessa T. Brandsen, T. Steen & B. Verschuere (toim.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (s. 115–127). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315204956-16>
- Lember, V., Brandsen, T., & Tönurist, P. (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*, 21(11), 1665–1686. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807>

- Levy, R. (2010). New public management: End of an era? *Public Administration Review*, 25, 234–240. <https://doi.org/10.1177/0952076709357152>
- Li, T., & Wong, P. (2015a). Editorial perspective: Pathological social withdrawal during adolescence: A culture-specific or a global phenomenon? *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 53(10), 1039–1041. <https://doi.org/10.1111/jcpp.12440>
- Li, T., & Wong, P. (2015b). Youth social withdrawal behavior (hikikomori): A systematic review of qualitative and quantitative studies. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 49(7), 595–609. <https://doi.org/10.1177/0004867415581179>
- Liljeroos-Cork, J., & Luhtala, M. (2025). Value co-destruction through misintegration of resources within a public service ecosystem. *Public Management Review*, 27(3), 722–745. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2366986>
- Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36(3), 427–436. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.03.002>
- Lindqvist, K., & Westrup, U. (2020). Non-voluntary service interaction from a service logic perspective: Children and value co-creation. *Public Management Review*, 22(12), 1781–1798. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1648698>
- Linos, K., Carlson, M., Jakli, L., Dalma, N., Cohen, I., Veloudaki, A., & Spyrellis, S. N. (2022). How do disadvantaged groups seek information about public services? A randomized controlled trial of communication technologies. *Public Administration Review*, 82(4), 708–720. <https://doi.org/10.1111/puar.13437>
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lowe, T., French, M., Hawkins, M., Hesselgreaves, H., & Wilson, R. (2020). New development: Responding to complexity in public services—the human learning systems approach. *Public Money & Management*, 41(7), 573–576. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1832738>
- Loyens, K., & Maesschalck, J. (2010). Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy: Existing models reconsidered. *Administration & Society*, 42(1), 66–100. <https://doi.org/10.1177/0095399710362524>
- Lubben, J., Girona, M., Sabbath, E., Kong, J., & Johnson, C. (2015). *Social isolation presents a grand challenge for social work* (Working Paper No. 7). American Academy of Social Work & Social Welfare. <https://grandchallengesforsocialwork.org/wp-content/uploads/2015/03/Social-Isolation-3.24.15.pdf>
- Lusch, R., & Vargo, S. (2006). Service-dominant logic: Reactions, reflections and refinements. *Marketing Theory*, 6(3), 281–288. <https://doi.org/10.1177/1470593106066781>

- Lythreathis, S., Singh, S. K., & El-Kassar, A. (2022). The digital divide: A review and future research agenda. *Technological Forecasting and Social Change*, 175, Article 121359. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121359>
- Lynn, L. (2001). The myth of the bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for. *Public Administration Review*, 61(2), 144–160. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00016>
- Mackenzie, C., Rogers, W., & Dodds, S. (toim.). (2014). *Vulnerability: New essays in ethics and feminist philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- Madsen, C. Ø., & Kræmmergaard, P. (2016). How to succeed with multichannel management: A case study of cross-organizational collaboration surrounding a mandatory self-service application for Danish single parents. *International Journal of Public Administration in the Digital Age (IJPADA)*, 3(4), 17–33. <https://doi.org/10.4018/IJPADA.2016100107>
- Madsen, C. O., Lindgren, I., & Melin, U. (2022). The accidental caseworker—How digital self-service influences citizens' administrative burden. *Government Information Quarterly*, 39(1), Article 101653. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101653>
- Madhala, N., Helander, N., Raatikainen, M., Rannisto, A., Setälä, M., & Mikkonen, T. (2023). Data-driven value creation in digitalizing public services. Teoksessa H. Väyrynen, N. Helander, & H. Jalonen (toim.), *Public innovation and digital transformation* (s. 92–110). London: Routledge.
- Mattila, M. (toim.). (2020). *Eriarvoisuuden tila Suomessa 2020. Kalevi Sorsa -säätio*. <https://sorsafoundation.fi/eriarvoisuuden-tila-suomessa-2020/>
- Maijala, S., Rantamäki, A., Kurkela, K., Tuurnas, S., & Jalonen, H. (2024). Roles of professionals in value co-creation: A systematic literature review. *Public Management Review*, 1–25. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2431609>
- Magis, K. (2010). Community resilience: An indicator of social sustainability. *Society & Natural Resources*, 23(5), 401–416.
- Malin, M., & Kilpi-Jakonen, E. (2019). Ulkomaalaistaustaisten nuorten koulutuspolut. Teoksessa V. Kazi, A. Alitolppa-Niitamo, & A. Kaihovaara (toim.), *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta* (s. 103–118). Työ- ja elinkeinoministeriö. (TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-487-7>
- March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organizational Science*, 2(1), 71–87. <https://doi.org/10.1080/08941920903305674>
- Marin, B., & Mayntz, R. (1991). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Boulder, CO: Westview Press.
- Marvel, J. D., & Resh, W. G. (2015). Bureaucratic discretion, client demographics, and representative bureaucracy. *The American Review of Public Administration*, 45(3), 281–310. <https://doi.org/10.1177/0275074013492008>

- Matthies, A.-L. (2016). How participation, marginalization and welfare services are connected. Teoksessa A.-L. Matthies & L. Uggerhøj (toim.), *Participation, marginalization and welfare services* (s. 3–18). London: Routledge.
- Mattila, M. (toim.). (2020). *Eriarvoisuuden tila Suomessa 2020*. Kalevi Sorsa -säätö.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329–358. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272>
- McMullin, C. (2021). Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. *Public Administration*, 99(1), 5–22. <https://doi.org/10.1111/padm.12672>
- McMullin, C., & Needham, C. (2018). Co-production in healthcare. Teoksessa T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (toim.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services* (s. 284–293). New York: Routledge.
- Mergel, I., Dickinson, H., Stenvall, J., & Gasco, M. (2023). Implementing AI in the public sector. *Public Management Review*, 1–14. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2231950>
- Mergel, I., Edelmann, N. & Haug, N. (2025). Outcomes of Value Co-Creation and Co-Destruction in the Digital Transformation of Public Services. *Digital Government: Research and Practice*. <https://doi.org/10.1145/3743148>
- Meriluoto, T. (2017). Turning experience into expertise: Technologies of the self in Finnish participatory social policy. *Critical Policy Studies*, 12(3), 294–313. <https://doi.org/10.1080/19460171.2017.1310051>
- Mik-Meyer, N. (2018). Organizational professionalism: Social workers' negotiation tools of NPM. *Professions and Professionalism*, 8(2), Article e2381. <https://doi.org/10.7577/p2381>
- Møller, A. M. (2025). Inside the digital state: frontline work in the context of digital layering. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 35(2), 133–147. <https://doi.org/10.1093/jopart/maaf001>
- Moore, M. (1995). *Creating public value*. Harvard University Press.
- Morte-Nadal, T., & Esteban-Navarro, M. Á. (2025). Recommendations for digital inclusion in the use of European digital public services. *Humanities and Social Sciences Communications*, 12, Article 273. <https://doi.org/10.1057/s41599-025-04576-7>
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2014). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 43–69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Mulvale, G., Moll, S., Miatello, A., Robert, G., Larkin, M., Palmer, V. J., Powell, A., Gable, C., & Girling, M. (2019). Codesigning health and other public services with vulnerable

and disadvantaged populations: Insights from an international collaboration. *Health Expectations*, 22(3), 284–297. <https://doi.org/10.1111/hex.12864>

Munro, V. E., & Scoular, J. (2012). Abusing vulnerability? Contemporary law and policy responses to sex work in the UK. *Feminist Legal Studies*, 20(3), 189–206. <https://doi.org/10.1007/s10691-012-9213-x>

Naarmala, J., & Mäkinen, O. (2021). Digitaalinen kuilu ja tietoinen valinta. Teoksessa M. Laakkonen (toim.), *Informaatioteknologian filosofia, etiikka ja digitalisoitunut yhteiskunta* (s. 275–295). SoPhi 146. Jyväskylän yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-8804-3>

Nasi, G., Osborne, S., Cucciniello, M., & Cui, T. (2024). *Public service explained: The role of citizens in value creation*. Cambridge University Press.

Naveed, S., Farooqi, M. R., & Salman, Y. (2025). Wicked problems and value co-destruction in service ecosystems: Navigating the tension between public and private value. *International Journal of Public Sector Management*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2023-0319>

Niska, M., Venäläinen, S., Olakivi, A., & Cañada, J. A. (2024). Sosiaalisen konstruktio- nismien juuret ja versiot. Teoksessa M. Niska, S. Venäläinen, A. Olakivi, & J. A. Cañada (toim.), *Sosiaalinen konstruktioismi: Miten tarkastella tulkintojen ja todellisuuden so- siaalista rakentumista* (s. 13–60). Tampere: Vastapaino.

Niskanen, V.-P. (2025). *Valtioneuvosto, kansalaisluottamus ja media koronakriisin hal- linnassa* [Artikkeliväitöskirja, Vaasan yliopisto]. Acta Wasaensia, 556. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-197-6>

Nonaka, S., Takeda, T., & Sakai, M. (2022). Who are hikikomori? Demographic and clinical features of hikikomori (prolonged social withdrawal): A systematic review. *Australian & New Zealand Journal of Psychiatry*, 56(12), 1542–1554. <https://doi.org/10.1177/00048674221085917>

Nordberg, K., & Narbutaitė Aflaki, I. (2024). Public sector readiness for value co-cre- ation: The diffusion of a governance innovation. *Public Money & Management*, 45(5), 435–446. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2397050>

Nordesjö, K., Scaramuzzino, G., & Ulmestig, R. (2021). The social worker-client rela- tionship in the digital era: a configurative literature review. *European Journal of Social Work*, 25(2), 303–315. <https://doi.org/10.1080/13691457.2021.1964445>

Northcott, C. (2025). Digital transformations and administrative burden: A concep- tual framework. *Policy Studies Journal*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/psj.70024>

Nussbaum, M. (1988). Nature, functioning and capability: Aristotle on political distri- bution. *Oxford Studies in Ancient Philosophy*, 6, 145–184. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP31.pdf>

Näre, S., & Näre, L. (2022). *Työttömyys sattuu. Arjen kamppailuja työllistämistoimien rattaissa*. Helsinki: Gaudeamus.

OECD. (2021). *Drivers of trust in public institutions in Finland*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

Osborne, S. P. (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), 225–231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>

Osborne, S. P. (2021). *Public Service Logic: Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society Through Public Service Delivery*. New York: Routledge.

Osborne, S. P., Nasi, G., & Powell, M. (2021). Beyond co-production: Value creation and public services. *Public Administration*, 99(4), 641–657. <https://doi.org/10.1111/padm.12718>

Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T., & Strokosch, K. (2022). Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. *Public Administration*, 82(4), 634–645. <https://doi.org/10.1111/puar.13474>

Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T., & Martínez, I. (2015). The SERVICE framework: A public-service-dominant approach to sustainable public services. *British Journal of Management*, 26(3), 424–438. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12094>

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158. <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>

Osborne, S. P., & Strokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, 24(S1), 31–47. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010>

Oswald, M. (2018). Algorithm-assisted decision-making in the public sector: Framing the issues using administrative law rules governing discretionary power. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 376(2128), Article 20170359. <https://doi.org/10.1098/rsta.2017.0359>

Pauluzzo, R., Fedele, P., Dokalskaya, I., & Garlatti, A. (2024). The role of digital technologies in the public sector coproduction and co-creation: A structured literature review. *Financial Accountability & Management*, 1–28. <https://doi.org/10.1111/faam.12391>

Peirce, C. S. (1998). Pragmatism as the logic of abduction. Teoksessa Peirce Edition Project (toim.), *The essential Peirce: Selected philosophical writings* (Vol. 2, s. 226–241). Indiana University Press.

Pérez-Morote, R., Pontones-Rosa, C., & Núñez-Chicharro, M. (2020). The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries. *Technological Forecasting and Social Change*, 154, Article 119973. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119973>

Perikangas, S., & Tuurnas, S. (2024). Design for inclusive digital co-production. *Public Management Review*, 26(6), 1731–1751. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2224819>

Pestoff, V. (2011). New public governance, co-production and third sector social services in Europe: Crowding in and crowding out. Teoksessa V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (toim.), *New public governance, the third sector, and co-production* (s. 361–380). New York: Routledge.

Peters, B. G., Pierre, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). Bringing political science back into public administration research. *Governance*, 35(4), 962–982. <https://doi.org/10.1111/gove.12705>

Pethig, F., & Kroenung, J. (2019). Specialized information Systems for the Digitally Disadvantaged. *Journal of the Association for Information Systems*, 20(10), 1412–1446. <https://doi.org/10.17705/1jais.00573>

Pethig, F., Kroenung, J., & Noeltner, M. (2021). A stigma power perspective on digital government service avoidance. *Government Information Quarterly*, 38(2), Article 101545. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101545>

Petrakaki, D. (2018). Re-locating accountability through technology: From bureaucratic to electronic ways of governing public sector work. *International Journal of Public Sector Management*, 31(1), 31–45. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2017-0043>

Petrescu, M. (2019). From marketing to public value: Towards a theory of public service ecosystems. *Public Management Review*, 21(11), 1733–1752. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619811>

Plé, L., & Chumpitaz Cáceres, R. (2010). Not always co-creation: Introducing interactional co-destruction of value in service-dominant logic. *Journal of Services Marketing*, 24(6), 430–437. <https://doi.org/10.1108/08876041011072546>

Pohjola, A. (2017). Sosiaalityöohjautuva digitalisaation kehittäminen. Teoksessa M. Kivistö, & K. Päykkönen (toim.), *Sosiaalityö digitalisaatiossa* (s. 181–190). Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja C. Työpapereita 58.

Pohjola, A. (2020). Muuttuva sosiaalisen käsite ja uusi yhteiskunnallinen järjestys. Teoksessa L. Suoninen-Erhiö, A. Pohjola, M. Satka, & J. Simola (toim.), *Sosiaaliala uudistuu. Tietopohjan ja vuorovaikutuksen kysymyksiä* (s. 269–290). Helsinki: Huoltaja-säätiön julkaisuja.

Pozza, A., Coluccia, A., Kato, T., Gaetani, M., & Ferretti, F. (2019). The ‘Hikikomori’ syndrome: Worldwide prevalence and co-occurring major psychiatric disorders: A

systematic review and meta-analysis protocol. *BMJ Open*, 9, Article e025213. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2018-025213>

Powell, M., & Osborne, S. (2020). Social enterprises, marketing, and sustainable public service provision. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 62–79. <https://doi.org/10.1177/0020852317751244>

Pratt, M. G., Sonenshein, S., & Feldman, M. (2022). Moving beyond templates: A bricolage approach to conducting trustworthy qualitative research. *Organizational Research Methods*, 25(2), 211–238. <https://doi.org/10.1177/1094428120927466>

Pulkkinen, J., Suhonen, M., & Leinonen, J. (2025). Support factors and mechanisms for civil servants' digitalization readiness. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 29(1), 18–39. <https://doi.org/10.58235/sjpa.2024.24130>

Puolimatka, T. (2002). *Opetuksen teoria: Konstruktivismista realismiin*. Helsinki: Tammi.

Puusa, A., & Julkunen, S. (2020). Uskottavuuden arviointi laadullisessa tutkimuksessa. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 189–201). Helsinki: Gaudeamus.

Puusa, A., & Juuti, P. (2020). Organisaatiokulttuurinäkökulma esimerkkinä laadullisen tutkimuksen yleistymisestä. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 61–74). Helsinki: Gaudeamus.

Raatikainen, P. (2004). *Ihmistieteet ja filosofia*. Gaudeamus.

Raihan, M. M. H., Subroto, S., Chowdhury, N., Koch, K., Ruttan, E. & Turin, T. C. (2025). Dimensions and barriers for digital (in)equity and digital divide: a systematic integrative review. *Digital Transformation and Society*, 4(2), 111–127. <https://doi.org/10.1108/DTS-04-2024-0054>

Rask, S., Sainio, P., Castaneda, A.E., Härkänen, T., Stenholm, S., Koponen, P., & Koskinen, S. (2016). The ethnic gap in mobility: a comparison of Russian, Somali and Kurdish origin migrants and the general Finnish population. *BMC Public Health* 16(340), <https://doi.org/10.1186/s12889-016-2993-1>

Ratzmann, N. (2021). Deserving of Social Support? Street-Level Bureaucrats' Decisions on EU Migrants' Benefit Claims in Germany. *Social Policy and Society*, 20(3), 509–520. <https://doi.org/10.1017/S1474746421000026>

Ratzmann, N., & Sahraoui, N. (2021). Conceptualising the role of deservingness in migrants' access to social services. *Social Policy and Society*, 20(3), 440–451. <https://doi.org/10.1017/S1474746421000117>

Rêgo, B. S., Jayantilal, S., Ferreira, J. J., & others. (2022). Digital transformation and strategic management: A systematic review of the literature. *Journal of the Knowledge Economy*, 13, 3195–3222. <https://doi.org/10.1007/s13132-021-00853-3>

Reichelmann, A., Hawdon, J., Costello, M., Ryan, J., Blaya, C., Llorent, V., Oksanen, A., Räsänen, P., & Zych, I. (2021). Hate knows no boundaries: Online hate in six nations. *Deviant Behavior*, 42, 1100–1111.

<https://doi.org/10.1080/01639625.2020.1722337>

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

Richards, D., & Viganó, N. (2013). Online counseling: A narrative and critical review of the literature. *Journal of Clinical Psychology*, 69(9), 994–1011.

<https://doi.org/10.1002/jclp.21974>

Robson, C. (2011). *Real world research* (3rd ed.). Wiley.

Roemer, J. E., & Trannoy, A. (2016). Equality of opportunity: Theory and measurement. *Journal of Economic Literature*, 54(4), 1288–1332.

<https://doi.org/10.1257/jel.20151206>

Rodriguez Müller, A., Flores, C., Albrecht, V., Steen, T., & Cromptvoets, J. (2021a). A scoping review of empirical evidence on (digital) public services co-creation. *Administrative Sciences*, 11(4), Article 130. <https://doi.org/10.3390/admsci11040130>

Rodriguez Müller, A., Lerusse, A., Steen, T., & Van de Walle, S. (2021b). Understanding channel choice in users' reporting behavior: Evidence from a smart mobility case. *Government Information Quarterly*, 38(1), Article 101540.

<https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101540>

Rothstein, B., & Eek, D. (2009). Political corruption and social trust: An experimental approach. *Rationality and Society*, 21(1), 81–112.

<https://doi.org/10.1177/1043463108099349>

Ruiz-Fernández, M. D., Ortiz-Amo, R., Andina-Díaz, E., Fernández-Medina, I. M., Hernández-Padilla, J. M., Fernández-Sola, C., & Ortega-Galán, Á. M. (2021). Emotions, feelings, and experiences of social workers while attending to vulnerable groups: A qualitative approach. *Healthcare*, 9(1), 87. <https://doi.org/10.3390/healthcare9010087>

Røhnebæk, M., & Bjerck, M. (2021). Enabling and constraining conditions for co-production with vulnerable users: A case study of refugee services. *International Journal of Public Administration*, 44(9), 741–752.

<https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1908355>

Røiseland, A., & Breimo, J. (2024). Managing co-creation and coping with value. Teoksessa A. Røiseland, E. Sørensen, & J. Torfing (toim.), *Advancing co-creation in local governance* (s. 135–149). Political Science and Public Policy. Edward Edgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802202236.00016>

Røiseland, A., Sørensen, E., & Torfing, J. (2024). Co-creation as public governance: Revisiting the bright and dark sides. Teoksessa A. Røiseland, E. Sørensen, & J. Torfing (toim.), *Advancing co-creation in local governance* (s. 15–33). Political Science and Public Policy. Edward Edgar Publishing.

<https://doi.org/10.4337/9781802202236.00009>

Rossi, P., & Tuurnas, S. (2019). Conflicts fostering understanding of value co-creation and service systems transformation in complex public service systems. *Public Management Review*, 23(2), 254–275.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1679231>

Saari, J., Behm, M., & Lagus, K. (2017). Sosiaalipummi! – Moraalipaniikki 2010-luvun Suomessa. Teoksessa J. Saari (toim.), *Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa* (s. 207–232). Tampere University Press.

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0366-2>

Safarov, N. (2023). Administrative literacy in the digital welfare state: Migrants navigating access to public services in Finland. *Social Policy and Society*, 1–14.

<https://doi.org/10.1017/S1474746422000719>

Saleebey, D. (1996). The strengths perspective in social work practice: extensions and cautions. *Social Work*. 41(3), 296–305. <https://doi.org/10.1093/sw/41.3.296>

Salmela, M., & Mämmi-Laukka, L. (2017). Kuinka voin auttaa? – Kokemuksia sosiaalityössä hyödynnettävistä digipalveluista. Teoksessa M. Kivistö & K. Päykkönen (toim.), *Sosiaalityö digitalisaatiossa* (s. 161–168). Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja C. Työpapereita 58.

Salminen, J., Lehtonen, P., Rikala, S., Kuusisto, A.-K., Luoma-Halkola, H., Puumala, E., Sointu, L., Wallin, A., & Häikiö, L. (2021). Osallisuuden kehät: Näkökulmia hyvinvoinnin muotoutumiseen. *Focus Localis*, 49(3), 80–98.

Saunders, M., Philip, L., & Thornhill, A. (2016). *Research methods for business students* (7th ed.). Harlow, England: Pearson.

Schou, J., & Pors, A. S. (2019). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalized welfare. *Social Policy and Administration*, 53(3), 464–477.

<https://doi.org/10.1111/spol.12470>

Schuppan, T. (2015). Fourteen: Service workers on the electronic leash? Street-level bureaucrats in emerging information and communication technology work contexts. Teoksessa P. Hupe, M. Hill, & A. Buffat (toim.) *Understanding Street-Level Bureaucracy* (s. 243–260). Bristol, UK: Policy Press.

<https://doi.org/10.51952/9781447313281.ch014>

Schwandt, T. A. (2003). Three epistemological stances for qualitative inquiry: Interpretivism, hermeneutics, and social constructionism. Teoksessa N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (toim.) *The landscape of qualitative research* (2nd ed., s. 292–331). Thousand Oaks, CA: Sage.

Sen, A. K. (1985). Well-being, agency and freedom: The Dewey lectures 1984. *Journal of Philosophy*, 82(4), 169–221. <https://doi.org/10.2307/2026184>

Sen, A. K. (1987). *On ethics and economics*. Basil Blackwell.

Sen, A. K. (1992). *Inequality reexamined*. Oxford Clarendon Press.

- Sen, A. K. (2000). *Social exclusion: Concept, application, and scrutiny*. Social Development Paper No. 1, Asian Development Bank. <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/29778/social-exclusion.pdf>
- Shank, G. (2002). *Qualitative research: A personal skills approach*. Merrill Prentice Hall.
- Sheth, J. (2020). Customer value propositions: Value co-creation. *Industrial Marketing Management*, 87, 312–315. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2019.10.012>
- Sicilia, M., Sancino, A., Nabatchi, T., & Guarini, E. (2019). Facilitating co-production in public services: Management implications from a systematic literature review. *Public Money & Management*, 39(4), 233–240. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1592904>
- Siljander, P. (1988). *Hermeneuttisen pedagogiikan pääsuuntauukset*. Kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 55. Oulu: Oulun yliopisto.
- Silvennoinen, H., Varjo, J., & Kalalahti, M. (2023). Koulutus suomalaisessa luokkatutkimuksessa. Teoksessa M. Kalalahti, H. Silvennoinen, J. Varjo, & M. Vilkmann (toim.), *Koulutus ja yhteiskuntaluokka* (s. 9–28). Tampere University Press. <https://doi.org/10.61201/tup.865>
- Silverman, D. (1985). *Qualitative methodology and sociology*. Gower.
- Sirniö, O. (2015). Ylisukupolvinen sosiaalinen liikkuvuus. Teoksessa A. Kaihovaara (toim.), *Jakolinjojen Suomi* (s. 73–90). Kalevi Sorsa -säätö.
- Skålén, P., Engen, M., & Jenhaug, L. (2024). Conflicts over public value within public service ecosystems: a strategic action field approach. *Public Management Review*, 26(11), 3298–3319. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2329226>
- Smith, W., & Lewis, M. W. (2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review*, 36(2), 381–403. <https://doi.org/10.5465/amr.2009.0223>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2024). *Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2024*. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:13). Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sønderskov, M., & Rønning, R. (2021). Public service logic: An appropriate recipe for improving serviceness in the public sector? *Administrative Sciences*, 11(3), 64. <https://doi.org/10.3390/admsci11030064>
- Steel, T., & Jyrkinen, M. (2017). Searching for employment: Highly educated immigrant women and combined capabilities. *Research on Finnish Society*, 10, 35–42. <https://doi.org/10.51815/fjsr.110764>
- Steen, T. (2021). Citizens' Motivations for Co-production: Willingness, Ability and Opportunity at Play. Teoksessa E. Loeffler & T. Bovaird (toim.) *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes* (s. 507–525). Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0_26

Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2018). The dark side of co-creation and co-production: Seven evils. Teoksessa T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (toim.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services* (s. 284–293). New York: Routledge.

Strokosch, K., & Osborne, S. (2020). Co-experience, co-production and co-governance: An ecosystem approach to the analysis of value creation. *Policy & Politics*, 48(3), 425–442. <https://doi.org/10.1332/030557320X15857337955214>

Suhonen, M., Leinonen, J., Nurmi, H., Kivivirta, V., & Syväjärvi, A. (2022). Digitalisaatio haastaa hyvinvointijohtamista ja edellyttää uusia painotuksia hallinnon tutkimukselle. *Hallinnon tutkimus*, 41(2), 166–173. <https://doi.org/10.37450/ht.113839>

Söderlund, P. (2019). Poliittinen luottamus vertailevasta näkökulmasta. Teoksessa M. Bäck, & E. Kestilä-Kekkonen (toim.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuilut* (s. 35–48). Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>

Taiminen, H. S. M., Saraniemi, S., & Parkinson, J. (2018). Incorporating digital self-services into integrated mental health care: A physician's perspective. *European Journal of Marketing*, 52(11), 2234–2250. <https://doi.org/10.1108/EJM-02-2017-0158>

Talentia (2022). *Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet*. PunaMusta.

Talsi, N. (2014). *Kodin koneet, teknologioiden kotouttaminen, käyttö ja vastustus* [Väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto]. UEF eRepo. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-1376-0>

Tan, M., Lee, W., & Kato, T. (2020). International experience of hikikomori (prolonged social withdrawal) and its relevance to psychiatric research. *BJPsych International*, 18(2), 34–37. <https://doi.org/10.1192/bji.2020.20>

Tavory, I., & Timmermans, S. (2014). *Abductive analysis*. University of Chicago Press.

Teece, D., Peteraf, M., & Leih, S. (2016). Dynamic Capabilities and Organizational Agility: Risk, Uncertainty, and Strategy in the Innovation Economy. *California Management Review*, 58(4), 13–35. <https://doi.org/10.1525/cmr.2016.58.4.13>

Timmermans, S., & Tavory, I. (2022). *Data analysis in qualitative research: Theorizing with abductive analysis*. University of Chicago Press.

Torfin, J., & Triantafyllou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>

Torfin, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>

Torfinn, J., & Ansell, C. (2021). Co-creation: the new kid on the block in public governance. *Policy and Politics*, 49(2), 211-230.

<https://doi.org/10.1332/030557321x16115951196045>

Torfinn, J., Ferlie, E., Jukić, T., & Ongaro, E. (2021). A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy & Politics*, 49(29), 189–209. <https://doi.org/10.1332/030557321X16108172803520>

Toros, K., Kangro, K., Lepik, K.-L., Bugarszki, Z., Sindi, I., Saia, K., & Medar, M. (2020). Co-creation of social services on the example of social hackathon: The case of Estonia. *International Social Work*, 65(4), 593–606.

<https://doi.org/10.1177/0020872820904130>

Trenerry, B., Chng, S., Wang, Y., Suhaila, Z. S., Lim, S. S., Lu, H. Y., & Oh, P. H. (2021). Preparing workplaces for digital transformation: An integrative review and framework of multi-level factors. *Frontiers in Psychology*, 12, Article 620766.

<https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.620766>

Trischler, J., & Charles, M. (2019). The application of a service ecosystems lens to public policy analysis and design. *Journal of Public Policy & Marketing*, 38(1), 19–35.

<https://doi.org/10.1177/0743915618818566>

Trischler, J., Røhnebæk, M., Edvardsson, B., & Tronvoll, B. (2023). Advancing public service logic: Moving towards an ecosystemic framework for value creation in the public service context. *Public Management Review*.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2229836>

Trischler, J., & Scott, D. R. (2016). Designing public services: The usefulness of three service design methods for identifying user experiences. *Public Management Review*, 18(5), 718–739. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1028017>

Trischler, J., & Westman Trischler, J. (2022). Design for experience – a public service design approach in the age of digitalization. *Public Management Review*, 24(8), 1251–1270. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1899272>

Trowbridge, H., & Willoughby, M. (2020). Connecting voices, challenging perspectives and catalyzing change: Using storytelling as a tool for co-creation in public services across Europe. Teoksessa J. Scott (toim.), *Cross-border review* (s. 59–72). European Institute of Cross-Border Studies – Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI).

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099–1126.

<https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>

Tummers, L., Vermeeren, B., Steijn, A., & Bekkers, V. (2012). Public professionals and policy implementation: Conceptualizing and measuring three types of role conflicts.

Public Management Review, 14(2), 1041–1059.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.662443>

Tuurnas, S., & Haveri, A. (2017). Kuulemisesta kumppanuuteen? Palvelujen yhteistuotanto asuinalueen kehittämisessä. Teoksessa P. Bäcklund, J. Häkli, & H. Schulman (toim.), *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä* (s. 58–79). Tampere University Press. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0623-6>

Tynkkynen, L., Paatela, S., Aalto, A., Keskimäki, I., Nykänen, E., Peltola, M., Sinervo, T., Tammi, T., & Viita-aho, M. (toim.). (2025). *Tilannekuvia hyvinvointialueilta – muutokset palvelujärjestelmässä sote-uudistuksen alkuvuosina* (Raportti 3/2025). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-459-8>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2025). *Kysymyksiä ja vastauksia TE-palvelut 2024-uudistuksesta*.

<https://tem.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-te-palvelut-2024-uudistuksesta>

Vaalavuo, M. (2019). Ulkomaalaistaustaisten taloudellinen tilanne Suomessa. Teoksessa V. Kazi, A. Alitolppa-Niitamo, & A. Kaihovaara (toim.), *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta* (s. 166–178). Työ- ja elinkeinoministeriö. (TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10)

Vainikka, E. (2020). The anti-social network: Precarious life in online conversations of the socially withdrawn. *European Journal of Cultural Studies*, 23(4), 596–610. <https://doi.org/10.1177/1367549418810075>

Valkama, K. (2012). *Asiakkuuden dilemma: Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen* [Väitöskirja, Vaasan yliopisto]. Acta Wasaensia 267. Sosiaali- ja terveys-hallintotiede 7.

Valtiovarainministeriö. (2020). *Julkisen hallinnon uudistamisen strategia*.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-684-8>

van den Berg, A., Giest, S., Groeneveld, S., & Kraaij, W. (2020). Inclusivity in online platforms: Recruitment strategies for improving participation of diverse sociodemographic groups. *Public Administration Review*, 80(6), 989–1000.

<https://doi.org/10.1111/puar.13215>

van Deursen, A., Helsper, E., Eynon, R., & van Dijk, J. (2017). The compoundness and sequentiality of digital inequality. *International Journal of Communication*, 11, 452–473. <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/5739>

van Deursen, A. J., & van Dijk, J. A. (2014). The digital divide shifts to differences in usage. *New Media & Society*, 16(3), 507–526.

<https://doi.org/10.1177/1461444813487959>

van Eijk, C., & Steen, T. (2014). Why people co-produce: Analyzing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review*, 16(3), 358–382. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841458>

- van Eijk, C., & Steen, T. (2022). The public encounter and the role of citizens. Teoksessa P. Hupe (toim.), *Politics of the public encounter: What happens when citizens meet the state* (s. 211–234). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- van Hulst, M., & Visser, E. L. (2025). Abductive analysis in qualitative research. *Public Administration Review*, 85(2), 567–580. <https://doi.org/10.1111/puar.13856>
- van Oorschot, W., & Roosma, F. (2017). The social legitimacy of targeted welfare and welfare deservingness. Teoksessa W. van Oorschot, F. Roosma, B. Meuleman, & T. Reeskens (toim.), *The social legitimacy of targeted welfare* (s. 3–33). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781785367212.00010>
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, 68(1), 1–17. <https://doi.org/10.1509/jmkg.68.1.1.24036>
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: Continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 1–10. <https://doi.org/10.1007/s11747-007-0069-6>
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2017). Service-dominant logic 2025. *International Journal of Research in Marketing*, 34(1), 46–67. <https://doi.org/10.1016/j.ijres-mar.2016.11.001>
- Virokannas, E., Liuski, S., & Kuronen, M. (2018). The contested concept of vulnerability – A literature review: Vulnerability-käsitteen kiistanalaiset merkitykset – systemaattinen kirjallisuuskatsaus. *European Journal of Social Work*, 23(2), 327–339. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1508001>
- Virtanen, P., & Jalonen, H. (2023). Public value creation mechanisms in the context of public service logic: An integrated conceptual framework. *Public Management Review*, 26(8), 2331–2354. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2268111>
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Weiste, E., Rydman, V., & Kurki, A-L. (2022). Osallisuutta vai eriarvoisuutta? Sote-toimijoiden käsityksiä asiakasosallisuudesta digitalisoituvissa sosiaali- ja terveystalveissa. *Finnish Journal of eHealth and eWelfare*, 14(3), 299–308. <https://doi.org/10.23996/fjhw.112893>
- Whetten, D. A., Felin, T., & King, B. G. (2009). The practice of theory borrowing in organizational studies: Current issues and future directions. *Journal of Management*, 35(3), 537–563. <https://doi.org/10.1177/0149206308330556>
- Wihlborg, E., Larsson, H., & Hedström, K. (2016). “The computer says no!” – A case study on automated decision-making in public authorities. In *49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)* (s. 2903–2912). IEEE. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2016.364>
- Woods, F. A., & Ruscher, J. B. (2021). Viral sticks, virtual stones: Addressing anonymous hate speech online. *Patterns of Prejudice*, 55, 265–289. <https://doi.org/10.1080/0031322X.2021.1968586>

Wouters, S., Janssen, M., & Crompvoets, J. (2021). Understanding actor roles in inter-organizational digital public services. Teoksessa H. J. Scholl, J. R. Gil-Garcia, M. Janssen, E. Kalampokis, I. Lindgren, & M. P. Rodríguez Bolívar (toim.), *Electronic government. EGOV 2021. Lecture Notes in Computer Science* (Vol. 12850, s. 43–58). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-84789-0_4

Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive policy analysis*. Newbury Park: Sage.

Young, M. M., Bullock, J. B., & Lecy, J. D. (2019). Artificial discretion as a tool of governance: A framework for understanding the impact of artificial intelligence on public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(4), 301–313. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz014>

Zainuddin, N., Tam, L., & McCosker, A. (2016). Serving yourself: Value self-creation in health care service. *Journal of Services Marketing*, 30(6), 586–600. <https://doi.org/10.1108/ISM-02-2016-0075>

2 Digital co-creation

Mission (im)possible?

Hanna Kirjavainen and Harri Jalonen

Introduction

Co-creation of public services assumes collaboration between a range of parties. That is particularly evident in the involvement of users in the implementation of services, involvement that spans the ideation and design to the implementation and evaluation stages of such services. Ideally, the service end user has a say in the content, quality, and availability of the service under development. Co-creation is commonly seen as a response to the needs of service users (the quality argument), citizen engagement (the democracy argument), resource efficiency (the productivity argument), production of new and creative ideas (the innovation argument), and the general acceptability of services (the legitimacy argument; see, e.g., Brandsen & Honingh 2018). While well-intentioned, the extant research offers relatively little evidence of co-creation being a notable success (e.g., Voorberg et al. 2015). Some research even indicates co-creation can have negative consequences, including the deliberative rejection of responsibility, reduced accountability, rising transaction costs, weakening of democracy, reinforced inequalities, implicit demands, and value co-destruction (e.g., Wu 2017; Steen et al. 2018). The picture becomes gloomier when clients who are expected to contribute to co-creating services lack the ability or the willingness to do so. Extant research identifies several issues: participation may be organized in a way unfamiliar to key parties; there might be difficulties integrating personal experiences and professional knowledge; stakeholders' lived experiences might reflect that little has come of the input provided by vulnerable citizens (Bonevski et al. 2014; Brandsen 2021).

One problem is providing only traditional forms of co-creation methods to citizens that emphasize the ability to form and voice opinions and preferences (Brandsen 2021). Those forms disadvantage people with mental or physical disabilities and those with social problems. Moreover, the different groups framed as *vulnerable* are not as internally homogeneous as is usually portrayed in public discussion, something particularly evident in any discussion on young people who are not in education, employment, or training (NEET). That category of young people (here referred to as NEET youths) includes myriad sub-groups, such as drug users, those with different aspects of mental illness, first- or second-generation migrants, and the socially withdrawn. Naturally, these rough categorizations overlap and intertwine at different points and could be divided into smaller, more

14 *Hanna Kirjavainen and Harri Jalonen*

accurate sub-groups. These issues of categorization and inclusion are the starting point of this chapter, advancing Brandsen's (2021) idea of more individual co-creation approaches that are tailor-made to match the target groups.

The rapid penetration of digital technologies has ushered in new opportunities for co-creation. But unfortunately, the promise has not been fully realized (e.g., Lember et al. 2019) and the question of the directions in which digitalization will direct co-creation remains open (Lember 2018). This chapter provides some examples of how digital opportunities may be exploited in co-creational settings, deriving examples from an international research project targeting NEET youths, who are usually capable of and interested in using digital means, such as smartphones and social media. Many vulnerable youths are impossible to reach through traditional means, and some, such as the socially withdrawn, can be extremely difficult to find, let alone connect with. Our individual-based approach also addresses the common criticism that digital means are not equally useful for those who are digitally incapable (Clark et al. 2013), as one size is not even meant to fit all.

This chapter discusses the pros and cons of digital technologies in general and specifically from the perspective of vulnerable groups. The chapter begins with a brief introduction to vulnerability. Then having reviewed the literature, the chapter presents the promise and pitfalls of open data, social media, and artificial intelligence (AI). The chapter also showcases some digital initiatives conducted in the research project. The chapter ends with a discussion and conclusion section that calls for conceptual understanding and presents some managerial implications.

Many faces of vulnerability

It is not easy to comprehensively define the concept of vulnerability, as the meanings attributed to it depend on the disciplinary approach adopted. This chapter leans on the sociological perspective, linking vulnerability to social exclusion, admittedly a broad term too. Brandsen (2021) explains social exclusion by reference to a lack of resources and opportunities that people generally possess. It is important to remember that vulnerability as a concept is normative and deficit-based, implying some kind of situation or behaviour that is problematic for society (Brown 2011). The term may exacerbate exclusion and reinforce stigmatization. The reasons for people being in vulnerable positions should not be seen as mainly intrinsic because issues such as globalization, natural disasters, shocks to the world economy, and existing societal structures are responsible for a significant proportion of citizen vulnerability globally (Brown 2011; Brandsen 2021).

Vulnerable populations often either use public services excessively or shy away from them. Both cases would encapsulate many dissimilar groups with little in common but the mismatch between existing services and the needs of individuals. However, most public services do at least target vulnerable groups, so including them is not only about making the services more efficient but also more legitimate too in the eyes of the users (Verschuere et al. 2018). Governments have tried different approaches with citizens, but well-off people tend to participate more eagerly than the marginalized. Consequently, even governments have been

known to filter potential participants when selecting people for co-creation activities (van Eijk & Steen 2014; Steen 2021). It is particularly challenging to engage with groups who are outside the service system, as the motivation to engage is heavily linked with whether how people assess the applicability of the service (Steen 2021).

The reasons behind the underrepresentation of vulnerable and disadvantaged populations vary, including their difficult conditions or circumstances such as health problems or economic situation (Corus & Saatcioglu 2015), lack of skills (Van Eijk & Steen 2014), or poor perception of their own competence to engage, or mistrust of government or fellow citizens (Steen 2021). Mulvale et al. (2019) summarize the most common problems as issues with initial recruitment, repeated engagement, and power differentials, as well as challenges with ethical considerations, context, and communication. The quality of relationships is crucial, and the need for professionals to exhibit flexibility, responsiveness, and a deep understanding is fundamental. In the worst-case scenario, any reckless engagement with power-related issues and relations in co-creation could nudge the process to producing harmful results (Osborne et al. 2016). Nevertheless, exclusion probably leads to the preservation of existing structures, ongoing inequity, and the continuance of a mismatch between available services and needs (de Freitas & Martin 2015).

The current imbalanced involvement produces a constant bias. The core of this problem probably lies with the methods traditionally used to garner involvement, which might be effective but are by no means inclusive (Brandsen 2021). Brandsen (2021, 530–532) differentiates five main factors contributing to the limited involvement of vulnerable groups in the participation process, with those being excessive time demands, intimidating formats, mismatched expectations, fundamentally different perspectives, and perceived absence of added value. Taking part is also usually based on verbal communication, favouring those who are able to voice their opinions and are used to doing so. In addition, professionals may not appreciate personal experience, perhaps being more used to relying on research-based knowledge. Citizens also often expect more influence than is afforded them and then feel disappointed when their contribution does not lead to significant change. Many of these reasons discourage participation in general: however, the lack of social skills and self-confidence common in vulnerable groups causes an overlap, which magnifies the destructive effects because people's experiences are multidimensional and intersectional (Tsatsou 2020). Co-creation often relies on models from the private sector (Brandsen & Honingh 2018), but the pace and intensity common to commercial environments might be overwhelming for people in vulnerable positions, as they would usually have less agency and fewer capabilities than others (Fox et al. 2020). Moreover, the public sector differs from the private sector in its users being unwilling or coerced customers and in usually aiming for its service users to become more or totally self-reliant, to the point that they are no longer customers (Fox et al. 2020).

Accordingly, public-sector initiatives to implement co-creation demand completely new methods. Determining those methods requires redefining the purpose of the services to be constructed and expectations of what service users will bring

16 *Hanna Kirjavainen and Harri Jalonen*

to the process (Fox et al. 2020). Too often, public services concentrate on fixing single issues (usually the most pressing one) instead of viewing service users holistically. Another common defect is concentrating on problems rather than strengths. The current approach tends to be to fit the person to the service and not the other way around (Wilson et al. 2018). True co-creation, in contrast, would be based on intrinsically utilizing the asset-based and bottom-up approach (Fox et al. 2020). Besides this, successful co-creation requires both formal and informal ways of ensuring the division of power, giving precedence to the voices of vulnerable groups, and also for the process to embody reflectivity, accountability, and transparency (Mulvale et al. 2019).

Digital technologies: Open data, social media, and AI

The literature indicates advances in digital technology are enabling factors helping bridge the gap between service providers and service users. It seems that proponents of the open data movement are re-articulating notions of democracy and participation (Jalonen & Helo 2020) and presage innovation, but only if private and public databases are made available to application developers. Similarly, social media encourages citizens to share their knowledge and expertise, which would enhance collaboration and innovation. Open data and social media resonate with the idea of open innovation (Chesbrough 2006) and democratizing innovation (von Hippel 2005), which both emphasize how interactions between different stakeholders are productive sources of innovation. AI, in turn, promises to support the delivery of efficient, responsive, and effective services based on the use of data (e.g., Berryhill et al. 2019).

Open Data promises benefits but also presents several barriers

Open data refers to information that anyone can access, use, and share. Open data can be used when it is made available in a common, machine-readable format. Typically, open data is licensed, permitting people to use those data however they wish, including transforming, combining, and sharing it with others, even commercially (European Data Portal 2021). Open data initiatives are expected to bring many societal, economic, and operational benefits. In the public sector, open data can be used internally (e.g., improving processes) or externally (e.g., creating new services; Mergel et al. 2018).

The literature reports four particular key promises: innovation, efficiency, democracy, and transparency (e.g., Janssen et al. 2012; Safarov et al. 2017; Zuidervijk et al. 2019). First, open data helps to instigate new services and discover new solutions to address societal challenges, such as economic growth, environmental sustainability, and social resilience. Second, open data improves the efficiency of operations related to information processing and reduces the costs of searching for, producing, and sharing data. Offering the ability to access data over the internet reduces transaction costs, administrative burden, and the need to reproduce data (Jetzek et al. 2013). Third, open data fosters citizen participation and engagement in political and democratic processes by providing motivation and

lowering the threshold for participation. Easily accessible and usable data may engage and empower citizens. Fourth, open data increases governmental transparency in terms of how much information government shares with its citizens. Transparency requires honesty and openness and also improves accountability. Open data plays a key role in promoting transparency, as it can facilitate exposing government processes (e.g., bidding, contracting, and purchasing documentation; agendas, minutes, and final protocols; statistics and customer feedback) to public scrutiny. Greater transparency leads to more effective public control over the data underpinning policymaking (Lember et al. 2019).

Open data brings not only opportunities but also some major challenges. Sieber and Johnson (2015), for example, positioned open data at a crossroads. That research highlights significant concerns regarding the fragile nature of open data within the government space and the need to negotiate the ethical-economic tension between governments as open data providers and the citizenry and the private sector as users of open data. Janssen et al. (2012) warn of the myth of open data: While there appears to be broad policy and academic research support for the open data approach, Janssen et al. conclude that there is not enough evidence on how open data policies are put into practice. Jamieson et al. (2019) take a step further by claiming that it is impossible to have a more transparent and efficient public service, to have a more informed citizenry, or to promote innovation through open data. They argue that open data can contribute to neither political and social nor operational and economic benefits. In addition to policy-level challenges, there are several technical issues to be addressed. Beno et al. (2017) studied obstacles to using and publishing open data in various types of agencies including academia, government, the public sector, private sector, and non-governmental organizations (NGOs). The study reports that the barriers related to data users can complicate or inhibit the consumption and reuse of published open datasets. The barriers related to the data providers can lead to them declining to publish open data. There are also barriers relevant to both providers and users in the form of a lack of knowledge or experience. The study also implies that the severity of obstacles varies internationally and between agency types.

High expectations are associated with open government data yet promises to increase transparency, participation, collaboration, and co-creation remain largely unfulfilled (Jamieson et al. 2019; Lember et al. 2019). Access to open data per se does not engage citizens and other stakeholders in co-creating services, nor does it spur innovation.

Social media enables interaction but can lead to disconnection

Social media is a constellation of shared technologies that derive value from allowing the creation and exchange of user-generated content. The early days of social media saw it depicted as an innocent arena for sharing information and interacting socially. The assumption was that social media would empower citizens and customers to express their activity in unforeseen ways; however, as social media matured and became ubiquitous, its value as an empowering technology came to be questioned.

18 *Hanna Kirjavainen and Harri Jalonen*

Social media has transformed our communication habits in many ways. It has provided us with an open environment in which to connect and publish all kinds of content. The absence of gatekeepers empowers people to express their voices, meaning social media has not only facilitated exploring new ideas but also offered a context for collaboration between government and citizens in a way that increases government responsiveness (Bertot et al. 2012; Loukis et al. 2017; Eom et al. 2018). In addition, studies show that social media improves innovation processes in public-sector organizations (e.g., Mergel 2016). Social media can also be a useful context for co-creation, and Driss et al. (2019) suggest that social media's capacity to enable citizens to create, share, and comment on issues in an uncontrollable way could accelerate citizens becoming policymakers. Similarly, Jalonen et al. (2021) found that social media can enrich the knowledge base relating to the initiation phase of the co-creation of public services. The last study advises that social media discussion dealing with the availability, access, and quality of public services – even if acrimonious – can be testimonials that enable a public organization to identify bottlenecks in the service delivery process.

Social media has not only increased the amount of shared information, such as opinions and facts, but has also inspired people to share their feelings about topics encompassing products and services and societal issues. In the early days of social media, there was an optimistic view that it could strengthen the societal consensus through discussions hosted on its platforms. While that is still possible, there is now a greater awareness that social media can also be used for malicious purposes. Commentators have raised concerns over issues including social polarization, the speedy diffusion of misinformation and disinformation, breaches of privacy, and data surveillance (e.g., Zuboff 2019). Instead of fostering open discussions, social media has sometimes created echo chambers of like-minded people that inhibit understanding different perspectives. Deliberately promulgating disinformation has been used to damage the reputations of organizations and individuals and to influence public opinion and the democratic process (McKay & Tenove 2021). Simply put, what was anticipated would be a remedy has become a disease.

The paradox of social media is tangible (e.g., Jalonen 2014). Social media sites allow citizens to fulfil many of the tasks online that are important to them offline: staying connected with friends and family, making new friends, creating, and expressing identities, sharing and exchanging ideas, and offering and receiving emotional and informational support. Nevertheless, social media carries new risks, such as peer-to-peer bad behaviour; inappropriate and insulting content; lack of self-confidence, self-respect, and self-esteem; and data and privacy leakages.

AI is stupid without ethical consideration

The use of AI in the public sector involves the transfer of personal data between users of public services, an AI network, and public authorities. A number of governments in the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) have developed AI-focused strategies, and others are in the process of doing so. Systems utilizing AI computer systems are expected to offer cost savings,

more responsive, and better integrated and coordinated services for businesses and citizens (Berryhill et al. 2019). An AI system is an appropriate technology wherever there are large and coherent datasets. One of the most promising areas is healthcare, where AI can identify disease symptoms at an early stage (Noorbakhsh-Sabet et al. 2019). Utilizing AI has helped diagnose cancers, predict vulnerability to cardiac arrest, and detect Alzheimer's. A strong AI system can thus prevent misdiagnosis and improve opportunities available to public authorities and health professionals to tackle issues and adjust the services offered. The more time information service providers have, and the more accurate that information, the more they will be able to create efficient and effective services. An AI-oriented system can also improve the efficiency of administrative tasks and customer service. Advances in speech-recognition technology enable the deployment of automated online assistants and chatbots in multiple domains, from childcare and education to services for the elderly to respond to simple information requests. In addition to the various efficiency gains available (Wirtz & Müller 2019), AI provides opportunities to improve public services, for example, sentiment analysis (Liu 2012) allows municipalities to explore service-related sentiments and emotions in social media content. Sentiment analysis enables the analysis of unstructured, human-generated texts, which can help public organizations understand their operational environment and improve their detection of the symptoms of collective emotions and attitudes in a way that should flow through to enhance service-user experiences.

Similarly, AI can help detect anomalies, regularities, and trends in service usage, thus revealing niche needs to public organization planners. Service design can also benefit from AI, which can illuminate where services could be more user-focused and better tailored to changing circumstances. A public organization that has a strong understanding of the topics discussed and shared on social media will be more prepared to address threats and exploit opportunities. An example would be a public organization harvesting data on anti-vaccination campaigns from social media to prepare strategies and tactics to equip its public health staff to address the arguments.

Despite the many possible benefits, there is a lack of ethical principles and standards regarding AI applications, giving rise to concerns about accountability and the transparency of AI systems (Scherer 2016; Casares 2018; Wirtz & Müller 2019). Machines outperform humans in many planning and controlling tasks. The legitimation of their position rests more on their success in making responsible and ethical judgments, engaging clients, and employees, and identifying and executing new opportunities. The main ingredient of AI-assisted governance is personal data that public authorities and AI-mediated actors collect before or during the service delivery process. This poses a risk related to the privacy of the public's data, exclusion from social and economic opportunities, due process, the quality of algorithmic decision-making, distributive justice, and the overall regulation and governance of AI (Yeung 2018). Governing and regulating AI is particularly relevant for the public sector, which holds large datasets that help make decisions on behalf of a large number of people. Various possible regulatory problems are apparent in the context of AI (Scherer 2016: 359): the discreetness problem (AI applications may be developed outside of an integrated institutional environment), the diffuseness

20 *Hanna Kirjavainen and Harri Jalonen*

problem (AI may be developed by diffuse actors operating in different locations and jurisdictions), the discreteness problem (AI can use different sets of technologies, making it challenging to assess the potential of each before they are combined in one systemic framework), the opacity problem (AI technologies can be opaque and unintelligible to potential regulators), the foreseeability problem (AI can be autonomous and work in ways that may be hard for its developers to foresee), the narrow control problem (AI may be beyond the control of responsible actors), and the general control problem (AI could be beyond the control of any human agent). These problems give rise to ethical dilemmas concerning the type, form, and extent of public decision-making to which AI technologies should be applied.

AI will not replace human work in public services in the near future. However, it may benefit strategies emphasizing the effectiveness and quality of public services, for example, through its ability to detect conformity and anomaly in service usage. An AI system is able to process huge amounts of data, identify patterns, and therefore guide public organizations to make data-driven decisions. With new technologies also come new threats. In the case of AI, the most fundamental threat arises from machine-made judgments on ethical issues or situations where AI imposes externalities on other stakeholders.

Digital co-creation with vulnerable groups

The digital divide is a worldwide issue today and one that encompasses access to the internet and the skills required to use it effectively, how it is used, and the outcomes of that use (Scheerder et al. 2017). How people utilize the internet and with what consequences has grown more salient as in the developed world, almost everyone has access to the internet: in the European Union, over 90 per cent of households in 2019 had internet access (Eurostat 2021). However, thus far, research has focused more on internet use and to some extent internet-oriented skills, instead of the so-called third-level digital divide concerning the benefits of internet use (Scheerder et al. 2017). Age, educational level, and employment status account for a large proportion of the differences in internet-oriented skills and the use of the internet (Blank & Groselj 2014), whereas differences in outcomes seem to relate to other digital divide determinants, such as being unemployed and having a lower education level. People in the last two groups seem to scarcely engage in the social and political dimension, which leads to sub-optimal outcomes. Overall, the benefits of internet use correlate with education levels and income – that is, people with higher education and levels of income utilize the internet more profitably than those with a more basic level of education and lower income. That profitable usage might include accessing online courses, employment, e-health services, and social and political participation, whereas those with weaker resources spend more time engaged in unproductive surfing (van Deursen & van Dijk 2014; van Deursen & van Dijk 2015; van Deursen et al. 2017). This pattern of behaviour might be explained less by skills and more by personal resources, such as interest and socialization patterns (van Deursen et al. 2017) leading to digital exclusion. The situation is a consequence of the complex

reality of people's access and use of technology and their capability and willingness to utilize different forms of technology (Borg et al. 2019).

Nevertheless, ongoing digital development has benefited vulnerable people in many ways, such as helping them save time and money, offering them flexible options in both spatial and temporal terms, enhancing independence and supporting networking and participation, and instilling confidence to communicate owing to the anonymity of online interactions. However, some vulnerable groups may not be fully capable of utilizing digital means, and some may be exposed to abuse via social media (Tsatsou 2020). Social media can both mitigate loneliness (Kivijärvi et al. 2019) and cause or increase psychological problems (Keles et al. 2020) or even reinforce participants' status as social outcasts (Vainikka 2020).

The internet has also provided a new context for professionals to support those in need. The internet-mediated means available include online counselling (Richards & Viganó 2013), healthcare services (Halford et al. 2009), and social work (Chan & Holosko 2016). Brandsen (2021) states that digitalization reduces the reliance on physical meetings, thus enabling people to participate from their homes. That facility might significantly lower the threshold to join in for elderly people, people from rural areas, the socially withdrawn, and other groups with disabilities or social problems, such as debilitating insecurity. Digitalization also facilitates adopting a visuals-based approach, which can help those unable or unused to reading long texts or participating in voice-based mediation. Participatory access can be further enhanced through simple smartphone apps (Clark et al. 2013), available irrespective of location and perhaps not even constrained by time of day (Lember 2018). The counterpoint to the advantage conferred by online anonymity mentioned earlier (primarily encouraging participation) is that those citizens who join in may be unknown (Lember 2018).

Lember (2018) emphasizes that digital technologies never have a neutral impact on society, and the codes behind digital solutions always include values and norms. The digital progression may lead to greater pressure to censor content and manipulate algorithms, leaving vulnerable groups in an even weaker position than currently (Brandsen 2021). Van Deursen et al. (2017) fear that digitalization threatens to create a vicious cycle where vulnerable groups are marginalized by technology, as increases in digital skills do not mean internet usage leading to beneficial outcomes for everyone, as the correlation depends heavily on sociocultural, socioeconomic, and personal factors. These drawbacks take time to become visible (Lember 2018), which makes them more difficult to point out. The crucial question is who controls the form of digital technologies in public service delivery (Lember et al. 2019).

The debate about whether participation in the offline and online world follow similar patterns and whether the internet amplifies, or even accelerates, inequality remains open. Borg et al. (2019) summarize that social support, education via collaborative learning or experience, and inclusive design are required to enable digital inclusion. As the evidence points to those with higher levels of education and good incomes currently being more likely to benefit from institutional outcomes (van Deursen & van Dijk 2014), it is important to discover new digital approaches, particularly those aiming to engage vulnerable people.

22 Hanna Kirjavainen and Harri Jalonen

Deploying digital technology in practice

Co-creating Service Innovation in Europe (CoSIE) was a research project conducted from 2017 to 2021 and funded under the Horizon 2020 programme of the European Commission. The project aimed to engage citizens, especially groups often labelled “hard to reach”, in the collaborative design of public services. During the implementation of the project, the collaborative partners developed diverse methods of co-creation in the field of public services. Of particular interest was the utilization of digital technologies to facilitate the co-creation aspect of the service design (CoSIE 2021).

Here we report insights from the pilot conducted in Finland. The Finnish pilot “Youth Co-empowerment” focused on NEET youths. The rationale behind the pilot was to harvest more data about the situation of NEET youths to understand the many shades of marginalization and to pilot new ways to involve them in society. The project extended the project team’s understanding of the multifaceted nature of the target group, and it was clear that several approaches had to be piloted to engage NEET youth and ensure their voices were heard (see Brandsen 2021). Furthermore, it became apparent that many youths are willing and able to participate in shaping new digital public services that suit them (see Lember et al. 2019). The ideas garnered from the youths involved used elements familiar and interesting to their generation, such as social media, videos, AI, and gamification. With those two viewpoints as a premise, several digital initiatives were introduced in the Finnish pilot.

The Finnish municipalities follow their key performance indicators regarding the health and well-being of their citizens. The Finnish Institute for Health and Welfare maintains several open databases, which provide information about general well-being from different perspectives. These databases illustrate the overall situation; however, their data is in one way or another converted. The data only provide average findings from the municipality or age group. Therefore, they must be connected to user-level data if they are to contribute to making services more user-centric and impactful. Currently, however, the necessary data do not exist as an official open data source. To that end, the Finnish CoSIE pilot team connected open data harvested from social media and other sources. The team developed several prototypes of digital applications such as those they labelled “*Here I am*”, “*Tukemon Go*”, and “*Luuppi*”. In addition, the team made use of AI. *Here I am* and *Tukemon Go* were ideated in social hackathons, in which youths in vulnerable positions and professionals worked side by side in small teams, developing new ideas to tackle youth marginalization in Finland. In line with Lember (2018), social hackathons represented both a method of co-creation and a source of co-creation initiatives.

Here I am is an application that seeks to find and activate young people: especially those at risk of being marginalized or excluded from society. The project team noticed that loneliness is a big problem for most young people outside the school system and employment, which is why young people need to find other youths in their area easily and informally. It was also clear that young people do not necessarily know the service system well or may not even know what services

might benefit them. The project team agreed that a current lack of engagement and knowledge should not be an obstacle to identifying and obtaining suitable services. The app was designed to help the user to find formal and informal events nearby. Formal events include, for example, sports activities or concerts and events organized by the city or an NGO, whether specifically youth-oriented or otherwise. Informal events include those based on a common hobby or interest, for example, people playing football together. Through this app, young people were able to find both kinds of activities and participate in them. The app includes a chat function to address the issue of attending events being daunting to the marginalized. The chat function offered a source of support to start a new hobby or simply just to get out and about. The app provides services both to anonymous and logged-in users. It provides more services to the latter group, but to lower the threshold, it was important that young people could also approach and use the app anonymously.

Tukemon Go is an application that maps youth services in a visually enticing way, utilizing gamification elements and artificial reality in a manner similar to *Pokemon Go*. Its popularity attests to gamification being an attractive co-creation option (e.g., Lember 2018). *Tukemon Go* consists of a digital platform showcasing local services. By clicking on a service, for example, a youth centre, the user accesses a visual and textual presentation of the place and videos of the staff from the centre. *Tukemon Go* is intended to lower the threshold for youths to visit new services, as they have already seen and heard the professionals involved. Ideally, the user will even be able to choose who to deal with from the centre involved. The app would also have a feature that enables users to send their contact information to a youth worker, who could help them find a way forward. The idea also contained some options for the user to suggest developments such as other functions and services that might be incorporated into the app to smooth participation.

The internet activity of vulnerable youths may not be productive in some terms (e.g., van Deursen & van Dijk 2014), but many do use social media extensively (e.g., Vainikka 2020). *Luuppi* is a digital application that helps professionals understand those who do not want to participate or are not even reached by traditional services. The typical user of the app is a service designer in a municipality undertaking development work. The app enables the real-time retrieval of social media data and the visual and interactive presentation of the results of its subsequent analysis. *Luuppi* helps explore what is happening, know how something is happening, and influence the course of its happening. The main operational logic of the app is as follows: First, the user can define a search that retrieves messages in real-time from a selected data source. The messages will be saved into the app's database. Second, the user can create dimensions and classes to classify messages into different categories. The user attaches keywords to those classes to label the messages based on them. For example, the user can create a dimension such as *obstacle*, attach classes such as *time*, *price*, *distance*, *professional's behaviour* and so on, and attach keywords to those classes such as *rude*, *arrogant*, *incompetent*, or *mocking* to the class *professional's behaviour*. Those labels will not be saved in the database, but the messages will be dynamically labelled on their way from the database to the user interface. That dimension can be used in the user's various projects in the application and

24 *Hanna Kirjavainen and Harri Jalonen*

could potentially be shared with other users of the application. Third, the user can create visualizations and listings based on the dimensions and classes created; so the user might design an interactive line diagram to present how the number of mentions of different classes in the dimension *obstacle* has developed over the last year (assuming that the user has collected the messages for that long). Clicking the line *professional's behaviour* will generate a chronological listing of messages in that class.

AI was used to analyze messages published on *Hikikomero*, an anonymous chat room that is part of a discussion forum (see more Jalonen et al. 2021). The forum covers topics from all walks of life, including users' assessments of the quality or lack of public services. The forum's administrator defines the chat room as a peer group for depressed and socially withdrawn people. It is meant to cater to people who find everyday social interaction difficult. While not all users in the forum are *hikikomoris* who withdraw from society and seek extreme degrees of isolation and confinement (Furlong 2008), the assumption is that the young people who voice their opinions on *Hikikomero* do not participate in conventional co-creation activities, such as workshops and citizens' juries. Using performed topic modelling (Blei et al. 2003), a technique based on unsupervised machine learning (Shalev-Shwartz & Ben-David 2014), the Finnish CoSIE pilot team was able to analyze texts and identify themes and structures of discourses. Topic modelling uses messages and words (particularly nouns and verbs in this study) as units of analysis. The method assumes that each document is a collection of topics and that each word has a certain likelihood of featuring in the topic (Puschmann & Scheffer 2016). Subsequently, with the help of a machine learning algorithm, the team analyzed the discourses and the sentiments (Liu 2012) expressed in all messages. The four discourses identified represented different rhetorical appeals and linguistic features.

Among the main learnings from the *Hikikomero* case was the importance of acquiring different perspectives when setting the objectives for public service systems. Politically relevant discourses may be very different when viewed from the perspective of marginalized groups. These viewpoints may easily be overlooked if the knowledge base for decision-making is based merely on the opinions of the active and participatory elite. Using unsupervised machine learning to make sense of social media discourses is consistent with calls for the increased use of AI in the public sector (e.g., OECD 2019). Digital technologies can be used to capture large datasets, creating the big picture and framing the data in a meaningful way. The use of social media discussions in the co-creation of public services is also in line with the OECD's Office of Public Sector Innovation policy recommendations, which emphasize, among other aspects, dialogue between government and citizens and the active collection of civic feedback.

Brandsen (2021) states the main barriers to participation by vulnerable groups are scarcity of time, skills, and cultural capital, and also insecurity and a perceived lack of conviction on the part of professionals. The CoSIE Finnish pilot initiatives responded by offering an option to participate from home and by utilizing visuals. The project also encouraged professionals to rely not only on research knowledge by combining large datasets and open data with anonymous uncensored quotes from social media, which offered an effective combination of generalizability and personal information.

Discussion and conclusions

Digitally enabled co-creation can be understood as a process consisting of three consecutive phases: sensing, sensemaking, and seizing (Figure 2.1; for more on the three s's, see, e.g., Teece et al. 2016). *Sensing* refers to collecting and organizing data from social media and other sources. Mapping the context of co-creation helps a public service organization understand *what is happening* in the environment. Typical probing questions asked to garner input into co-creation would seek to isolate needs and expectations. *Sensemaking* aims to add value to the data extracted in the sensing phase. Sensemaking links causes to consequences by providing answers to questions of *how and why something is happening*. The output of sensemaking is service designers having access to an enhanced knowledge base related to the challenges young people face. *Seizing* focuses on the change and creating new actionable solutions and opportunities. The outcome of seizing is learning from the data in a way that enables to *influence events as they happen*.

Prior research showcases the lack of evidence on how the vulnerable can be integrated into co-creation activities for public services, yet still little is known of how digital technologies can be used to improve the level of participation of citizens, whether vulnerable or not. The current research addresses the challenges of making youths in a vulnerable position real contributors to the co-creation of public services by calling for a conceptual understanding with managerial implications. The chapter concludes with four propositions.

First, every technology has its advantages and disadvantages. In addition to intended and desirable outcomes, there is a risk of unintended and undesirable consequences. That being so, we favour the analysis of socio-technological factors and the dynamics within complex systems that lead to failures. Jalonen et al. (2021) have suggested that optimal value co-creation builds on a dynamic balance between exploitation and exploration activities. Exploitation is characterized as refining, selecting, implementing, and executing operations, whereas exploration is an organizational activity based on searching, risk-taking, playing, experimenting, discovering, and innovating (March 1991). The key question, therefore, is to what extent digital technologies distort the co-creation process. Where exploration dominates and exploitation is subservient, the result is a kind of pop-up participation. The opposite, participative diversion, may emerge when exploration activities decrease while exploitation remains at a high level. Where digital technologies support neither exploration nor exploitation, there is a risk of co-destruction powered by systemic distortion (Jalonen et al. 2020).

Second, co-creation should not be assumed to be a process where the value of public service is something that can be delivered by a public service organization to the citizen. Instead, value is something that emerges from interaction and is defined by the citizen. Public service organizations can facilitate, but not dictate, the value creation process (e.g., Osborne 2018; Grönroos 2019). Reaping the benefits of co-creation requires a focus on the justifications through which citizens make services relevant to them. As the same service can be justified on many different grounds (e.g., Boltanski & Thévenot 2006) and, correspondingly, the acquisition of very different services can be justified for similar reasons, services must be

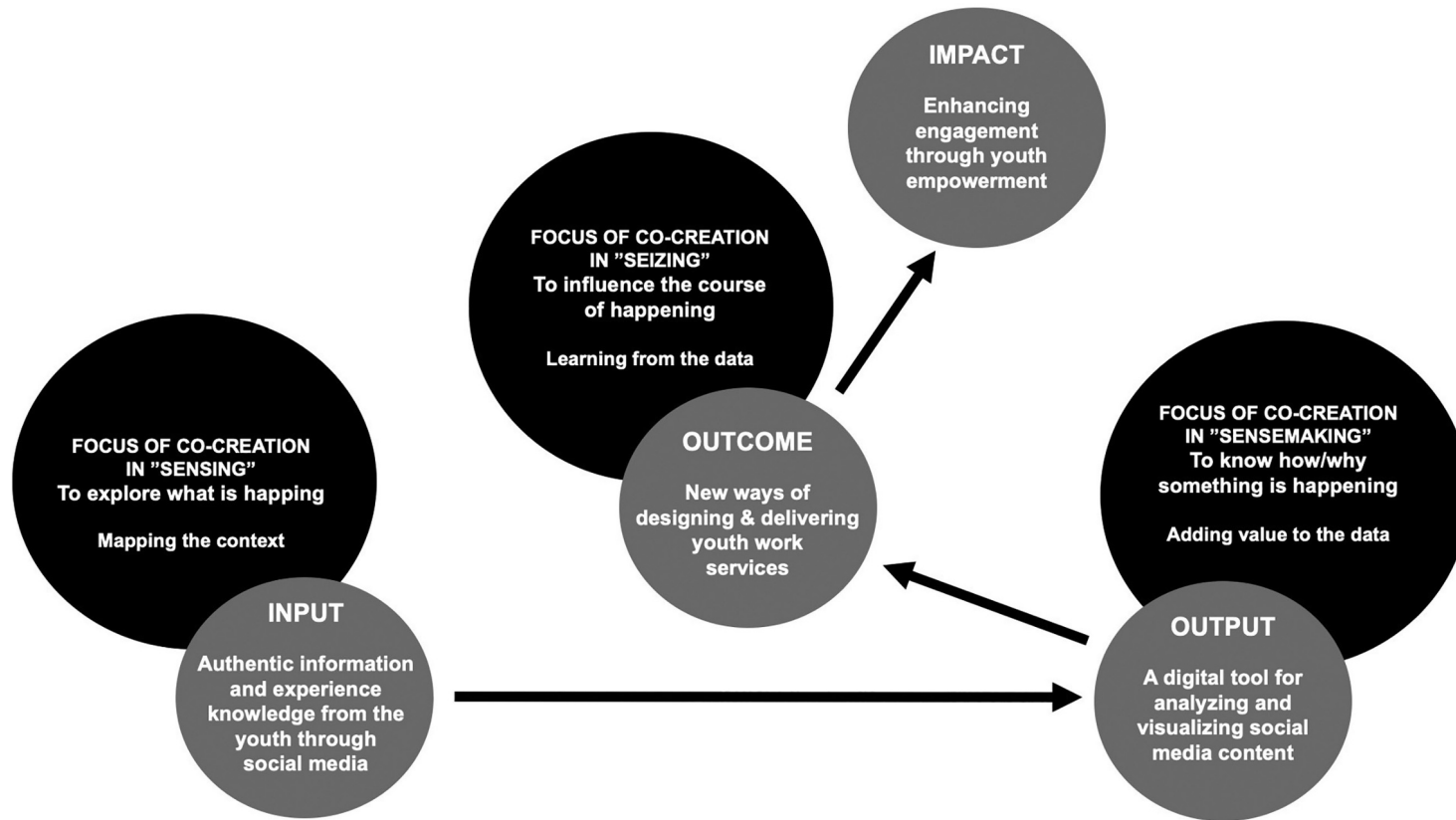


Figure 2.1 Sensing, sensemaking, and seizing in co-creating public services.

assessed based on users' needs and expectations rather than on the attributes of the services. This is particularly important for marginalized young people, as, for some, marginalization is a badge of their struggle against the values of society that they perceive to be alien to their own. Building on Jamieson et al. (2019), we propose that the needs, requirements, and interpretations of young people should be considered in a co-creative manner.

Third, a public sector that makes an effort to be digital (Negroponte 1995) and employs social media improves its chances of reaching the once unreachable. Doing so, however, requires a great deal of both the public service system and individual officials. Many managerial tasks must be prioritized to harness the full potential of digitalization, which includes, but is not limited to, acquiring technological expertise, creating a dynamic and agile organizational culture, encouraging public organization personnel to experiment, and boldly applying innovative approaches to reach the unreachable. When the risk of failure is obvious, the odds are that users will not be considered experts but troublemakers. This thought is in line, for example, with Meriluoto's (2018) findings related to the configuration of expertise as a prerequisite of participation. As Meriluoto describes it, the epistemic threshold enables a public-sector organization to choose participants according to its predefined and conscious or unconscious objectives. Instead of seeking experiences that can challenge the status quo, public service organizations are often biased towards knowledge production, thus reaffirming the status quo.

Fourth, studies have pointed out that while open data and social media have the potential to extend government services and engage citizens through innovation processes, that same social media has simultaneously introduced new challenges related to accessibility and social inclusion (Bertot et al. 2012; Lassinantti et al. 2019). Of particular interest has been whether opportunities for co-creation through digital technologies "will exist for all, or only a select few" (Lember et al. 2019). Social media may offer new possibilities for those who are already in control and able to navigate co-creative processes but exclude people with disabilities and other forms of vulnerability. Therefore, we propose that the aim of using digital technologies in co-creation processes should be to move beyond standard practice, not only by increasing engagement but also by broadening its scope. More specifically, the inclusion of vulnerable groups in co-creation processes requires a focus on the barriers that prevent such people from participating and translating that knowledge into actionable guidelines and practical tools.

References

- Beno, M., Figl, K., Umbrich, J. & Polleres, A. (2017). Perception of key barriers in using and publishing open data. *Journal of eDemocracy*, 9(2), 134–165.
- Bertot, J. J., Jaeger, P. T. & Hansen, D. (2012). The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations. *Government Information Quarterly*, 29(1), 30–40.
- Berryhill, J., Kok Heang, K., Clogher, R. & McBrid, K. (2019). Hello, world! artificial intelligence and its use in the public sector. Paris: OECD Publishing. [accessed 8.9.2021] <https://www.oecd.org/governance/innovative-government/working-paper-hello-world-artificial-intelligence-and-its-use-in-the-public-sector.htm>

28 Hanna Kirjavainen and Harri Jalonen

- Blank, G. & Groselj, D. (2014). Dimensions of internet use: Amount, variety, and types. *Information, Communication & Society*, 17(4), 417–435.
- Blei, D., Ng, A. & Jordan, M. (2003). Latent Dirichlet allocation. *Journal of Machine Learning Research*, 4(4–5), 993–1022.
- Boltanski, L. & Thévenot, L. (2006). *On Justification: Economies of Worth*. Princeton University Press, Princeton, NY.
- Borg, K., Boulet, M., Smith, L. & Bragge, P. (2019). Digital inclusion & health communication: A rapid review of literature. *Health Communication*, 34(11), 1320–1328.
- Bonevski, B., Randell, M., Paul, C., Chapman, K., Twyman, L., Bryant, J., Brozek, I. & Hughes, C. (2014). Reaching the hard-to-reach: A systematic review of strategies for improving health and medical research with socially disadvantaged groups. *BMC Medical Research Methodology*, 14(42), 1–29.
- Brandsen, T. (2021). Vulnerable citizens: Will co-production make a difference? In Leoeffler, E. & Bovaird, T. (Eds.) *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Brandsen, T. & Honingh, M. (2018). Definitions of co-production and co-creation. In Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (Eds.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 9–17. Routledge, London.
- Brown, K. (2011). “Vulnerability”: Handle with care. *Journal of Ethics and Social Welfare*, 5(3), 313–321.
- Casares, A. P. (2018). The brain of the future and the viability of democratic governance: The role of artificial intelligence, cognitive machines, and viable systems. *Futures*, 103, 5–16.
- Chan, C. & Holosko, M. (2016). A review of information and communication enhanced social work interventions. *Research on Social Work Practice*, 26(1), 88–100.
- Chesbrough, H. W. (2006). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Clark, B., Brudney, J., & Jang, S. G. (2013). Coproduction of government services and the new information technology: Investigating the distributional biases. *Public Administration Review*, 73(5), 687–701.
- Corus, C. & Saatcioglu, B. (2015). An intersectionality framework for transformative services research. *The Service Industries Journal*, 35(7–8), 415–429.
- CoSIE (2021). <https://cosie.turkuamk.fi/>
- De Freitas, C. & Martin, G. (2015). Inclusive public participation in health: Policy, practice and theoretical contributions to promote the involvement of marginalised groups in healthcare. *Social Sciences & Medicine*, 135, 31–39.
- Driss, O. B., Mellouli, S. & Trabelsi, Z. (2019). From citizens to government policy-makers. *Government Information Quarterly*, 36(3), 560–570.
- Eom, S. J., Hwang, H. & Kim, J. H. (2018). Can social media increase government responsiveness? A case study of Seoul, Korea. *Government Information Quarterly*, 35(1), 109–122.
- European Data Portal (2021). *Open Data Goldbook for Data Managers and Data Holders*. Practical Guidebook for Organisations Wanting to publish Open Data. [accessed 8.9.2021] <https://www.europeandataportal.eu/elearning/en/module1/#/id/co-01>
- Eurostat (2021). *Digital economy and society statistics - households and individuals*. [accessed 6.9.2021] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals#internet_access
- Fox, C., Baines, S., Wilson, R., Martin, M., Prandidi, R., Bassi, A., Ganugi, G., Jalonen, H. & Gründemann, R. (2020). *Where Next for Co-creating Public Services*. Reports from Turku University of Applied Sciences 272, Turku.

Digital co-creation 29

- Furlong, A. (2008). The Japanese Hikikomori phenomenon: Acute social withdrawal among young people. *The Sociological Review*, 56(2), 309–325.
- Grönroos, C. (2019). Reforming public services: Does service logic have anything to offer? *Public Management Review*, 21(5), 775–788.
- Halford, S., Obstfelder, A., & Lotherington, A. T. (2009). Beyond implementation and resistance: How the delivery of ICT policy is reshaping healthcare. *Policy & Politics*, 37, 113–128.
- Jalonen, H. (2014). Dancing with the paradox – Social media in innovation through complexity lens. *International Journal of Innovation Management*, 19(1), 1–26.
- Jalonen, H. & Helo, T. (2020). Co-creation of public service innovation using open data and social media: Rhetoric, reality, or something in between? *International Journal of Innovation in the Digital Economy*, 11(3), 64–77.
- Jalonen, H., Kokkola, J., Laihonon, H., Kirjavainen, H., Kaartemo, V. & Vähämaa, M. (2021). Reaching hard-to-reach people through digital means – Citizens as initiators of co-creation in public services. *International Journal of Public Sector Management*. DOI: 10.1108/IJPSM-01-2021-0008.
- Jalonen, H., Puustinen, A. & Raisio, H. (2020). The hidden side of co-creation in complex multi-stakeholder environment: When self-organization fails and emergence overtakes. In Lehtimäki, H., Uusikylä, P. & Smedlund, A. (Eds.) *Society as an Interaction Space: A Systemic Approach*, 3–22. Springer.
- Jamieson, D., Wilson, R. & Martin, M. (2019). The (im)possibilities of open data. *Public Money and Management*, 39(5), 364–368.
- Janssen, M., Charalabidis, Y. & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268.
- Jetzek, T., Avital, M. & Brjøn-Andersen, N. (2013). *Generating value from open government data*. 34th International Conference on Information Systems, Milan 2013.
- Keles, B., McCrae, N. & Grealish, A. (2020). A systematic review: The influence of social media on depression, anxiety and psychological distress in adolescents. *International Journal of Adolescence and Youth*, 25(1), 79–93.
- Kivijärvi, A. & Aaltonen, S. & Välimäki, V. (2019). Feasibility of an online discussion group as a component of targeted youth work in Finland. *Children and Youth Services Review*, 105, 9.
- Lassinantti, J., Ståhlbröst, A. & Runardotter, M. (2019). Relevant social groups for open data use and engagement. *Government Information Quarterly*, 36(1), 98–111.
- Lember, V. (2018). The increasing role of digital technologies in co-production and co-creation. In Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (Eds.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 115–127. Routledge, London.
- Lember, V., Brandsen, T. & Tønurist, P. (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*, 21(11), 1665–1686.
- Liu, B. (2012). Sentiment analysis and opinion mining. *Synthesis Lectures on Human Language Technologies*, 5(1), 1–167.
- Loukis, E., Charalabidis, Y. & Androutopoulou, A. (2017). Promoting open innovation in the public sector through social media monitoring. *Government Information Quarterly*, 34(1), 99–109.
- March, JG (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 71–87.
- McKay, S. & Tenove, C. (2021). Disinformation as a threat to deliberative democracy. *Political Research Quarterly*, 74(3), 703–717.

30 Hanna Kirjavainen and Harri Jalonen

- Mergel, I. (2016). Social media in the public sector. In Bearfield, D. & Dubnick, M. (Eds.) *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, 3018–3021. Taylor & Frances, Abingdon.
- Mergel, I., Kleibrink, A. & Sörvik, J. (2018). Open data outcomes: US cities between product and process innovation. *Government Information Quarterly*, 35(4), 622–632.
- Meriluoto, T. (2018). Turning experience into expertise. Technologies of the self in Finnish participatory social policy. *Critical Policy Studies*, 12(3), 294–313.
- Mulvale, G., Moll, S., Miatello, A., Robert, G., Larkin, M., Palmer, J. V., Powell, A., Gable, C. & Girling, M. (2019). Codesigning health and other public services with vulnerable and disadvantaged populations: Insights from an international collaboration. *Health Expectations*, 22(3), 284–297.
- Negroponste, N. (1995). *Being Digital*. Alfred A. Knopf, New York, NY.
- Noorbakhsh-Sabet, N., Zand, R., Zhang, Y. & Abedi, V. (2019). Artificial intelligence transforms the future of health care. *The American Journal of Medicine*, 132(7), 795–801.
- OECD (2019). *Recommendation of the council on artificial intelligence*. [accessed 15.9.2021] <https://www.oecd.org/going-digital/ai/principles/>
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639–653.
- Osborne, S. P. (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), 225–231.
- Puschmann, C. & Scheffer, T. (2016). *Topic Modelling for Media and Communication Research: A Short Primer*. HIIG Discussion Paper Series No. 2016-05.
- Richards, D. & Viganó, N. (2013). Online counseling: A narrative and critical review of the literature. *Journal of Clinical Psychology*, 69(9), 994–1011.
- Safarov, I., Meijer, A. & Grimmelikhuijsen, S. (2017). Utilization of open government data: A systematic literature review of types, conditions, effects and users. *Information Polity*, 22(1), 1–14.
- Shalev-Shwartz, S. & Ben-David, S. (2014). *Understanding Machine Learning: From Theory to Algorithms*. Cambridge University Press, New York, NY.
- Scheerder, A., van Deursen, A. & van Dijk, J. (2017). Determinants of internet skills, uses and outcomes. A systematic review of the second- and third-level digital divide. *Telematics and Informatics*, 34, 1607–1624.
- Scherer, M. U. (2016). Regulating artificial intelligence systems: Risks, challenges, competencies, and strategies. *Harvard Journal of Law & Technology*, 29(2), 353.
- Sieber, R. E. & Johnson, P. A. (2015). Civic open data at crossroads: Dominant models and current challenges. *Government Information Quarterly*, 32(3), 308–315.
- Steen, T. (2021). Citizens' motivations for co-production: Willingness, ability and opportunity at play. In Loeffler, E. & Bovaird, T. (Eds.) *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*, 507–525. Palgrave Macmillan, Cham.
- Steen, T., Brandsen, T. & Vershuere, B. (2018). The dark side of co-creation and co-production. In Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (Eds.) *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*, 284–293. Routledge, London.
- Teece, D., Peteraf, M. & Leih, S. (2016). Dynamix capabilities and organizational agility: Risk, uncertainty, and strategy in the innovation economy. *California Management Review*, 58(4), 13–35.
- Tsatsou, P. (2020). Vulnerable people's digital inclusion: Intersectionality patterns and associated lessons. *Information, Communication & Society*, 1–20.

- Vainikka, E. (2020). The anti-social network: Precarious life in online conversations of the socially withdrawn. *European Journal of Cultural Studies*, 23(4), 596–610.
- van Eijk, C. & Steen, T. (2014). Why people co-produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review*, 16(3), 358–382.
- Van Deursen, A., Helsper, E., Eynon, R. & van Dijk, J. (2017). The compoundness and sequentiality of digital inequality. *International Journal of Communication*, 11, 452–473.
- van Deursen, A. J. & van Dijk, J. A. (2014). The digital divide shifts to differences in usage. *New Media & Society*, 16, 507–526.
- van Deursen, A. J. & van Dijk, J. A. (2015). Internet skill levels increase, but gaps widen: A longitudinal cross-sectional analysis (2010–2013) among the Dutch population. *Information Communication & Society*, 18, 782–797.
- Verschuere, B., Vanleene, D., Steen, T. & Brandsen, T. (2018). Democratic co-production. Concepts and determinants. In Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (Eds.) *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*, 243–251. Routledge, London.
- von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. The MIT Press, Cambridge, MA.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.
- Wilson, R., Cornwell, C., Flanagan, E., Nielsen, N. & Khan, H. (2018). *Good and Bad Help: How Purpose and Confidence Transform Lives*. NESTA, London.
- Wirtz, B. W. & Müller, W. M. (2019). An integrated artificial intelligence framework for public management. *Public Management Review*, 21(7), 1076–1100.
- Wu, L.-W. (2017). The bright side and dark side of co-production: A dyadic analysis. *Management Decision*, 55(4), 614–631.
- Yeung, K. (2018). Algorithmic regulation: A critical interrogation. *Regulation & Governance*, 12(4), 505–523.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human at the New Frontier of Power*. Profile Books, London.
- Zuiderwijk, A., Shinde, R. & Janssen, M. (2019). Investigating the attainment of open government data objectives: Is there a mismatch between objectives and results? *International Review of Administrative Sciences*, 85(4), 645–672.

“One’s Social Skills Go to the Dogs”: The Potential of Social Media to Elicit Information on Socially Withdrawn Youths in Finland

Hanna Kirjavainen
Harri Jalonen

Abstract: *Youths who are socially isolated are largely inaccessible to social work professionals; nevertheless, most are active on social media. Feeling they have been let down by society, many such youths seek comfort in imageboards, where the idea of being anti-social is cherished and where even extremism and hate speech is tolerated. This study relies on a thematic analysis of 323 imageboard messages to identify the challenges socially withdrawn youths perceive as excluding them from society. We use the capability approach as our viewpoint, emphasizing the youths’ actual capabilities to join in, as opposed to the opportunities seemingly provided by society. Our results resonate with the earlier research: Many members of the group labeled ‘withdrawn youth’ suffer from neuropsychological and mental health problems, fear social situations, experience a sense of shame and failure, and harbor bitterness toward society. They consider issues including unsuitable services, the onerous demands imposed by working life, and the hard values prevalent in society to restrict their opportunities to participate in that society and undermine their self-respect. Fear and negative experiences prevent socially withdrawn people from approaching social workers. Accordingly, we recommend social services keep an open mind on using digital options to reach people beyond the conventional service system.*

Keywords: *Social withdrawal, social media, social work, youth, Finland*

The advances in digitalization present more opportunities than ever before for people to be connected. Paradoxically, feelings of loneliness and isolation have grown in recent decades, and social isolation has been recognized as an important global threat that affects all age groups (Lubben et al., 2015). In the capability approach, exclusion and the inability to relate to others have been recognized as impoverishment as well as a source of further loss (Sen, 2000). The situation also challenges the care professions, especially social workers, who are centrally positioned to help counter loneliness by developing and piloting interventions (Bessaha et al., 2020).

In Finland, social media forms a remarkable part of young people’s lives: in 2020, 84% of 16-24 years old used social media every day (Statistics Finland, 2020). Young men recorded almost 20% more screen time than young women (Gracia et al., 2022). Despite embracing technological opportunities when forming and maintaining social contacts, young adults report regularly feeling lonely and socially isolated (Smith et al., 2021). One of the reasons for loneliness is not being in education or employment (Husu & Välimäki, 2017). The number of such youths has remained high for decades in the developed world. The situation has led to a growing phenomenon in developed societies called social withdrawal, typified by the group feeling confined to their homes and avoiding social

Hanna Kirjavainen, MS, Senior lecturer, Turku University of Applied Sciences, Finland. Harri Jalonen, PhD, Professor, University of Vaasa, Finland.

Copyright © 2023 Authors, Vol. 23 No. 1 (Spring 2023), 109-131, DOI: 10.18060/26067



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

contact (Rubin et al., 2009). Consequently, social workers and other caring professionals face challenges in reaching this section of youths (Ayoub et al., 2021). It seems that the existing services do not meet the group's needs and that there is a lack of understanding of which methods might work more efficiently (e.g., Ayoub et al., 2021; Li et al., 2017).

Social withdrawal is a well-theorized and researched phenomenon (e.g., Bowker et al., 2016). Nevertheless, there is a lack of research focusing on practices (Li & Wong, 2015a) and technologies (Lember et al., 2019) that could encourage young people who are socially withdrawn to engage with public services. The idea of service users working alongside professionals to design, create, and deliver services (Voorberg et al., 2015) does not fit those who are not interested in attending, distrust the system, or are unreachable through traditional means. The shortcomings of the social care system lead to a constant bias against and exclusion of vulnerable groups (Brandsen, 2021). With more information about socially withdrawn youth, social workers and other service providers could start developing new kinds of support services that reflect the needs of different customer groups (e.g., Bullock & Colvin, 2015; Li et al., 2017).

Online communication is a primary means of social interaction among youths in the developed world, and the vast majority use social media platforms regularly (e.g., Smith et al., 2021). Digital options are thus suitable means to reach young generations. However, the potential of digital technologies to aid service provision is hindered by a lack of empirical evidence on how vulnerable groups can be reached through digital means (Bonevski et al., 2014; Jalonen et al., 2021). This paper fills these gaps by providing findings from a case study on how social media discussion forums can be used to ensure the voices of socially withdrawn youths are heard.

The primary aim of this article is to address how youths who are socially withdrawn perceive their situation and to suggest what forms of support would help them in response to the lack of understanding of their worldview (Ayoub et al., 2021; Bonevski et al., 2014). The study specifically concentrates on the service-system level and the societal obstacles young people believe prevent them from participating in society. The article's second aim is to explore how digital technologies could assist in bridging the gap between socially withdrawn youths and social workers and other caring professionals. We used Finnish discussion board posts as our data source to illuminate the potential of social media as a source of otherwise unattainable information. The capability approach (Sen, 1985) is used as a framework to understand how the capabilities of socially withdrawn youths enable them to access Finnish society's opportunities.

Theoretical Framework

Social Withdrawal and Hikikomori Syndrome

Social withdrawal is an umbrella term that refers to individuals isolating themselves from familiar and/or unfamiliar others voluntarily and permanently (Rubin et al., 2009). The process often starts in childhood (Li & Wong, 2015b), but it seems that many young people do not even recognize withdrawing initially, and once they have, their condition may already be quite severe (Li et al., 2017). Social withdrawal has been linked to mental

health problems (Lubben et al., 2015), internet and gaming addictions (Dong et al., 2022), suicide (Haasio & Salminen-Tuomaala, 2020), and school shootings (Bogerts, 2021).

The phenomenon emerges from both psychological and societal factors. Bowker et al. (2016) listed several correlating factors, such as parental relationships, disposition, peer rejection, poor self-image, a tendency to internalize problems, and being male. Husu and Välimäki (2017), in turn, identified the following three factors as contributors to social withdrawal: excessively high expectations on the part of society and the impossibility of non-educated youths attaining status, income, and social capital; mental health problems and lack of social skills; and life-changing events beyond the individual's control.

Li and Wong (2015b) explain social withdrawal with reference to micro-level social and psychiatric issues such as family dynamics, bullying, and negative experiences of the education system, while also stating that the phenomenon is strongly influenced by socio-technological factors, such as unemployment, reduced or suspended social mobility, a rigid educational system, and the extensive use of the Internet and online gaming. Research shows that social withdrawal is also somewhat culturally specific (Norasakkunkit et al., 2017), being particularly associated with individualistic cultures (Dieckhoff & Gash, 2015; Välimäki et al., 2019). Being out of the education and employment spheres correlates with being socially excluded (Li & Wong, 2015b) and, as a rule, those not in education, employment, or training feel lonelier than those who are. Feelings of loneliness might be attributable not only to having fewer contacts but also to a lack of money, the presence of psychological strain, stigma, and a sense of shame (Dieckhoff & Gash, 2015; Välimäki et al., 2019).

One extreme representation of social withdrawal is *Hikikomori Syndrome*, which originated in Japan but is now a worldwide phenomenon (Li & Wong, 2015a; Tan et al., 2020) alongside the growth of industrialization and individualism (Bowker et al., 2016) and the constant use of technology and social media (Li & Wong, 2015b). Based on a systematic review, Nonaka et al. (2022) concluded that the elements characterizing Hikikomori Syndrome are not working or attending school, a person not socializing outside their home, and the condition lasting over six months.

Currently, however, there is no overarching definition of Hikikomori Syndrome (Tan et al., 2020). Some researchers include among those affected, people who maintain few relationships, leave their homes infrequently, or have withdrawn for a short period (Nonaka et al., 2022; Tan et al., 2020). There is also some debate over whether *hikikomori* is merely a symptom or a primary mental disorder (Pozza et al., 2019). It has been suggested (Pozza et al., 2019) that Hikikomori Syndrome should be added to the *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM) as a psychiatric disorder. The diagnostic criteria would include the following components: a person spending most of the day, and nearly every day, at home; clearly and long-lastingly avoiding social interaction; the situation interfering with the person's life; and the syndrome being unexplainable by other mental disorders (Pozza et al., 2019).

While social withdrawal certainly causes problems at the individual and societal level, it is necessary to acknowledge that the concern over this phenomenon and its labelling has also been suggested to reflect a moral judgment on the part of the dominant socio-economic

section of society (Chan, 2017). Withdrawing has also been presented as a lifestyle choice (Norasakkunkit et al., 2017). It is important to ask if professionals and researchers are aware of and able to reflect on their own cultural conventions and values and accept fundamentally different worldviews. Moreover, a narrow understanding of this phenomenon may lead to a generalization of youths being targets of various (more or less one-way) activation practices—meaning state policies aiming to push unemployed people into employment or education backed by the threat of sanctions to their social benefits. In other words, there is a risk of narrow-mindedness dominating thinking on the issue, which does not leave room to acknowledge youths who have decided to live differently, such as in a socially withdrawn manner.

The Paradox of Social Media

Early depictions of social media promised an innocent arena for sharing information and interacting socially. However, as social media matured and became ubiquitous, its value as an empowering technology came to be questioned. The penetration of social media usage, combined with the rapid development of artificial intelligence and machine learning techniques, uncovered the ambivalence of social media. Concerns have been raised over issues such as deep social polarization, the rapid diffusion of misinformation and disinformation, privacy breaches, and data surveillance (e.g., McKay & Tenove, 2021; Zuboff, 2019). To put it in a somewhat simplified way, what was once thought to be a remedy has become the disease.

There is extensive research on how youths use social media, and the findings indicate several purposes and consequences. Numerous advantages and disadvantages can be identified. Benefits reported in studies include enhancing social contact, independence, and communication (Valkenburg & Peter, 2007), developing a sense of connection with others (Wong, 2020), fostering of individual identity and expressing identity (Boyd, 2008), reducing loneliness (Kivijärvi et al., 2019), increasing quality of friendships (Valkenburg & Peter, 2007), gaining informational and educational benefits (Boyd, 2008), health advice and peer support (Robinson et al., 2016) actualizing citizenship through political expression (Weinstein, 2014).

On the negative side, studies have identified several concerns: social media addiction (Davila et al., 2009), online meanness and cyberbullying, misunderstandings, unwanted contact and unintentional disclosures (Christofides et al., 2012), a detrimental impact on cognitive and emotional well-being (Kross et al., 2013), increased risk of depression (Jelenchick et al., 2013), limited self-regulation and susceptibility to pressure from peers (O’Keeffe & Clarke-Pearson, 2011), fear of missing out (Oberst et al., 2017), polarizing political engagement (Keating & Melis, 2017), and inspiring and worsening psychopathologic behaviors (Vainikka, 2020).

The paradox of social media is palpable (Jalonen, 2014). Social media sites allow youths to accomplish many things online that are important to them. Sites can help maintain connections with friends and family, make new friends, create and express identities, exchange ideas, and give and receive emotional and informational support. However, social media brings new risks, such as peer-to-peer misbehavior, inappropriate and

insulting content diminishing self-confidence, self-respect, and self-esteem, and the threat of data leakage and connected privacy breaches. Social media lends itself to acts of self-expression and identity management and engaging with others.

Social media has also acquired a prominent role in social welfare practices (Dolinsky & Helbig, 2015), an effect heightened owing to the recent pandemic (e.g., Misha et al., 2021). Social media can offer a social worker, for example, a way to reach existing and prospective clients (Bullock & Colvin, 2015) or a method to assess service needs, conduct interventions, and evaluate service quality (Chan, 2016). It can be a tool to support case assessment (Sage & Sage, 2016) and working with communities (Sitter & Curnow, 2016). Social media also offers a window into the lives of the youth and, in so doing, provides social workers with new ways to understand the experiences and perspectives of youth.

The Capability Approach to Social Withdrawal

The capability approach has become an important framework for the evaluation and assessment of well-being, social arrangements, and policies. Amartya Sen (1985) and Martha Nussbaum (1988) are among the key developers of this framework, focusing on the quality of life that individuals are able to achieve. According to Sen (1985), this should be analyzed in terms of people's capabilities to function, meaning their opportunities to undertake activities they want and to be who they wish to be. Sen calls these valuable achievements *functionings*, which include, for example, working, resting, being healthy, and being part of a community. The crucial point is the freedom and actual opportunities people have to live the life they want and be the person they aspire to be, referred to as their *capabilities* (Sen, 1985). These aspects are strongly affected by economic and social opportunities, political and civil rights, and enabling conditions such as health, education, and encouragement (Kjellberg & Jansson, 2022). Another important element is individuals' "agency" (i.e., individual abilities to pursue and realize their goals; Alkire, 2016; Sen, 1985).

The capability approach offers alternatives to traditional well-being measures such as income (Sen, 1985) and challenges the dominance of the neo-liberal ideology (Kjellberg & Jansson, 2022). Analyzing the roots of capabilities is important, as is understanding exactly how individual traits and social structures manifest in a person's situation (Naz, 2016). Sen (2000) speaks of the multidimensionality of poverty, addressing it as a deprivation of certain crucial capabilities—not merely physical ones but also more elaborate social achievements, such as participation in a community or being able to appear in public without experiencing a sense of shame.

Exclusion may take an active or a passive form, the latter arising through societal processes without actual intention. Sen (2000) claims that unemployment is the most important factor and a major cause of social exclusion in Europe. The effects of unemployment are not confined to having a low income but include several other personal and society-level losses. These include deterioration of skills, confidence, and sense of control; lack of freedom, psychological and physical harm, disruptions to social relations, passivity and lack of motivation, and at the societal level, underutilization of productive power, increasing inequality and weakened social values and social cohesion fostered by

cynicism and hostile attitudes to society (e.g., Mathers & Schofield 1998; Weckström 2012; Karsten et al. 2018).

The main principles of the capability approach align with the core of social work values, as the approach focuses on evaluating individual well-being and advancing social justice (Den Braber, 2013; Kjellberg & Jansson, 2022). Den Braber (2013) differentiates three main ways to connect the capability approach with social work strategies and programs—the theory of action for professionals, a normative framework for legitimatizing strategies and tools, and an evaluative instrument for social policies and actions. Kjellberg and Jansson's (2022) scoping review revealed that the capability approach was used in social work research in several ways: as a method for investigating the sense of well-being, as a tool for social workers to conceptualize, understand, and support their clients, and in addressing structural inequalities and evaluating social practices.

Sen (2004) opted not to specify the list of capabilities owing to the list being dependent on context. This vagueness has led to capabilities being operationalized in a variety of ways. Burchardt and Vizard (2011) defined ten domains of the most important capabilities connected with inequality: life, physical security, legal security, health, education and learning, standard of living, productive and valued activities, participation and influence, social life, identity and respect. Peruzzi (2014) distinguished capabilities based on domains of social exclusion, including physical health, mental well-being, enjoyment of relationships, participation in political life, standard of living, access to social services, and engagement in productive and valued activities. Today, several of those capabilities manifest themselves online, especially with young people through virtual learning, social media influencing, and forming and maintaining relationships. However, online options may also reduce the readiness to engage in face-to-face activity and have created situations in which some people interact with others only through digital means.

We aimed to explore how youth who are socially withdrawn 1) perceive their situation, and especially which kind of service-system level and societal obstacles they feel exclude them from society, 2) what kind of supports could benefit them, and 3) how digital technologies could assist social workers in reaching these youths. This topic is important, as the poisonous atmosphere of imageboards allure especially young men who feel mistreated and excluded (Vainikka, 2020). We do not truly understand their reality (Ayoub et al., 2021; Bonevski et al., 2014).

Data

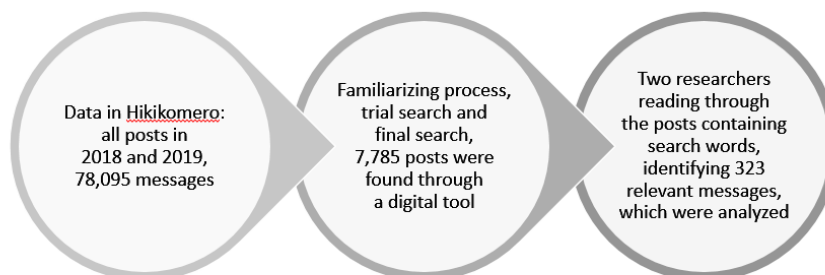
The empirical data were gathered from Ylilauta.org, one of Finland's most popular imageboards, particularly among young people. Ylilauta emerged in 2011 and is a Finnish representative of an imageboard: an online forum focusing on posting images alongside text and discussion (Ylilauta n.d.a). It is not owned by media companies but by a private individual, who is also the main administrator. The forum is moderated by volunteers and, according to the Ministry of Justice, the main platform for Finnish hate speech (Kettunen & Paukeri, 2021). Ylilauta describes itself as “a privacy-oriented anonymous discussion board where you are free to discuss almost anything.” (Ylilauta n.d.b).

One of the discussion forums in Ylilauta is called *Hikikomero*, which consists of young adults who describe themselves as having no or few social relationships (Husu & Välimäki 2017). The forum's name is based on Hikikomori Syndrome but is also wordplay, as in the Finnish language, *hiki* means sweat, and *komero* means a closet. Users refer to their limited sphere of life and breaking out in a cold sweat if forced to go out in public. Both sympathetic advice and anti-social behavior toward others co-exist on this forum, and it creates a sub-culture and a community of its own, marked by participants distancing themselves from society and using negative characterizations of other people. Hateful comments, lack of empathy, and misogynous views abound, which is common in online imageboards, such as 4chan and 8chan (Vainikka, 2020).

Hikikomero Syndrome has been studied from various perspectives, including the differences between the information needs of Finnish and Japanese socially withdrawn people (Haasio & Naka, 2019), the participants' reasons for their withdrawal (Husu & Välimäki, 2017), and the forum's relationship with social exclusion and anti-social behavior (Vainikka, 2020). We chose this forum as our data source because of its popularity. Although the participants do not expressly represent the Hikikomori phenomenon, they spend much of their time online and mainly form their social contacts in that space. Mental health problems seem common, and the participants' everyday lives are characterized by fear of social situations and loneliness (Husu & Välimäki, 2017; Vainikka, 2020). While the forum permits anonymity, surveys reveal that its users are mostly male and aged between 20 and 30 (Haasio & Naka, 2019; Husu & Välimäki, 2017). The forum does not offer a representative sample of young Finnish people as a whole but does offer a lens on the reality of young men who are lonely and withdrawn.

Method

The empirical data consist of messages published during 2018 and 2019 on the Hikikomero discussion forum; a total of 78,095 messages. These messages were downloaded on March 2020 from a database owned by a company that each day gathers social media messages written in Finnish and published on different social media platforms. The study builds on research investigating social withdrawal and the capability approach to provide insights into the world of socially isolated youths. The data helped unveil which service-system level and societal challenges withdrawn youths feel prevent them from taking part in society and living the life they desire. We were particularly interested in working life, studying, employment services, and social services. Choices motivated by employment and education play a significant role in the lives of young people, and in Finland, those unable to access them consume employment and social services provided by the state. The provision of those services carries a threat of sanctions to the welfare benefits of those who refuse to take up proffered activities, such as training or work experience placement. To avoid the moral judgment of the dominant socio-economic class (Chan, 2017), we concentrated on messages posted by people expressing dissatisfaction with their situation and who were unable to achieve their desired outcomes.

Figure 1. *The Data Analysis Process*

We deployed thematic analysis in line with our research purposes, informed by the capability approach and prior research on social withdrawal. Our thematic analysis followed the five steps outlined by Braun and Clarke (2006).

(1) *Familiarization with the data.* Both authors explored the messages with a tailored digital tool. The main author carried out a trial search with the Finnish words *osallistua* (take part, participate, attend, engage in, be involved) and *este* (obstacle, barrier, hindrance, impediment). The results obtained seemed rather limited, so the main author investigated the messages on services, working life, and studying and found they contained information about the participants' capabilities and the obstacles to attendance they faced. The authors discussed this and decided to include commonly used words related to these themes to ensure data quality. The words were lemmatized in that they were sorted in a corpus to group with all their variant and inflected forms (Table 1).

(2) *Generating the initial codes.* The authors made independent trial codings from a sample of 100 messages of the 7785 posts identified. The differences between researchers' trial codes were discussed, and further work principles were agreed upon. The researchers gathered the posts in Excel files and sorted the messages under suitable headings. Both researchers collated the messages under initial codes, chosen according to the research question, trial codings, and previous research on capability sets and social withdrawal. Many messages could be assigned to several codes and themes. The initial codes the researchers agreed on were: seeking work; studying (only posts related to university or vocational school study were collated as the research focus was on the present); employment services; society; requirements of working life; relationships; inability to pursue ambitions; attitudes of professionals; mental health; practical hindrances and obstacles; proposals and suggestions.

Table 1. *Search Words and Examples*

Topic	Search word(s)	Messages	Text Example
Work-related	“Työ”, “ammatti”, “palkka”, “duuni” (Work/job, profession, salary)	6865	I graduated with a professional qualification, worked in my specialist field for a while, then got sacked as “I didn’t fit into the group.”
Education-related	“Opiskelu”, “koulutus”, “yliopisto”, “amk”, “ammattikorkea” (Education, study, university, university of applied sciences)	443	I don’t get bullied at university, but I am excluded from everything.
Employment services	“Työtoiminta”, “työkokeilu”, “kurssi”, “harjoittelu” (Rehabilitative work activity, work experience placement, course, labor market training)	174	I was first in the rehabilitative work activity in, 2005 and then all the clients were junkies, alkie, people with mental health problems, and those who were otherwise really deeply marginalized, the long-term unemployed.
Public services	“Sosiaalitoimisto”, “Kela ¹ ”, “sossu” (Social office, “Kela ¹ ”)	174	When I was still able to manage my affairs with the social, it was more human. With Kela ¹ , there is no humanity. They just try to figure out reasons to cut your support and delay the decisions.
Engagement	“Osallistua”, “osallistuminen” (take part, participate, engage in, be involved)	131	In the closet ² , one’s social skills go to the dogs. You then cannot join in a conversation.
Barriers	“Este”, “rajoite”, “haitta”, “epäonnistuminen” (obstacle, barrier, hindrance, impediment, failure)	104	In theory, age isn’t an obstacle, but preferring to cube [meaning the withdrawal process] is; because it means that you lose your grip on so-called real life.
<p><i>Notes.</i> ¹ The Social Insurance Institution of Finland, which pays income support, sickness benefits, pensions, and labor market support for those who don’t belong to trade unions or have insufficient work experience to qualify for trade union unemployment benefits.</p> <p>² In Finland, ‘being in the closet’ usually refers to people hiding their sexual orientation. However, the participants in this forum use it to refer to being confined to their homes.</p>			

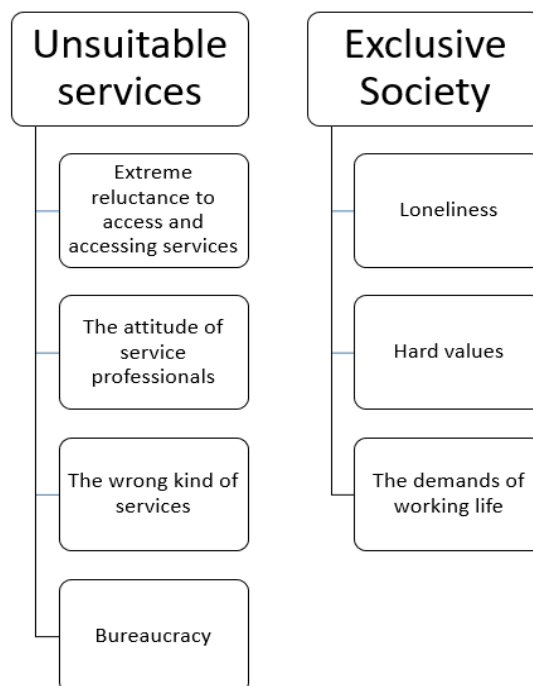
(3) *Searching for themes:* The main author examined all the collated messages, combining suitable codes to simplify the data, addressing the issue of some initial codes representing only a few messages, and searching for themes present in several or all of the codes. The authors discussed the findings and agreed upon seven themes among the messages, which seemed to play a part in excluding people who are socially withdrawn from social services and society. These themes were: personal fears and shame; negative service experiences; neuropsychological and mental health problems; problems with interaction and communication; bitterness and hostility toward other people and society;

the importance of paid work; and complicated-intertwined problems that had developed over a long period.

(4) *Reviewing the themes*: The main author read the messages once more, marking them according to how they contributed to the research question: whether they related specifically to the service system or society in general. It became clear that some refinement and combining would be necessary, as the distinctions between themes were unclear. It is worth noting that there is still some overlap.

(5) *Defining and naming themes*. The researchers had a final discussion about the data, the analysis process, and the themes found. Seven identified themes were condensed into two overarching themes, which relate to the unsuitability of services and the role of society in exclusion. The former encompasses the forum participants' extreme reluctance to access services, the attitude of service professionals, the wrong kind of services, and bureaucracy. The latter relates to loneliness, hard values, and the demands of working life.

Figure 2. *Service-System Level and Societal Obstacles That Youths Who Are Withdrawn Consider Prevent Them From Participating In Society*



Findings

The current study aimed to determine what service-system-level or societal obstacles socially withdrawn youths feel prevent them from participating in society. The results of our thematic analysis resonate with earlier research on social withdrawal, as well as Sen's (2000) listing of the effects of unemployment and Peruzzi's (2014) dimensions with the focus being on mental well-being, enjoyment of social relationships, access to public services (social, health, employment, and youth-oriented), and engagement in productive and valued activities. We present our key findings below with examples of the messages on the *Hikikomero* forum to exemplify the final themes. The messages were translated from Finnish to English by the authors, who aimed to be cognizant of the benefit of retaining the spirit of the forum. The meaning of the messages was also checked with an English native, who also speaks Finnish fluently. Overall, the messages were well-written, but the syntax of the posts was sometimes untypical. The use of the forum's own argot was common, which often included fabricated words and terms used in non-standard ways.

Using an online forum to harvest data raises ethical considerations (Convery & Cox, 2012), as participants have not been able to give consent to the use of their posts. However, the forum hosted on Ylilauta is anonymous and public and includes a disclaimer that the posts may be used as research material. Some of the participants might not realize that this is the case, as the boundaries between private and public tend not to be explicit in online contexts (Convery & Cox, 2012). We have respected the participants' privacy; we do not individualize any writers or provide any information that could identify them. The fact that the text extracts were translated from Finnish into English means that the data do not exist in the same format on the Internet as in this article.

We avoided bias by approaching the data openly, eliciting the obstacles from the messages. However, it must be admitted that the research team created the initial categories in advance of data gathering, and therefore, those categories reflect the team's values, such as participation in society being a worthwhile goal. The negative connotation of social withdrawal could and should be questioned as it can also be seen as a personal choice (Chan, 2017; Norasakkunkit et al., 2017). However, our data make it clear that although some expressed contentment, the majority of posts revealed dissatisfaction. Our findings emerged following a thorough familiarization process with our data that involved two researchers reading the posts three times after the selection phase.

Unsuitable Services

Participants reported factors contributing to their sometimes extreme reluctance to access services. Those factors included experiences of exclusion and rejection from workplaces, schools, and society in general, and also a lack of comprehension on the part of service providers and those service providers sometimes belittling their clients. Many of those posting had accessed different forms of social and health services (albeit in many cases only briefly) and found them unhelpful or unsuitable: "I know the low-threshold meeting places and have visited one, but the crowd there seems to be of a different age, and I do not seem to adapt to that place." Lack of money or material resources did not come

up as a major challenge, confirming Sen's (1990) idea about material resources as a means but not an end to achieving well-being. Unemployment in particular cannot be countered simply by providing social security, as it is related to so many other negative effects (Sen, 2000).

Many forum users professed their dissatisfaction with the help available from the service system or stated none was available. The feeling that professionals did not understand their problems or questioned and diminished them was common, as seen in Writer 1's post:

That is why one should never ask advice from normal people about one's life because the only responses are like the best lines from Donald Duck. Even qualified doctors, psychologists, and nurses offer this verse advice for real, despite knowing very well that you cannot fix neurological disabilities by going to a school, for a walk, or to a rehabilitative workplace to carve wooden dildos.

The participants also stated that service professionals patronized them and did not appreciate their achievements and skills if they did not fit the predetermined standards; for example, if a young person had taught themselves coding but did not have recognized qualifications. Access to the services listed by Peruzzi (2014) is not enough if the contact person for that service has a negative attitude or insufficient knowledge of the customer's situation.

The forum users commonly expressed how they found applying for and dependence on benefits humiliating. Employment services, an integral part of social work with young adults in Finland, were a popular topic. Many participants felt that rehabilitative work activities were the only service offered to them, and in the service professionals' opinion, work was a cure for all illnesses as well as a remedy for exclusion. As demonstrated in Writer 2's example, these services were generally seen as exploitative and not a valued activity as such. The evident frustration was remarkably intense. Many participants referred to the employment services as slavery and voiced very strong opinions about them; however, some considered them appropriate and valuable.

I have even been bullied on employment office training schemes, where in practice, one works without pay in some company for several months. ...This is a good help for years of poverty and marginalization as one has to go to get bullied for eight hours five days a week for several months or risk sanctions.

Some participants shared their experience of the problems with Finnish bureaucracy and wished the system were more flexible. Many felt managing the triad of the employment office, Kela (the Social Insurance Institution of Finland), and the social office was very stressful. The employment service and Kela professionals were considered mainly to be unsympathetic bureaucrats, whereas social workers appeared more humane. Writer 3's post relates to the change when responsibility for the payment of income support was transferred from the municipalities to the state-led Kela in 2017.

Here as well, when one could deal with the social services, there was humanity. In addition, they truly tried to help us to move on with our life. Sometimes they paid full support just to encourage a hobby and buy clothes etc., so we don't only get stuck

within four walls the whole time. Kela doesn't have any kind of humanity. They are just trying to figure out reasons to cut support and delay decisions. Probably decisions are made like a conveyor belt, which adds even more errors and isolates the customer [from them].

The fear of sanctions applied to their unemployment benefit and income support was a pronounced topic. And even though the disability pension was seen as a lucrative target, it was also claimed that young claimants are forgotten by society, and then loneliness becomes even more difficult to handle, as demonstrated in Writer 4's post:

I have ruined everything in my life and grandly. Nobody offers help anymore: not healthcare, not the social office, or any other place. (...) They kicked me out of public health care as I got a disability pension a couple of years ago. I have nothing, absolutely nothing anymore. Fear and regret stayed as a friend. Go to school, go to work. Go to those uncomfortable situations. Catch those opportunities. I didn't, I didn't dare, and in the end, nothing was left.

The Exclusive Society

This theme consisted of complex, entrenched entities revolving around how other people and society contribute to the withdrawal phenomenon in Finland. The withdrawing process often begins in childhood, when some children are bullied or ostracized, which is visible in Writer 5's text:

I cannot help my autism. I would have wanted to be normal, but this is the result of exclusion as they push one into the closet. I have my own shit in the background already (traumas and becoming the target of bullying), and then, as an adult, I still have to try to adapt to society somehow. I don't anymore. I'll tell this whole bustle where to get off and live as a rat [meaning living on benefits] for the rest of my life then.

The loneliness in the posts was palpable, even though some claimed to no longer need the company of other people and felt being sociable was burdensome. The sociability aspect raises the question of whether social relationships are a valuable goal for the participants—a prerequisite of “functionings” under the capability approach (Alkire, 2016)—and whether withdrawal is more like a lifestyle choice (Norasakkunkit et al., 2017). This finding might partially reflect young people's social connectedness in the digital age (Wong, 2020). However, in light of the forum participants' bitterness, it also appears to be a response to a lifetime of exclusion and bullying, which were commonly claimed. In addition to active bullying, passive forms included being left out, staring, laughing, whispering, and teasing from classmates or co-workers, to which the participants were unable to retaliate. Many participants simply did not know how to make friends. Writer 6 elucidates the participants' attitudes to socializing, as well as their tendency to internalize their problems, as noted in earlier research (Bowker et al., 2016):

I have mainly bad experiences from university. Illusory freedom of choice makes the useless but obligatory [studies] feel even more impossible. Another thing I have noticed is so-called low-intensity bullying. I do not want to reveal my subject but

in this field, a remarkable portion of students are unauthentic popinjays. For me, it started little by little with long stares and laughter, "hey, NN is here" style comments started to be audible sometimes. Well, there are reasons due to certain mental health problems. Well, consciously I don't care about any drama shit, but a decent amount of anxiety from which is almost impossible to get rid of is left and friends...zero for sure.

Problems with mental health and neuropsychological disorders, especially Asperger's Syndrome and autism, were expressed as obstacles to participating in valued activities and seemed to make the participants feel they were undervalued by society, as also showcased in the research results of Molin et al. (2017). There were many mentions of shame, which Sen (2000) offers as a good example of social-exclusion-shaped capability deprivation. The participants feared they would fail or humiliate themselves. In many cases, this was linked to negative experiences. Many participants also seemed to lack motivation; they had possessed it once, but their life experiences had diluted it, and a feeling of being stuck in the home stymied their ability to act. Some lacked interest in anything and had no dreams or ambitions, while some appreciated the freedom and stress-free life, coping with only a little money. They made comments like "as I don't have a life anyway," and some criticized the current exaltation of materialism.

The participants found society lacking in many ways. Many felt hard values, such as competitiveness and productivity, had assumed too much importance. Employment in Finnish society was considered hugely important, almost to the point of being a prerequisite for having dignity, a perception that aligns with Sen's (2000) findings on the link between unemployment and social exclusion. The participants felt they were blamed for their situation in public discussions and in their relationship spheres.

Much discussion revolved around participation in productive activities, and work, in particular, was considered a valued activity, as the capability approach anticipates. Access to working life was considered challenging for a variety of reasons, most of them internalized, such as having the wrong demeanor, gaps in the curriculum vitae, too long spent studying, a lack of experience or education, and, in contrast, being overqualified. Moreover, competition for jobs was seen as extremely rigorous because "normal" people were also unemployed. However, many reported having work experience; albeit portraying it as mainly negative. Bullying and burnouts were common, with participants claiming they were unable to work the full hours expected in modern working life, especially if the job was unsatisfactory or if life did not offer anything positive to counter working life. Adjustments to working life were considered important.

Several forum participants expressed bitterness that merely working is no longer sufficient in current society as there was an expectation that staff would socialize together too, even if the job mainly required solitary work. The frustration and disappointment relating to employment seemed to lead to resentment and even misanthropy, thus confirming Sen's (2000) findings of enhanced cynicism, a sense of exclusion, and grievances against society among the long-term unemployed. Wong (2020) suggests that withdrawal can also be seen as a response to the precarious nature of work in the twenty-first century, reflecting the agency of young people in the face of structural barriers.

Negative experiences, bitterness, and the participants' personalities create a kind of downward spiral, where encounters with other people are interpreted negatively, at some point completely blocking the participants' attempts to normalize, as they put it. The attitude to "normal" people was usually hostile; the inability to relate to others was a deprivation in itself and something that indirectly exacerbated other forms of deprivation (Sen, 2000). The forum participants had had plenty of time to ruminate on past injustices, and the *Hikikomero* forum offers peer support for that kind of attitude and may even amplify it. The situation highlights the paradox of social media (Jalonen, 2014) as the forum discussions offer peer support and exemplify pro-social behavior while simultaneously giving prominence to hateful comments and to those displaying no empathy. The forum may thus work against the participants, deepening their feelings of exclusion (see also Vainikka, 2020), as the post by Writer 7 shows:

Unknown people are just the group of normal people you don't belong to and by whom you have been discriminated against. They talk about marginalized but the correct term is discriminated, but they don't use this because it would be inculpatory. Some random employee might not have discriminated against you but might have been discriminating against some other 'hikky' [a person who is socially withdrawn] or just allowed it to happen by standing back.

Discussion and Implications

Loneliness is a worldwide phenomenon, threatening people's well-being, especially in the developed world, and is recognized among the Grand Challenges that social work champions (Lubben et al., 2015). The posts to the *Hikikomero* forum provided a unique glimpse into the lives of youths who are socially withdrawn, the obstacles they identify as preventing them from participating in society, and the outcomes they deem important. The forum participants seem to have access to numerous options geared around Finland's university education being free at the point of delivery and its guaranteed basic income for all. However, in practice, the forum participants lack the actual capabilities to lead the lives they want (see Sen 1985, 2000) and are constrained from attaining the outcomes they value by various intertwined forms of passive exclusion caused by the demands of working life, other people, and an unaccepting society. Additional hurdles include mental health and neuropsychology issues, a sense of shame, and a fear of social situations.

Social work with adults in Finland is closely connected to employability and employment services. It is therefore important to discuss which employment services cater to the needs of the members of society who are socially withdrawn. The current policy is that one size should fit all. That policy results in a situation exemplified in one of the posts where clients of the social rehabilitation service were described as including "alkies, junkies, people with mental health problems and those who were otherwise really deeply marginalized...long-term unemployed." The jobs assigned to participants were often monotonous and thus not suited to those who are, as one participant put it, "intelligent but retarded." That description would, for example, encompass highly intelligent people whose potential is constrained by their suffering from a neurological disorder such as autism or Asperger's Syndrome.

Another implication of the current system in Finland and other developed countries is that they should enable opportunities for anonymous and faceless interaction, as social anxieties and shame hinder traditional face-to-face contact. Menon and Miller-Cribbs (2002) state that online counseling may suit those unwilling to seek traditional counseling. Anonymity confers advantages such as an opportunity for intimacy and to manage feelings of being stigmatized. One option could be exploring different social media arenas where previously unreachable groups might be found, as social media seems to provide spaces where peer support (Kivijärvi et al., 2019) and professional help (Chan, 2016, 2018) are sought and received. This is true of the *Hikikomero* forum, although the probable contagion of the hostile atmosphere can also be considered a negative effect (Vainikka, 2020). The atmosphere resonates with the compatibility pressures described in the form of groupthink (Janis, 1971), meaning that members do not wish to express ideas perceived to be unpopular.

Overall, the strict division between the face-to-face and online worlds seems to no longer be relevant to the younger generations. Virtual opportunities should be regarded as complementing traditional ones, as some previously unreachable groups might be accessible with online methods (Liu et al., 2018). However, the feeling of loneliness was clearly evident on the forum, and the extensive use of social media has been linked to social withdrawal (Li & Wong, 2015b). One example based on information and communication technologies, with the potential to tackle loneliness, is the moderated online group, in which the presence of a professional ensures a positive atmosphere. The results show that a moderated group can particularly benefit lonely youths who find attending groups in person challenging (Kivijärvi et al., 2019). Some kind of professional facilitator would be needed in such groups, for example, to counter the participants' limited social skills, as exemplified in this Hikikomori forum entry, "if your social skills (in the best case) were left in high school, it is extremely difficult to start creating new relationships."

Accordingly, social workers should not shy away from the professional use of social media but embrace it, especially with youths, a group for whom it has proved to have several advantages (e.g., Stott et al., 2016). Social media should be seen not only as a way to reach people and maintain connections but also as a source of unfiltered information on people's situations and needs (Jalonen et al., 2021). This approach would counteract the lure of "tamed" and neutral experiences, often present in the service user involvement where participants can find themselves constrained by conditions determining how they should work and present their story (Meriluoto, 2017). The posts examined suggest service professionals would benefit from a greater understanding of their clients' secluded lifestyle and neuropsychiatric problems and also of the paths that led them to withdraw. Such understanding is essential for the early identification and assistance of young people who are not yet isolated but at risk of becoming so, as withdrawal is a process (Li et al., 2017).

Conclusion

This study explored the potential of social media to elicit information on how youths in Finland who are socially withdrawn perceive the social services system and why they believe society excludes them. In a way, they are seen as experts-by-experience facing

difficulties and/or care services in the past, sharing their experiences of social welfare and healthcare organizations (McLaughlin, 2009). In practice, however, it has been found that the experts-by-experience approach is used to justify an existing rationale. Consequently, collaborative individuals intent on seeking consensus are sought for such roles (Meriluoto, 2017). The practice raises an important question of whether we are willing to hear critics of the service system or society in general and ready to rethink the status quo instead of merely fine-tuning existing services.

There are a few limitations to this research. The sample was collected from one Finnish discussion board. In addition, using the Internet as a data source might risk the contributors being unrepresentative of the target group. Social withdrawal is such a complex phenomenon that it will never be completely understood by analyzing social media messages. However, *Hikikomero* and similar social media platforms can provide a unique window into the lives of youths who are socially withdrawn. Anonymity may foster honest discussion about painful and stigmatizing themes. However, group dynamics often lead to complaints being exaggerated, and the possibility of social media bots manipulating conversations and spreading fake news is a real one.

The qualitative form of research makes it possible to explore the obstacles to the target group's participation and also examine what motivates them to become involved. One possible avenue for further research would be to explore exploiting social media to empower the persons who are socially withdrawn on their own terms and to clarify what those terms would be. It is also necessary to focus on public service providers' willingness to cross the portal opened by social media. Gathering information about the situations and challenges faced by youths who are socially withdrawn will remain worthless unless it is transformed into new approaches to practice.

References

- Alkire, S. (2016). *Capability approach and well-being measurement for public policy*. In M. D. Adler & M. Fleurbaey (Eds.), *The Oxford handbook of well-being and public policy* (pp. 615-644). Oxford University. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199325818.013.18>
- Ayoub, M., Udo, C., & Randell, E. (2021). Promoting social engagement for young adults living in social isolation in Sweden: Social workers and health care professionals' perceptions of success factors. *Nordic Social Work Research*, 13(1), 63-75. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2021.1946710>
- Bessaha, M. L., Sabbath, E. L., Morris, Z., Malik, S., Scheinfeld, L., & Saragossi, J. (2020). A systematic review of loneliness interventions among non-elderly adults. *Clinical Social Work Journal*, 48, 110-125. <https://doi.org/10.1007/s10615-019-00724-0>
- Bogerts, B. (2021). Rampage and school shooting. In B. Bogerts (Ed.), *Where does violence come from? A multidimensional approach to its causes and manifestations* (pp. 137-153). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-81792-3_16

- Bonevski, B., Randell, M., Paul, C., Chapman, K., Twyman, L., Bryant, J., Brozek, I., & Hughes, C. (2014). Reaching the hard-to-reach: A systematic review of strategies for improving health and medical research with socially disadvantaged groups. *BMC Medical Research Methodology*, 14(42), 1-29. <https://doi.org/10.1186/1471-2288-14-42>
- Bowker, J., Rubin, K., & Coplan, R. (2016). Social withdrawal. In R. Levesque (Ed.) *Encyclopedia of adolescence* (pp. 2817-2824). Springer-Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32132-5_124-2
- Boyd, D. (2008). *Taken out of context: American teen sociality in networked publics* [Doctoral dissertation, University of California]. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1344756>
- Brandsen, T. (2021). Vulnerable citizens: Will co-production make a difference? In E. Loeffler & T. Bovaird (Eds.), *The Palgrave handbook of co-production of public services and outcomes* (pp. 527-539). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0_27
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bullock, A., & Colvin, A. (2015). Communication technology integration into social work practice. *Advances in Social Work*, 16(1), 1-14. <https://doi.org/10.18060/18259>
- Burchardt, T., & Vizard, P. (2011). 'Operationalizing' the capability approach as a basis for equality and human rights monitoring in twenty-first-century Britain. *Journal of Human Development and Capabilities*, 12(1), 91-119. <https://doi.org/10.1080/19452829.2011.541790>
- Chan, C. (2016). A scoping review of social media use in social work practice. *Journal of Evidence-Informed Social Work*, 13(3), 263-276. <https://doi.org/10.1080/23761407.2015.1052908>
- Chan, C. (2018). ICT-supported social work interventions with youth: A critical review. *Journal of Social Work*, 18(4), 468-488. <https://doi.org/10.1177/1468017316651997>
- Chan, G. (2017). *Hidden youth and the virtual world*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315718521>
- Christofides, E., Muise, A., & Desmarais, S. (2012). Risky disclosures on Facebook: The effect of having a bad experience on online behavior. *Journal of Adolescent Research*, 27(6), 714-731. <https://doi.org/10.1177/0743558411432635>
- Convery, I., & Cox, D. (2012). A review of research ethics in Internet-based research. *Practitioner Research in Higher Education*, 6(1), 50-57. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1130546.pdf>
- Davila, J., Stroud, C., & Starr, L. (2009). Romantic and sexual activities, parent-adolescent stress, and depressive symptoms among early adolescent girls. *Journal of Adolescence*, 32(4), 909-924. <https://doi.org/10.1016/j.adolescence.2008.10.004>

- Den Braber, C. (2013). The introduction of the capability approach in social work across a neoliberal Europe'. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 22(4), 61-77. <https://doi.org/10.18352/jsi.380>
- Dieckhoff, M., & Gash, V. (2015). Unemployment and social participation in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 35(1-2), 67-90. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-01-2014-0002>
- Dolinsky, H., & Helbig, N. (2015). Risky business: Applying ethical standards to social media use with vulnerable populations. *Advances in Social Work*, 16(1), 55-66. <https://doi.org/10.18060/18133>
- Dong, B., Li, D., & Baker, G. (2022). Hikikomori: A society-bound syndrome of severe social withdrawal. *Psychiatry and Clinical Psychopharmacology*, 32, 167-173. <https://doi.org/10.5152/pcp.2022.22429>
- Gracia, P., Garcia-Roman, J., Oinas, T., & Anttila, T. (2022). Gender differences in child and adolescent daily activities: A cross-national time use study. *Acta Sociologica*, 65(1), 41-65. <https://doi.org/10.1177/00016993211008500>
- Haasio, A., & Naka, H. (2019). An analysis of information shared on hikikomoris discussion forums. *Qualitative and Quantitative Methods in Libraries (QQML)*, 8(4), 509-523.
- Haasio, A., & Salminen-Tuomaala M. (2020). Suicide motives and protective factors - Contributions from a hikikomori discussion board. *Issues in Mental Health Nursing*, 42(5), 417-429. <https://doi.org/10.1080/01612840.2020.1817209>
- Husu, H-M., & Välimäki, V. (2017). Staying inside: Social withdrawal of the young, Finnish 'Hikikomori'. *Journal of Youth Studies*, 20(5), 605-621. <https://doi:10.1080/13676261.2016.1254167>
- Jalonen, H. (2014). Dancing with the paradox: Social media in innovation through complexity lens. *International Journal of Innovation Management*, 19(1), 1-26. <https://doi.org/10.1142/S1363919615500140>
- Jalonen, H., Kokkola, J., Laihonen, H., Kirjavainen, H., Kaartemo, V., & Vähämaa, M. (2021). Reaching hard-to-reach people through digital means: Citizens as initiators of co-creation in public services. *International Journal of Public Sector Management*, 34(7), 799-816. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2021-0008>
- Janis, I. L. (1971). Groupthink. *Psychology Today*, 26, 43-76.
- Jelenchick, L., Eickhoff, J., & Moreno, M. (2013). 'Facebook depression?' Social networking site use and depression in older adolescents. *Journal of Adolescent Health*, 52(1), 128-130. <https://doi:10.1016/j.jadohealth.2012.05.008>
- Karsten, P. I., Hassel, A., & Moser, K. (2018). Individual consequences of job loss and unemployment. In Klehe, U-C. & van Hooft, E. A. J. (eds.) *The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search*, 57-86. Oxford University Press.

- Keating, A., & Melis, G. (2017). Social media and youth political engagement: Preaching to the converted or providing a new voice for youth? *British Journal of Politics and International Relations*, 19(4), 877-894. <https://doi.org/10.1177/1369148117718461>
- Kettunen, L., & Paukkeri, M. (2021) *Utilisation of artificial intelligence in monitoring hate speech*. Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163382/OM_2021_19_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kivijärvi, A., Aaltonen, S., & Välimäki, V. (2019). The feasibility of an online discussion group as a component of targeted youth work in Finland. *Children and Youth Services Review*, 105(104411). <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2019.104411>
- Kjellberg, I., & Jansson, B. (2022). The capability approach in social work research: A scoping review of research addressing practical social work. *International Social Work*, 65(2), 224-239. <https://doi.org/10.1177/0020872819896849>
- Kross, E., Verduyn, P., Demiralp, E., Park, J., Lee, D., & Lin, N. (2013). Facebook use predicts declines in subjective well-being in young adults. *PLoS ONE*, 8(8), 1-6. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0069841>
- Lember, V., Brandsen, T., & Tönurist, P. (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*, 21(11), 1665-1686. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807>
- Liu, L., Li, T., Teo, A., Kato, T., & Wong, P. (2018). Harnessing social media to explore youth social withdrawal in three major cities in China: cross-sectional web survey. *JMIR Mental Health*, 5(2, e34), 1-10. <https://doi.org/10.2196/mental.8509>
- Li, T., Liu, L., & Wong, P. (2017). Withdrawal experience and possible way-outs from withdrawal behavior in young people. *Qualitative Social Work*, 17(4), 537-555. <https://doi.org/10.1177/1473325016688369>
- Li, T., & Wong, P. (2015a). Editorial perspective: Pathological social withdrawal during adolescence: A culture-specific or a global phenomenon? *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 53(10), 1039-1041. <https://doi.org/10.1111/jcpp.12440>
- Li, T., & Wong, P. (2015b). Youth social withdrawal behavior (hikikomori): A systematic review of qualitative and quantitative studies. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 49, 595-609. <https://doi.org/10.1177/0004867415581179>
- Lubben, J., Gironde, M., Sabbath, E., Kong, J., & Johnson, C. (2015). *Social isolation presents a grand challenge for social work*. Working Paper No. 7. American Academy of Social Work & Social Welfare. <https://grandchallengesforsocialwork.org/wp-content/uploads/2015/03/Social-Isolation-3.24.15.pdf>
- Mathers, C. D., & Schofield, D. J. (1998). The health consequences of unemployment: the evidence. *Medical Journal of Australia*, 168(4), 178-182. <https://doi.org/10.5694/j.1326-5377.1998.tb126776.x>

- McKay, S., & Tenove, C. (2021). Disinformation as a threat to deliberative democracy. *Political Research Quarterly*, 74(3), 703-717. <https://doi.org/10.1177/1065912920938143>
- McLaughlin, H. (2009). What's in a name: 'Client', 'patient', 'customer', 'consumer', 'expert by experience', 'service user' - What's next? *British Journal of Social Work*, 39, 1101-1117. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcm155>
- Menon, G., & Miller-Cribbs, J. (2002). Online social work practice: Issues and guidelines for the profession. *Advances in Social Work*, 3(2), 104-116. <https://doi.org/10.18060/34>
- Meriluoto, T. (2017). Turning experience into expertise: Technologies of the self in Finnish participatory social policy. *Critical Policy Studies*, 12(3), 294-313. <https://doi.org/10.1080/19460171.2017.1310051>
- Mishna, F., Milne, E., Bogo, M., & Pereira, L. (2021). Responding to COVID-19: New trends in social workers' use of information and communication technology. *Clinical Social Work Journal*, 49, 484-494. <https://doi.org/10.1007/s10615-020-00780-x>
- Molin, M., Sorbring, E., & Löfgren, L. (2017). New em@ncipatory landscapes? Young people with intellectual disabilities, Internet use, and identification processes. *Advances in Social Work*, 18(2), 645-662. <https://doi.org/10.18060/21428>
- Naz, F. (2016). Understanding human well-being: How could Sen's Capability Approach contribute? *Forum for Social Economics*, 49(3), 316-331. <https://doi.org/10.1080/07360932.2016.1222947>
- Nonaka, S., Takeda, T., & Sakai, M. (2022). Who are hikikomori? Demographic and clinical features of hikikomori (prolonged social withdrawal): A systematic review. *Australian & New Zealand Journal of Psychiatry*, 56(12), 1542-1554. <https://doi.org/10.1177/00048674221085917>
- Norasakkunkit, V., Uchida, Y., & Takemura, K. (2017). Evaluating distal and proximal explanations for withdrawal: A rejoinder to Varnum and Kwon's 'The ecology of withdrawal'. *Frontiers in Psychology*, 29(8), 1-5. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2017.02085>
- Nussbaum, M. (1988). Nature, functioning and capability: Aristotle on political distribution. *Oxford Studies in Ancient Philosophy*, 6, 145-184. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP31.pdf>
- Oberst, U., Wegmann, E., Stodt, B., Brand, M., & Chamarro, A. (2017). Negative consequences from heavy social networking in adolescents: The mediating role of fear of missing out. *Journal of Adolescence*, 55, 51-60. <https://doi.org/10.1016/j.adolescence.2016.12.008>
- O'Keeffe, G., & Clarke-Pearson, K. (2011). The impact of social media on children, adolescents, and families. *Pediatrics*, 127(4), 800-804. <https://doi.org/10.1542/peds.2011-0054>

- Peruzzi, A. (2014). Understanding social exclusion from a longitudinal perspective: A capability-based approach. *Journal of Human Development and Capabilities*, 15(4), 335-354. <https://doi.org/10.1080/19452829.2013.877426>
- Pozza A., Coluccia A., Kato T., Gaetani, M., & Ferretti, F. (2019). The ‘Hikikomori’ syndrome: worldwide prevalence and co-occurring major psychiatric disorders: A systematic review and meta-analysis protocol. *BMJ Open*, 9(025213), 1-8. <http://dx.doi.org/10.1136/bmjopen-2018-025213>
- Robinson, J., Cox, G., Bailey, E., Hetrick, S., Rodrigues, M., Fisher, S., & Herrman, H. (2016). Social media and suicide prevention: A systematic review. *Early Intervention in Psychiatry*, 10(2), 103-121. <https://doi.org/10.1111/eip.12229>
- Rubin, K., Coplan, R., & Bowker, J. (2009). Social withdrawal in childhood. *Annual Review of Psychology*, 60, 141-171. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.60.110707.163642>
- Sage, M., & Sage, T. (2016). Social media use in child welfare practice. *Advances in Social Work*, 17(1), 93-112. <https://doi.org/10.18060/20880>
- Sen, A. (1985). Well-being, agency and freedom: The Dewey lectures 1984. *Journal of Philosophy*, 82(4), 169-221. <https://doi.org/10.2307/2026184>
- Sen, A. (2000). *Social exclusion: Concept, application, and scrutiny*. Social Development Papers No. 1. Asian Development Bank. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29778/social-exclusion.pdf>
- Sen, A. (2004). Capabilities, lists, and public reason: Continuing the conversation. *Feminist Economics*, 10(3), 77-80. <https://doi.org/10.1080/1354570042000315163>
- Sitter, K., & Curnew, A. (2016). The application of social media in social work community practice. *Social Work Education*, 35(3), 271-283. <https://doi.org/10.1080/02615479.2015.1131257>
- Smith, D., Leonis, T., & Anandavalli, S. (2021). Belonging and loneliness in cyberspace: Impacts of social media on adolescents’ well-being. *Australian Journal of Psychology*, 1, 12-23. <https://doi.org/10.1080/00049530.2021.1898914>
- Statistics Finland. (2020). *Use of the internet for following the media and for communication has increased*. https://www.stat.fi/til/sutivi/2020/sutivi_2020_2020-11-10_tie_001_en.html
- Stott, T., MacEachron, A., & Gustavsson, N. (2016). Social media and child welfare: Policy, training and the risks and benefits from the administrator’s perspective. *Advances in Social Work*, 17(2), 221-234. <https://doi.org/10.18060/21263>
- Tan, M., Lee, W., & Kato, T. (2020). International experience of hikikomori (prolonged social withdrawal) and its relevance to psychiatric research. *BJPsych International*, 18(2), 34-37. <https://doi.org/10.1192/bji.2020.20>

- Vainikka, E. (2020). The anti-social network: Precarious life in online conversations of the socially withdrawn. *European Journal of Cultural Studies*, 23(4), 596-610. <https://doi.org/10.1177/1367549418810075>
- Valkenburg, P. M., & Peter, S. (2007). Preadolescents' and adolescents' online communication and their closeness to friends. *Developmental Psychology*, 43(2), 267-277. <https://doi.org/10.1037/0012-1649.43.2.267>
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Välimäki, V., Kivijärvi, A., & Aaltonen, S. (2019). The links between structural and social marginalisation - Social relations of young Finnish adults not in employment or education. *Journal of Youth Studies*, 6(1), 93-117. <https://doi.org/10.1080/146498805200034266>
- Weckström, S. (2012). Self-assessed consequences of unemployment on individual wellbeing and family relationships: A study of unemployed women and men in Finland. *International Journal of Social Welfare*, 21(4), 372-383. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2011.00829.x>
- Weinstein, E. C. (2014). The personal is political on social media: Online civic expression patterns and pathways among civically engaged youth. *International Journal of Communication*, 8, 210-233. <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/2381/1066>
- Wong, M. (2020). Hidden youth? A new perspective on the sociality of young people 'withdrawn' in the bedroom in a digital age. *New Media & Society*, 22(7), 1227-1244. <https://doi.org/10.1177/1461444820912530>
- Ylilauta. (n.d.a). *About Ylilauta, contact information and rules*. https://ylilauta.org/info/en_us/about
- Ylilauta. (n.d.b). *Ylilauta. Yesterday on Ylilauta, today on Twitter, tomorrow in the newspapers*. <https://ylilauta.org/>
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism. The fight for a human at the new frontier of power*. Profile Books.

Author note: Address correspondence to Hanna Kirjavainen, Turku University of Applied Sciences, Finland. Email: hanna.kirjavainen@turkuamk.fi



Finnish Journal of Social Research
Advance access (2024), pp. 1–16
<https://doi.org/10.51815/fjsr.138134>

“They have their rules” - Digital stories offer guidance for employment services

Hanna Kirjavainen and Sirppa Kinos

Abstract

This study analyses the stories of the experiences of 18 highly educated migrants with public employment services in Finland. This article contributes to the discussion about the value of these services by exploring 1) how they respond to the needs of educated migrants, 2) how educated migrants experience encounters with employment officers, and 3) what kind of services educated migrants themselves think would help them. The results reveal a lack of encounters and regard for personal situations, and also deficiencies in professionalism and customer service orientation. The stories in this article portray the employment office mainly as a bureaucratic and faceless apparatus, controlling and sanctioning its subjects. The contribution of this article lies in (1) providing insights into the understudied topic of educated migrants’ experiences of the employment office, (2) offering an example of a user experience analysis, and (3) helping develop employment services in collaboration with the foreign-born population.

Keywords: value co-creation, value co-destruction, employment services, immigration, service development

Introduction

The highly educated foreign-born population is a current topic in Finland, as it is in many other Western countries. Enticing skilled foreigners to come and stay in Finland is important because they offer innovation potential and internationalization opportunities and can counter the aging demographic. Nevertheless, skilled foreigners already in the country do not receive similar attention even though many struggle with employment. The obstacles facing highly educated migrants are complicated and intertwined, including discrimination and racism, language barrier, lack of social networks, unrecognized qualifications, limited work experience, and restricted working rights (Lehtovaara & Jyrkinen, 2021; Steel & Jyrkinen, 2017). Racism as a concept encompasses “racist ideologies, prejudiced attitudes, discriminatory behavior, structural arrangements, and institutionalized practices resulting in racial inequality.” (United Nations, 1978). Its effects are especially prevalent in Finland, which is perceived as one of the most racist countries in the EU (European Union Agency for Fundamental Rights, 2023).

In Finland, as in other Nordic countries, the unemployment rates of migrants born outside the EU are

Kirjavainen (Turku University of Applied Sciences) and Kinos (Turku University of Applied Sciences). Corresponding author’s e-mail: hanna.kirjavainen@turkuamk.fi © Author(s) 2024. This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). ISSN 2736-9749 (print),

especially high compared to those of the native-born population (Karlsdóttir et al., 2018). Higher education seems to facilitate entry into the labor market (Karlsdóttir et al., 2018), but foreign-born people must often accept unskilled work (OECD, 2018). Non-Western migrant workers, in particular, often become stuck in these jobs (Holm Slettebak & Rye, 2022), which relates to an international phenomenon whereby expatriates from the global north are considered ‘international talents’ whom society does not pressure to integrate, whereas highly educated migrants from the global south report more homogenous experiences with the low-skilled (Weinar & Klekowski von Koppenfels, 2020).

The integration programs and comparatively high labor-market spending in Finland (OECD, 2023) do not seem to correspond with the results. Although approximately 40 % of people of foreign origin have a university degree (Baumgartner, 2023), the employment rate among that cohort is considerably lower than that among native Finns, although it has increased since the 2000s (Toikka et al., 2023). Employment offices should provide individual integration plans for migrants, but in practice, people with different backgrounds and needs are often placed together on similar courses and activity programs (Bontenbal & Lillie, 2022, p. 868). The issue touches on *value* in public services; that is, the true value of a service is created in the interaction between a public service officer and a client and is defined by the latter, depending on how well they can match the provided resources to their needs (Osborne et al., 2021).

Frontline officials interact directly with citizens and can thus create or destroy the value of the service they administer (e.g., Gyllenhammar et al., 2023; Engen et al., 2021). Nevertheless, there is a lack of knowledge on how value creation occurs in service interaction situations (Becker et al., 2015). This research aims to enhance our understanding of the value of Finnish public employment services to highly educated migrant clients, taking into account the actual services provided and the value created in the interaction with employment officers. We also explore the opportunity for collected experiences and needs to kindle public service development and co-creation. There is a shortage of research focused on migrant clients’ experiences of or need for employment services (Oosi, 2016), although some recent research on the experiences of highly educated immigrant women (Lehtovaara & Jyrkinen, 2021; Steel & Jyrkinen, 2017) and international students (Alho, 2020) is to be found. We use the term highly educated migrant as it is generally used in earlier research (see, e.g., Alho, 2020). Higher education refers to a university-level degree, whether at the bachelor’s, master’s, or doctorate level

We seek to know:

How do highly educated migrants consider the existing public employment services to respond to their needs? (Research question 1)

How do highly educated migrants experience interaction with employment officers? What kind of identities are constructed for them in this interaction? (Research question 2)

What services do highly educated migrants think could help them find employment? (Research question 3)

We collected digital stories from highly educated migrants living in Finland and applied discourse and content analysis to isolate patterns or common themes relating to the experiences with the services and service professionals. This study provides an example of digitally gathered *user experience* analysis. User experience is defined as a subjective and context-specific, user-defined outcome of the service value creation process (Jaakkola et al., 2015), which provides the first step to understanding the value co-creation process in public services (Trischler & Trischler, 2022). Our article contributes to current discussions on public service value creation and destruction, employment services, and public service development. It does so by analyzing how collected digital stories reveal the adequacy of public employment services to meet the needs of highly educated migrants and what kind of information clients could provide for public service development.

NPM and Value Creation or Destruction

New public management (NPM) is a managerial approach that has dominated the public service reform agenda since the late 1970s. It has brought private-sector principles to the nexus of public governance (Hood, 1995), becoming the primary management model in the public sector. The NPM approach is now applied worldwide, although the extent and influence vary (van Gestel et al., 2023). Hood (1995) noted seven inter-related characteristics within this approach: A shift to the disaggregation of services into manageable units; competition between public organizations and the private sector; management practices copied from the private sector; an emphasis on the parsimonious use of resources; hands-on management; measurable standards and strict control of outputs.

It is important to emphasize that NPM has by no means disappeared and is institutionalized in contemporary public organizations, creating a context in which public services operate (Eriksson & Andersson, 2023). For professionals, applying NPM principles has meant increased bureaucracy, administration, and workloads (Jacobsson et al., 2020), scrupulous control, standardized processes, and client assessments (e.g., Brodtkin, 2011). Consequently, there is arguably little left of the idea of a *street-level bureaucrat* introduced by Michael Lipsky (1980). Lipsky considered frontline workers to be policy implementors on a practical level, stressing the importance of their discretionary power and autonomy from their employers. However, their direct interaction with clients and influence when enacting measures ensure frontline workers, such as employment officers, retain an important role in their clients' lives (e.g., Eriksson & Andersson, 2023).

It has been argued that NPM is an outdated approach to the complex problems in current society (Eriksson & Andersson, 2023) and has failed to deliver its promise (Osborne, 2018). Instead of focusing on internal processes with NPM, there is a growing consensus among scholars emphasizing the need to reach out to other organizations and citizens (Eriksson et al., 2022). Public service logic is based on this paradigm. It argues for a service-dominant approach and a focus on value creation to benefit the users of public services and encourage their involvement (Eriksson & Andersson, 2023; Osborne, 2018).

Advocates of public service logic see citizens as active co-producers of service value, which emerges from their interaction with frontline workers (Eriksson & Andersson, 2023). *Value co-destruction*, a term introduced by Plé and Cáceres (2010), refers to a situation in which the interaction between a client and a public service official results in the well-being of an individual or an organization declining. Interest in value co-destruction has been increasing (e.g., Cui & Osborne, 2023; Eriksson & Andersson, 2023), as the understanding of how value is co-created does not necessarily equate to understanding how it can be destroyed. In practice, actions intended to foster value creation could eventually have the opposite effect (Becker et al., 2015). Contemporary public management research recognizes the role of frontline workers as key actors in creating or destroying value in public services (e.g., Becker et al., 2015; Engen et al., 2021; Gyllenhammar et al., 2023). Engen et al. (2021) list four factors leading to value co-destruction: lack of transparency, mistakes, a lack of bureaucratic competence, and inability to serve. Cui and Osborne (2023) mentioned three stages in which value can be destroyed: the design or preparation phase if citizens are unwilling to participate or are excluded from the process, during service encounters, and owing to users' choices through intentional or unintentional misuse of resources.

Employment Services in Finland

Finnish employment services have traditionally been administered regionally, but this responsibility is to be transferred to municipalities with the aim of enhancing efficiency. This arrangement will be tested in local government pilots 2021–2024, and the permanent transfer will occur on 1 January 2025 (Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland, n.d.a). In addition, Finland also implemented the Nordic labor service model in 2022, intending to achieve the higher employment rates enjoyed by other Nordic countries. According to the model, job seekers must apply for a certain number of jobs. They should also

receive more individual support, with early support being particularly emphasized (Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland, n.d.b).

Finnish employment services seem to be moving relentlessly toward privatization, performance management, and quality control, indicating the influence of NPM principles (see, e.g., Hood, 1995). Moreover, those services have been reformed to enhance efficiency and client satisfaction while simultaneously cutting resources and the number of employment offices and investing in digitalization (National Audit Office of Finland, 2020). Employment offices should offer advice, job placement services, and help for job seekers to accumulate human capital or become entrepreneurs (Act on Public Employment and Business Services, 2012). In line with the market focus of NPM (Eriksson & Andersson, 2023), the role of the professional has changed and is now closer to that of a *manager of networks*. In contrast, services promoting real employment are largely obtained from third-party providers. There is a growing emphasis on self-administered services, most being digital. Professionals monitor the job search process, implementing sanctions if the client does not act according to the plan and complete the tasks assigned to them (JobMarket Finland, 2022).

For newcomers, employment offices provide initial assessments, integration plans, and state-funded integration courses in Finnish or Swedish, reflecting Finland's bilingual status. Besides initial services, migrants can access employment services, such as vocational guidance and career planning, expert assessments of various types, coaching, trial work placements, training trials, and labor-market training (Centre of Expertise in Immigrant Integration, n.d.). Bontenbal and Lillie (2022) list three major shortcomings affecting migrants' integration and employment services: limited availability, insufficient flexibility to serve individual needs, and a lack of direct labor-market contacts. Steel and Jyrkinen (2017) have recognized similar problems, such as busy timetables and excessive workloads among service officers, an absence of personal advice, and a lack of common language and understanding, all apparently symptomatic of a lack of interest in the voice of this group.

Many of the clients struggling to find employment assessed the employment services to be deficient (Terävä et al., 2021; National Audit Office of Finland, 2020), and the situation was worsened by the Covid-19 pandemic, which created an influx of new clients due to layoffs and dismissals. Services are not arranged on a payment-by-results basis, as in several other countries, but employment offices' performances affect their budgets, and they are evaluated by their job performance (National Audit Office of Finland, 2008; National Audit Office of Finland, 2020).

Research Design

The data comprise 18 digital stories conveyed in between 10 and 62 minutes. Appendix 1 offers details of the informants. Among those, 13 were women, five were men, and all were of working age. They had been in Finland for between 3 and 10 years and were unfamiliar with the Finnish employment service system when they arrived. Most of the informants (13) came from Europe or other Western countries, and some from Asia or Africa. All but one had a university degree, for example, in business or education, and some had studied and graduated from English-speaking degree programs at Finnish universities. Eleven of the informants were employed at the time of the interviews, seven of them at a level corresponding to their education. Two informants were studying and five were unemployed.

The majority (14) of the interviewees were found among the participants of the MESH project (<https://mesh.turkuamk.fi>), which aimed to enhance the employability of highly educated migrants through mentoring and networking and was funded by the European Social Fund. The mentees represented the target group, and many of them were socially active and considered it important to influence the quality of employment services. Altogether, 77 mentees from MESH mentoring programs were approached by email and asked if they wanted to participate and share their experiences about Finnish employment services. Four of the interviewees were found through a post by an NGO called International Working Women in

Finland (<https://iwwof.com>) to its Facebook group with approximately 2,800 followers. Informants were told that participation was voluntary, and each consented in writing to their data being used. The files containing sessions were stored safely on researchers' computers.

The data were gathered in 2021 and 2022 by students at the Turku University of Applied Sciences (13 sessions) and the main author (5 sessions). The majority of them were conducted in English and one in Finnish, according to informants' preferences. The informants had strong English language skills, although it was not the first language of the majority of them. The sessions were conducted between the interviewer and the informant using *Zoom* or *Teams* applications, which also facilitated recording the stories.

The main author focused on informants' satisfaction with employment services, as well as on employment-related service development ideas. In contrast, the second author concentrated on employment officers' interaction with highly educated migrants and the types of identities that were constructed for the migrants in this interaction. Both researchers listened to the collected stories twice and compared their impressions.

Digital storytelling

Digital storytelling is an emerging research method that has proved useful in the needs assessment phase when developing public services, enabling people to tell authentic stories about their lives and experiences and offering insight into their worlds (Trowbridge & Willoughby, 2020). This method combines narratives with digital media elements, such as audio, images, and videos, aiming to contribute deeper and more accurate information about people's lives in a simple and accessible way (Davey & Benjaminsen, 2021). The narratives usually focus on an experience or event and how the storyteller interprets it (Jamissen, 2008). Digital storytelling is especially useful in giving voice to individuals who are often ignored in society for reasons relating to race, age, class, and language skills, for example. The method offers them a safe space to share and reflect on their experiences (Davey & Benjaminsen, 2021). Digital storytelling methods have gained popularity alongside the spread of digital technologies, for example, in social work (Chan & Sage, 2019).

The use of digital media to acquire research data brings some advantages in its ability to cross geographical boundaries (Driscoll, 2011, p. 165), which enabled us to find participants in our research from all over Finland. Digital storytelling is often used when delving into delicate issues, and some studies indicate that the social distance that digital media brings to communication could facilitate the sharing of emotional and delicate experiences (Davey & Benjaminsen, 2021). This phenomenon was also noticeable in our data, as many informants openly shared their distressing experiences.

The digital storytelling method utilized in this research is *community reporting*, which aims to challenge the status quo and enable public administration to realistically engage with citizens. Storytelling has similarities with in-depth interviewing and informal conversational interviewing. An informal, conversational interview is based on questions arising spontaneously during an interview guided by research questions (Gray, 2009). These methods are particularly useful for exploring new topics, and researchers use these methods to acquire a holistic understanding of interviewees' points of view by letting them express themselves in their own way and at their own pace, with minimal control over the responses (Corbin & Morse, 2003).

The data-gathering phase began with a three-part training for the students implementing the process, given by two teacher-researchers. The training covered the ideology and use of these methods, as well as ethical points and data protection. The interviewer started with an opening question (conversation starter), which was "Would you like to describe in your own words your experience of finding a job here in Finland?" or "How do you feel the existing employment services in Finland respond to your needs." The informants were given space to share their narratives and reflect on their experiences in their own words. The interviewers focused on listening and letting the story proceed freely, asking questions that naturally occurred to them while remaining conscious of the research questions. The interviewers were primed to

pose those research questions if the anticipated topics did not emerge unprompted.

Discourse analysis and content analysis

While discourse analysis and qualitative content analysis stem from different philosophical bases, they can be complementary in terms of what they can reveal (Hardy et al., 2004). This advantage was exploited in this article, resulting in a multifaceted view of employment services' value to highly educated migrants. The discourse analysis revealed the interpretative repertoires of identities constructed in interactions (Davies & Harré, 1990) between employment officers and their clients (research question 2). In contrast, content analysis explored the informants' opinions on current services (research question 1) and the reforms they considered would help, or would have helped, them find employment (research question 3).

Discourse analysis recognizes the importance of language and does not perceive it as neutral but as constructing our reality. Discourse has been defined in many ways, such as "representational practices through which meanings are generated," a meaning system as a unit of analysis (Dunn & Neumann, 2016, p. 2). Interaction between professionals and clients can be viewed from the perspective of identities, as there are identity-related consequences arising from interaction, and identities are communicatively produced in it (Kroskrity, 1999).

Individuals can possess several context-bound and changing identities (Davies & Harré, 1990), which Kroskrity (1999) calls the *repertoires of identity*. However, people strive to preserve a coherent narrative of self-identity, as identity is an instrument of agency and an important source of meaning (Castells, 2001). Migration is a major life change and can challenge people's identity definition in terms of self-efficacy, continuity, and self-esteem (Timotijevic & Breakwell, 2000). Unemployment is linked not only to a weaker economic situation but also to latent consequences, such as undermining people's identity and status (Jahoda, 1981).

In this analysis, we did not study actual communicative events between the clients and the officers but the interpretations that clients made of those events. The clients' stories signalled their impressions of the interactions with the employment service professionals, what conclusions and what kind of value they drew from those encounters—especially concerning their identity.

There are no strict rules or methodology for the practical application of discourse analysis. The data should be listened to or read with an open mind several times. Explanations are not unambiguously right or wrong but always depend on the interpreter (Dunn & Neumann, 2016). Interpreting can change and deepen with multiple sessions. In this analysis, the most obvious and repetitive interpretations and identities ("an outsider," "a false client") emerged after the first hearing. After further listening, other interpretations and identities arose, such as "an inferior outsider."

The content analysis describes, categorizes, and typifies qualitative data inductively or deductively, directed by research questions (Schreier, 2012). Utilizing the four stages ideated by Bengtsson (2016), this study's content analysis consists of decontextualization, recontextualization, categorization, and compilation phases. Because service satisfaction and service wishes were so heavily intertwined, the researcher decided to address them jointly: wishes came up directly when asked and indirectly when the informants were relating their experiences of the employment services (see Table 1).

Table 1. Examples of direct and indirect service wishes.

	Direct service wish	Indirect service wish
More personal services	<i>I'm thinking about more practical, more involved, more personalized services.</i>	<i>I'm also thinking about when I first arrived here, and I found it was very important for me to see the same person -- every time you go to see someone, and it's a new person, and that's really uncomfortable, because you never...you always feel as though that person has no idea of what went on before to lead you up to that point.</i>

Results

Employment services' overall adequacy to highly educated migrants' needs.

Our results consolidate earlier research findings (e.g., Alho, 2020; Steel & Jyrkinen, 2017) on Finnish public employment services not catering to the needs of highly educated migrants. The informants had too few opportunities to meet officers, and they felt that their competencies and goals were rarely considered. Overall, most of the informants found employment services difficult to approach or the service to be completely lacking, as employment officers were not accessible directly and did not necessarily respond to inquiries. The digitalization of services was a strong presence in the stories: the diffusion of ICT into employment offices has caused even *digital discretion*, in which human judgment is influenced or replaced by computerized routines and analysis, enhancing efficiency at the expense of service quality (Busch & Henriksen, 2018). Many informants had resorted to seemingly random contacts to get help: professionals from other services, temporary development projects, and unofficial networks.

The employment office seemed to have a notorious reputation and was described as a place where one gets unemployment statements and not much else: "*Nobody gets a job through the TE [employment services] Office*" (Informant 3). Many mentioned their disappointment with employment officers' passive attitudes, "*Never found those kinds of office services to be proactive. They seem to expect you to come in and have a plan, and for immigrants, that is a really silly thing, to think that we are going to know what the situation is in this country*" (Informant 14). Tummers et al. (2015) explored frontline workers' coping mechanisms under current pressures, categorizing them as 1. moving toward clients by bending the rules in their favor, 2. moving against clients by sticking to the rules on every occasion, and 3. moving away from clients by minimizing contact with them. It seems that the coping strategies Finnish employment officers deploy are moving against and especially moving away from the clients instead of bending the rules to meet their needs.

Many informants felt that employment services and the whole system were designed for migrants with low educational backgrounds and that officers gave the same advice to everyone, regardless of skills and education. These findings corroborate earlier research illustrating the inadequacy of the employment services in terms of recognizing highly educated migrants' needs (Alho, 2020) and the contribution to gendered and racialized deskilling practices (Steel & Jyrkinen, 2017). The tenets of NPM have led to the standardization of client assessments (Jacobsson et al., 2020), and routinizing (i.e., providing a standardized service at the cost of quality) is a common coping strategy among frontline workers, reflecting high workload pressures (Tummers et al., 2015). However, some of the informants felt they were treated differently by the natives, as they deemed it improbable that employment officers would suggest berry picking or cleaning to a highly educated person with a Finnish background, as was the case with some of them. These kinds of attitudes could refer to structural racism, and society systematically pushing migrants into

low-wage sectors is a phenomenon also recognized in earlier research (Ndomo, 2021).

The bureaucracy related to employment services and the system, in general, was considered burdensome and sometimes haphazard, as different professionals could give opposing instructions. The complexity and inflexibility of the system were common topics, as a part-time or deskilled workplace had prevented many informants from accessing employment services, adding to feelings of exclusion. Moreover, the absence of English on many employment office websites and deficiencies in officers' language skills caused some informants to feel that services were not meant for them. Some informants praised the state-provided, full-time integration courses, although the quality of these courses seems to vary considerably (see also Sheimeikka et al., 2021). These courses are conducted by private firms selected by tender, which hinders long-term development (Shemeikka et al., 2021). Earlier research reveals that the target grade for language skills is not achieved often enough (Shemeikka et al., 2021; OECD, 2018), which significantly affects participants' employment and education opportunities.

Identities constructed in the interaction

At best, the informants' encounters with employment officers were friendly or, at least, appropriate and professional. However, most informants reported encounters being indifferent, impersonal, even unskilled, and unprofessional. A variety of interpretative repertoires were manifested in interaction with employment officers, and a diverse set of identities was assigned to the informants. The "*false client*" identity manifested in situations where the informants tried to find information and support, but the employment office refused for bureaucratic reasons. For example, the three-year integration period might have expired, sometimes without the person being told of it or its significance. Or the money for language courses had run out (however, there always seemed to be enough money for unemployment benefits, as one informant commented). Or they did not serve students in their search for work.

(The) TE [employment services] office contacted me about the application (probationary work shift). Unfortunately, it was declined because I had a job even though it was not in my domain [kitchen worker, eight hours/week]. They cannot help me because I am still hired somewhere.... If I had quit the job, of course, you cannot get financial support for three months. That is how they have their rules. (Informant 12)

The identity of "*an outsider*" stems from most of the information on the employment office's web pages being in Finnish and Swedish; thus, their audience is restricted to Finns and other speakers of Finnish and Swedish. The same message was conveyed even more strongly when some informants never received any response from the employment officers to their inquiries or messages. This failure provoked feelings of humiliation, discrimination, and worthlessness; people felt like "*an inferior outsider*."

Complete lack of respect. I don't think they would talk like that to a Finnish person...and then she said, 'If I really have to say something about why you cannot find a job, maybe you look too Italian...We [Finnish] are boring people, and we are too humble sometimes'. (Informant 18)

Those feelings, added to helplessness and confusion, were evoked when facing strict but unclear rules behind which officers seemed to hide. An identity of "*a subject of bureaucracy*" was manifested in some interviews.

She was horrible...No matter how many times I called, she never picked up ...she did not respond to any messages. But when she discovered, as I wrote her, that I was in Hungary, she immediately cut my support. She did not tell me anything; I just noticed that I was not receiving any money anymore. (Informant 15)

The officers anticipated encountering the "*independent, self-motivated client*" identity but did not

expressly say so. For many informants, it took years to understand how the employment services work in practice. Very few received any individual counseling from the employment office; an online platform for independent job searching was offered instead. Personal support for employment seemed difficult to obtain within the employment system.

The interpretative repertoire, the *European–non-European distinction*, was experienced not only in encounters with employment officers but widely in the labor market and society (see also Weinar & Klekowski von Koppenfels, 2020).

A manager said we only hire non-Europeans at the point when we see that they have double the expertise of other European people. (Informant 10)

There were also accounts of the worst of discriminative repertoires, a racist position of “*an inferior (colored) refugee.*”

In fact, I have even heard some so-called professionals...asking refugees questions like Do you think this country is a country for you? I don't think that this might be the right place for you. I think you should think again and consider other places. (Informant 2)

Experiences of discrimination and patronizing behavior were quite common. This finding might relate to that of Tummers et al. (2015), indicating that frontline workers' aggression is perhaps symptomatic of their frustration. Some informants felt their dignity was questioned. Koskela (2020) reported that some highly educated migrants feel that they are perceived through a negative image of *the migrant*, referring to a non-western, non-skilled refugee. At the same time, they identify first and foremost as skilled migrants, and their own identity is based on shared high-class status, as well as a positive perception of internationality and foreignness. This conflict leads to boundary-setting strategies concerning other migrant groups and creates *otherness* toward them (Koskela, 2020). Foreign nationality as grounds of discrimination could occur simultaneously with other grounds such as age and sex. Comments like “*You look too Italian*” (Informant 18) and “*You are too old to work*” (Informant 14) reveal multifaceted and intersecting discrimination. As studies of intersectionality show, in addition to nationality or ethnic origin, a person's position in society is influenced by many other differences, such as social class, age, and gender (Steel & Jyrkinen, 2017). In essence, intersectionality views identities as being constructed in the interrelationship of these categories (Christensen, 2009).

Some informants who had studied in Finland felt somewhat misled. In education marketing and during their studies, they received the impression that they would be a welcome addition to the workforce. However, they were not informed about the challenges of job hunting, the importance of learning Finnish, and networking. The English-speaking labor market in Finland is small and clusters in certain areas (Baumgartner, 2023). Some accounts manifest the “*misled victim of the international education market*” identity:

I went to the TE [employment services] office last year, and they said to me: Why is this degree available in Tampere, especially Tampere, because there are no jobs here for foreigners, especially in this field. And especially for internationals studying in English, what are they going to do for work afterward? (Informant 9)

Service wishes

The content analysis revealed that almost all informants stated some desires relating to the array of employment services. Some 15 informants ideated services they thought would help them into employment, which indicates a willingness and capability to engage with the service development process. Besides those wishes and innovations that were directly stated, there were also deficiencies many informants mentioned,

although they did not express them in the form of service development ideas.

The service informants thought would most benefit them, or highly educated migrants in general, was enabling direct contact with companies (nine mentions). The informants suggested different forms in which such contact might occur, including on a one-to-one basis, through employment offices connecting companies with highly educated migrants (or at least bridging the gap between them), and also via networking events and job fairs. The informants considered their lack of networks hindered obtaining a job, and some complained that the competition with locals seemed unfair. Maintaining informal contact with employers is crucial in Finland (Alho, 2020), and research indicates that approximately 70% of people found jobs in ways other than by responding to job applications (Jämsén, 2016). Informants generally thought Finnish working life was not very open to diversity ideals, and the discrimination exhibited toward migrants is also confirmed by earlier research (Ahmad, 2020; Steel & Jyrkinen, 2017). Many expressed exasperation with the language barrier, as the Finnish language was a requirement for the majority of jobs.

More personal services were mentioned eight times, although the disappointment and frustration about impersonal employment officers were palpable in almost every story.

“I didn’t know the person; we never met, and if I called, she never picked up the phone, very seldom answered my emails, or I had to send two or three emails asking, please call me, please call me please, I have this and that kind of question or problem or whatever, so it was very... sometimes a bit humiliating I have to say, and difficult, and it was just a bad feeling” (Informant 15).

The above experience might relate to a frontline worker coping strategy called rationing, where access to public services is made difficult for clients (Tummers et al., 2015). In addition to the demand for more personalized service, informants wished that their individual situation, background, and skills were taken into account and the job search plan based on them. The current changes in the Finnish employment services aim to identify and address clients’ personal needs more efficiently than previously (Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland, n.d.a) and provide more intensive and individual support during the job search process (Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland, n.d.b).

Mentoring received four mentions as a wished-for service, and some informants reported positive mentoring experiences, which may be related to the fact that the majority of the informants had recently participated in a mentoring program. The mentors were recruited through the MESH project or an NGO. The personal approach helped them understand job-seeking in Finland and provided access to networks. It was also a source of motivation, helping to counter the low self-esteem that tends to accompany unemployment, which was worsened by the effects of the pandemic. Higher-level Finnish courses received two mentions, and two informants wanted more information about services and events and reminders of these events.

Discussion

This paper contributes to the discussion on public service provision. It does so primarily by identifying three points undermining the value of public employment services for highly educated migrants, namely 1) deficiencies at the organizational level, 2) unpleasant interactions with employment officers, and 3) an insufficient array of services.

The stories portray the employment office service as inflexible, bureaucratic, faceless, and uncaring. The migrants’ experiences were mainly negative or non-existent; these coveted ‘international talents’ were often left to their own devices. Several points of value co-destruction, as described by Engen et al. (2021), are evident at the organizational level, the most crucial of which is perhaps the *inability to serve*, meaning the users could not contact officers. The *lack of transparency* manifested in Informant 15’s story, for example, when an officer cut a person’s employment support without replying to their messages. Deciphering

the employment systems' complicated rules was not helped by the employment office's web pages, where the information was provided mainly in Finnish and Swedish. That oversight led to a *lack of bureaucratic competence*, as many informants were unfamiliar with the Finnish regulatory framework and unable to master the service system. The point made by Gyllenhammer et al. (2023) that the needs of public service users are often more complex than the structure of the system allows for was also supported by the stories gathered for this research. Employment officers cannot always support their clients' best interests. For example, one cannot access the employment office's services if they are already employed, even if that employment consists of just a few hours a week in a position that does not reflect their skills and qualifications. Similarly, if the integration period (generally three years) has expired, applications for integration courses after that period will be refused. The situation might also be due to NPM features limiting the discretion of frontline officers to forge closer relationships with clients (see also Brodtkin, 2011; Eriksson & Andersson, 2023).

The informants' interactions with employment officers were rarely described as pleasant and were instead described as impersonal, indifferent, and even unprofessional. Clients' needs and wishes were often ignored, and many encounters were likely to create and strengthen negative and subdued identities, likely to hinder their integration, employment, and well-being. Employment officers can face a dilemma: The NPM context, their workload, lack of understanding of foreign-born jobseekers' service needs, and the priority given to digitalized services make it difficult to serve clients properly. That is not inevitable: a recent example from Sweden (Jacobsson et al., 2020) portrayed local employment officers as highly flexible and focused on client-related outcomes.

In addition, the array of services was not sufficient. Many informants mentioned that the system was created for those with no or limited qualifications, and people who did not fit with the system received little benefit. In this research, informants stated the importance of personal services. Employment services could target those in need and willing to access them. There are encouraging research findings on this kind of intensive support from Sweden, especially among refugees (Åslund & Johansson, 2011). The importance of employer contacts was also heavily emphasized. Employment officers could facilitate closer ties to employers, which is crucial, as Finnish employers have been reported to be highly prejudiced (Ahmad, 2020; Lehtovaara & Jyrkinen, 2021). Prejudices especially concern jobseekers from the global south facing more racism when trying to seek employment and in general (Weinar & Klekowski von Koppenfels, 2020). Moreover, employers most often utilize informal recruitment methods (Alho, 2020), which necessitate direct interaction to ensure employees and employers can become familiar with each other.

Public service organizations do not create value for their clients but can only provide it. The key point then becomes the extent to which citizens can utilize the service offering (Eriksson et al., 2022). Finland's public employment services seem to offer limited value for highly educated migrants, mainly owing to excessive bureaucracy, lack of suitable services, and absence of guidance or any guidance being inadequate. A public-sector organization that prioritizes issuing sanctions and formal decisions over helping its clients risks losing its relevance. As the National Audit Office stated in 2008, "job-finding services have been overlooked by other activities in the Labor Office, at both the strategic and practical level" (National Audit Office of Finland, 2008, p. 34).

The digital storytelling method made it possible to connect directly with highly educated migrants and better understand their worlds. Information on the needs of highly educated migrants remains worthless unless it translates into a new practice. Highly educated migrants are an innovative group with the best knowledge of their challenges and preferences. Therefore, it would be beneficial to include them in developing and creating employment services alongside service professionals. Some of the informants themselves proposed that solution.

The informants consisted of volunteers. They were informed about confidentiality, methods, and the publication of the research, and written consent was obtained. However, some ethical challenges must be addressed. Firstly, although the informants were highly educated and competent, many were in a vulnerable position in Finnish society. Without work, obtaining a permanent residence permit and creating

a future adequate living is difficult. Secondly, although some ethical challenges were anticipated, it was difficult to know how to act when faced with the injustice and racism that some informants experienced. Ethics in migration research emphasizes that the rights and interests of subjects must be primary, and the old principle of *do no harm* is insufficient (Hugman et al., 2011). We need to ask ourselves how our research helps to enforce the rights of migrants in the same position. Several informants mentioned the topic's utmost importance and wanted to participate. By publishing this study, we want to raise critical awareness of how inadequate employment services are for highly educated migrants' needs and how employment officers view those migrants. We want to give them a voice to express their needs and ideas on how to improve employment services. Future research could investigate employment officers' perspectives and development ideas.

Our research has limitations. The sample size precludes generalizing on the experiences of highly skilled migrants. Qualitative research seeks to understand phenomena in context-specific settings, to illuminate and understand, rather than to generalize or extrapolate. Validity in qualitative research is related to the trustworthiness, relevance, and credibility of the results (Winter, 2000). Therefore, we do not claim that our results reflect the overall state of employment services and the experience of everyone. Our informants were not randomly selected. It is possible that the most dissatisfied clients needed to be heard. Our informants sought out the MESH mentoring program and the International Working Women group, which suggests they are determined individuals who might not be representative of their peer group as a whole. Most of the informants were female since International Working Women caters to that demographic. Most of the mentees of the MESH mentoring program happened to be women, too, which might relate to the fact that migrant women's employment situation is more difficult than men's, although it has improved recently (Baumgartner & Raijas, 2023). The data were gathered when COVID-19 restrictions were in place, which may have amplified the feelings of isolation and identifying as an outsider. However, read in parallel with the earlier research, our results provide a glimpse of the hardships highly educated migrants face when trying to settle into a new country, as well as an example of the potential with which the employment services could be developed into a more client-oriented, modern organization.

References

- Ahmad, A. (2020). When the name matters: An experimental investigation of ethnic discrimination in the Finnish labor market. *Sociological Inquiry*, 90, 468–496. <https://doi.org/10.1111/soin.12276>
- Alho, R. (2020). 'You need to know someone who knows someone': International students' job search experiences. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 10(2), 3–22.
- Baumgartner, T. (2023). Maahanmuuttajien osaamista jää käyttämättä työmarkkinoilla. [The expertise of migrants remains unused in the labor market]. Statistics in Finland. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/maahanmuuttajien-osaamista-jaa-kayttamatta-tyomarkkinoilla/>
- Baumgartner, T., & Raijas, M. (2023). Maahanmuuttajanaisten työllisyys parani. [Migrant women's employment rates have improved]. Statistics in Finland. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/maahanmuuttajanaisten-tyollisyys-parani/>
- Becker, S., Aromaa, E., & Eriksson, P. (2015). Client-consultant interaction: the dynamics of and conflicts in value co-creation and co-destruction. *International Journal of Services Technology and Management*, 21(1/2/3), 40–54. <https://doi.org/10.1504/IJSTM.2015.071103>
- Bengtsson, M. (2016). How to plan and perform a qualitative study using content analysis. *NursingPlus Open*, 2. <https://doi.org/10.1016/j.npls.2016.01.001>
- Bontenbal, I., & Lillie, N. (2022). Minding the gaps: The role of Finnish civil society organizations in the labour Market Integration of Migrants. *Voluntas*, 33, 862–871. <https://doi.org/10.1007/s11266-021-00334-w>
- Brodin, E. Z. (2011). Putting street-level organizations first: New directions for social policy and man-

- agement research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 199–277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq094>
- Busch, P., & Henriksen, H. (2018). Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. *Information Polity*, 23(1), 3–28. <https://doi.org/10.3233/IP-170050>
- Castells, M. (2001). *The power of identity*. Blackwell.
- Centre of Expertise in Immigrant Integration (n.d.). *Tasks of the TE Offices*. Retrieved January 22, 2024, from <https://kotoutuminen.fi/en/te-offices-tasks>
- Chan, C., & Sage, M. (2019). A narrative review of digital storytelling for social work practice. *Journal of Social Work Practice*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/02650533.2019.1692804>
- Christensen, A.D. (2009). Belonging and unbelonging from an intersectional perspective. *Gender Technology and Development*, 13(1), 21–41. <https://doi.org/10.1177/097185240901300102>
- Corbin J., & Morse J. M. (2003). The unstructured interactive interview: Issues of reciprocity and risks when dealing with sensitive topics. *Qualitative Inquiry*, 9, 335–354. <https://doi.org/10.1177/1077800403009003001>
- Cui, T., & Osborne, S. (2023). New development: Value destruction in public service delivery – a process model and its implications. *Public Money & Management*, 43(2), 187–190. <https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2126645>
- Davey, N., & Benjaminsen, G. (2021). Telling tales: Digital storytelling as a tool for qualitative data interpretation and communication. *International Journal of Qualitative Methods*, 20. <https://doi.org/10.1177/16094069211022529>
- Davies, B., & Harré, R. (1990). Positioning: The discursive production of selves. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 20(1), 43–63.
- Driscoll, D. (2011). Introduction to primary research: Observations, surveys, and interviews. In C. Lowe & P. Zemlianky (Eds.), *Writing Spaces: Readings on Writing* (pp. 153–174). Parlor Press.
- Dunn, K., & Neumann, I. (2016). *Undertaking Discourse Analysis for Social Research*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.7106945>
- Engen, M., Fransson, M., Quist, J., & Skålen, P. (2021). Continuing the development of the public service logic: a study of value co-destruction in public services. *Public Management Review*, 23(6), 886–905. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1720354>
- Eriksson, E., & Andersson, T. (2023). The ‘service turn’ in a new public management context: a street-level bureaucrat perspective. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2241051>
- Eriksson, E., Gadolin, C., Andersson, T., Hellström, A., & Lifvergren, S. (2022). Value propositions in public collaborations: Regaining organizational focus through value configurations. *British Journal of Management*, 33, 2070–2085. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12567>
- European Union Agency for Fundamental Rights (2023). *Being black in the EU – Experiences of people of African descent*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2811/327480>
- Gray, D. (2009). *Doing research in the real world* (2nd ed.). Thousand Oaks. Sage
- Gyllenhammar, D., Eriksson, E., & Löfgren, M. (2023). Value creation and destruction involving multiple public service organizations: a focus on frontline employees. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2206398>
- Hardy, C., Harley, B., & Phillips, N. (2004). Discourse analysis and content analysis: Two solitudes? *Qualitative Methods: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section on Qualitative Methods*, 2(1), 19–22.
- Holm Slettebak, M., & Rye, J.F. (2022). Social (Im)mobility in low-skilled and low-wage immigrant Niches. *Nordic journal of working life studies*, 12(4), 23–47. <https://doi.org/10.18291/njwls.132265>
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93–109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Hugman, R., Pittaway, E., & Bartolomei, L. (2011). When ‘Do no harm’ is not enough: The ethics of

- research with refugees and other vulnerable groups. *The British Journal of Social Work*, 41(7), 1271–1287. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcr013>
- Jaakkola, E., Helkkula, A., & Aarikka-Stenroos, L. (2015). Service experience co-creation: Conceptualization, implications, and future research directions. *Journal of Service Management*, 26(2), 182–205. <https://doi.org/10.1108/JOSM-12-2014-0323>
- Jacobsson, K., Wallinder, Y., & Seing, I. (2020). Street-level bureaucrats under new managerialism: a comparative study of agency cultures and caseworker role identities in two welfare state bureaucracies. *Journal of Professions and Organization*, 7(3), 316–333. <https://doi.org/10.1093/jpo/joaa015>
- Jahoda, M. (1981). Work, employment, and unemployment: values, theories, and approaches in social research. *American Psychologist*, 36(2), 184–191. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.36.2.184>
- Jamissen, G. (2008). *Digital storytelling for learning and content production*. Oslo University College.
- JobMarket Finland (2022). *Employment plan*. Retrieved October 28, 2022, from <https://tyomarkkinatori.fi/en/personal-customers/search-for-work/job-seekers-customer-service-model/employment-plan>
- Jämsén, P. (2016). *Only one in four Finns finds employment by applying for a vacancy*. The Finnish Innovation Fund Sitra. <https://www.sitra.fi/en/news/only-one-four-finns-finds-employment-applying-vacancy/>
- Karlsdóttir, A., Norlén, G., Rispling, L., & Randall, L. (Eds.) (2018). *State of the Nordic Region 2018. Immigration and integration edition*. Nordic Council of Ministers.
- Kroskirty, P. V. (1999). Identity. *Journal of linguistic anthropology*, 9(1-2), 111–114.
- Koskela, K. 2020. *Negotiating the 'migrant elite': Boundary making and social identities among skilled migrants in Finland*. (Publications of the Faculty of Social Science 163/2020) [Doctoral dissertation, University of Helsinki]. <http://hdl.handle.net/10138/317814>
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta [Act on public employment and business service]. (2012). 916/2012. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120916#Pidm45053757678048>
- Lehtovaara, H., & Jyrkinen, M. (2021). Skilled migrant women's experiences of the job search process. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 57. <https://doi.org/10.18291/njwls.128588>
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Mesh – Employing immigrants via networks and mentoring. (2022). <https://mesh.turkuamk.fi/> (Accessed on September 9, 2022).
- Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland. (n.d.a). *Local government pilots on employment*. <https://tem.fi/en/local-government-pilots-on-employment>
- Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland. (n.d.b). *Questions and answers on Nordic labour market service model*. <https://tem.fi/en/questions-and-answers-on-nordic-labour-market-service-model>
- National Audit Office of Finland. (2008). *Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet* [The position and focus of the public employment services]. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 174/2008. Edita Prima Oy.
- National Audit Office of Finland. (2020). *Tuloksellisuustarkastuskertomus. Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset* [An audit report about the effects of employment office reform in 2013]. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 4/2020. Edita Prima Oy.
- Ndomo, Q. (2021). Staying because of all odds: Lived experiences of African student migrants in Finland. In J. P. Laine, I. Moyo & C. C. Nshimbi (Eds.), *Expanding boundaries: Borders, mobilities and the future of Europe-Africa relations* (pp. 136–151). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003083726-9>
- OECD. (2018). *Working together: Skills and labour market integration of immigrants and their children in Finland*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264305250-en>
- OECD. (2023). *Evaluation of active labour market policies in Finland, connecting people with jobs*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/115b186e-en>
- Oosi, O. (2016). *Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä*. [The Utilization of pri-

- vate service in public employment services]. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 7/2016. Ministry of Economic Affairs and Employment in Finland.
- 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), 225–231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Osborne, S., Nasi, G., & Powell, M. (2021). Beyond co-production: Value creation and public services. *Public Administration*, 99(4), 641–657. <https://doi.org/10.1111/padm.12718>
- Plé, L., & Cáceres, R. (2010). Not always co-creation: introducing interactional co-destruction of value in service-dominant logic. *Journal of Services Marketing*, 24(6), 430–437.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. SAGE Publications.
- Shemeikka, R., Schmidt-Thomé, K., Harkko, J., Paavola, J.-M., Raunio, M., Alanko, L., Björk, A., Ketunen, P., Kouvonen, A., Pitkänen, S., Ramadan, F., Varjonen, S., & Vuorento, M. (2021). Maahanmuuttaneiden koulutus – ja työllisyyspolut [Training and employment paths for immigrants]. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 29.
- Steel, T., & Jyrkinen, M. (2017). Searching for employment: highly educated immigrant women and combined capabilities. *Research on Finnish Society*, 10, 35–42. <https://doi.org/10.51815/fjsr.110764>
- Terävä, E., Virtanen, P., Uusikylä, P., & Köppä, L. (2021). *Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus* [A Research to explain the situations and services of those with difficulties to employ]. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2011. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Timotijevic, L., & Breakwell, G. (2000). Migration and threat to identity. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 10(5), 355–372. <https://doi.org/10.3102/0034654318794134>
- Toikka, M., Laasonen, H., & Terviö, M. (2023). Maahanmuuttajien työllisyys kehittynyt suotuisasti viime vuosina [The employment of immigrants has trend favorably in recent years]. Datahuone Policy Brief. VATT Institute for Economic Research.
- Trischler, J., & Trischler, J. (2022). Design for experience – a public service design approach in the age of digitalization. *Public Management Review*, 24(8). <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1899272>
- Trowbridge, H., & Willoughby, M. (2020). Connecting voices, challenging perspectives and catalyzing change: Using storytelling as a tool for co-creation in public services across Europe. In J. Scott (Ed.), *Cross-border review* (pp. 59–72). European Institute of Cross-Border Studies – Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI).
- Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099–126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>
- United Nations. (1978). Declaration on Race and Racial Prejudice. www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-race-and-racial-prejudice
- Van Gestel, N., Kuiper, M., & Pegan, A. (2023). Strategies and transitions to public sector co-creation across Europe. *Public, Policy and Administration*, 0(0), 1–24. <https://doi.org/10.1177/09520767231184523>
- Weinar, A., & Klekowski von Koppenfels, A. (2020). *Highly-Skilled Migration: Between Settlement and Mobility*. Springer Open. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-42204-2>
- Winter, G. (2000). A comparative discussion of the notion of ‘validity’ in qualitative and quantitative research. *The Qualitative Report*, 4(3), 1–14. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2000.2078>
- Åslund, O., & Johansson, P. (2011). Virtues of SIN: Can intensified public efforts help disadvantaged immigrants? *Evaluation review*, 35(4), 399–427. <https://doi.org/10.1177/0193841X11419282>

Author biographies

Hanna Kirjavainen is a senior lecturer and a research group leader at the Turku University of Applied Sciences. She is also working on her PhD. Her research interests include inequality and public service development.

Sirppa Kinos (PhD) is a principal lecturer at the Turku University of Applied Sciences. Her research interests cover multicultural society, the development of professional competencies and employment.

The current issue and full text archive of this journal is available on Emerald Insight at:
<https://www.emerald.com/insight/0951-3558.htm>

Navigating digital encounters: insights from frontline professionals on public service delivery

International
Journal of Public
Sector
Management

Hanna Kirjavainen

Turku University of Applied Sciences, Turku, Finland, and

Harri Jalonen

School of Management, University of Vaasa, Vaasa, Finland

Received 15 April 2024
Revised 17 August 2024
16 November 2024
Accepted 20 December 2024

Abstract

Purpose – Digitalization is transforming public service delivery, potentially increasing efficiency and availability but risking excluding vulnerable people with weak digital skills. Despite technological advances, frontline professionals remain a crucial element of service value creation, as many services require human interaction, even if it is digitally mediated. This study surveys frontline professionals to capture their experiences and assess whether digital encounters meet their clients' needs.

Design/methodology/approach – The dataset comprises 15 interviews with professionals assisting migrant clients. The data were analysed using abductive thematic analysis, utilizing viewpoints about the digital divide and digital public services from previous literature.

Findings – The study emphasizes three pivotal elements inherent in digital public encounters with migrant clients: (1) a high administrative burden due to clients' weak technological competency, Finnish skills and knowledge of the local public service system, (2) the importance of interpersonal trust and (3) the shifting and pressurized role of the professional.

Originality/value – The main novelty of this study lies in illustrating that administrative burden and trust are interconnected. This study contributes to public management research by enhancing the understanding of digital public service development. It provides crucial insights from frontline professionals, which could pave the way for applying technology to public services to benefit all citizens, including vulnerable populations.

Keywords Digitalization, Public services, Value creation

Paper type Research paper

Introduction

Digital solutions can be beneficial in terms of efficiency, availability, and transparency (e.g. Lindgren *et al.*, 2019). They can provide tailored and context-sensitive service user experiences (Larsson and Skjølvik, 2023) and enable access to hard-to-reach people (Jalonen *et al.*, 2021). Although a digitally induced transformation is underway within the public sector (Zyzak *et al.*, 2024), fully harnessing digitalization's potential to enhance citizen engagement remains challenging (Santolamazza *et al.*, 2024). The benefits of that development are not distributed equally among citizens owing to the digital divide (Hyytinen *et al.*, 2022) and issues such as service failures and distrust (Safarov, 2023). The digital transformation of public services is incomplete if citizens lack the necessary skills for participation (Patergiannaki and Pollalis, 2024; Alidousti and Sahli, 2024). Earlier research shows that those unable or unwilling to use digital public services are often marginalized in some way; they might, for example, be socioeconomically disadvantaged, disabled, or elderly (Hyytinen *et al.*, 2022;

© Hanna Kirjavainen and Harri Jalonen. Published by Emerald Publishing Limited. This article is published under the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0) licence. Anyone may reproduce, distribute, translate and create derivative works of this article (for both commercial and non-commercial purposes), subject to full attribution to the original publication and authors. The full terms of this licence may be seen at <http://creativecommons.org/licences/by/4.0/legalcode>

Funding: This article was developed in collaboration with the Information Virtual Integration Home – Promoting Inclusion and Empowerment Digitally (VINCE) funded by Central Baltic Programme and Mind Well at Work funded by Next Generation EU.



International Journal of Public Sector
Management
Emerald Publishing Limited
e-ISSN: 1758-6666
p-ISSN: 0951-3558
DOI 10.1108/IJPSM-04-2024-0117

IJPSM

Lythreitis *et al.*, 2022) or migrants who do not grasp the local service system and language (e.g. Safarov, 2023). That same group's dependence on public service provision makes this a crucial topic (Pethig *et al.*, 2021).

Digitalization has diminished frontline professionals' discretionary power (Hupe, 2022; Larsson and Skjølsvik, 2023). However, they remain key actors in public service value creation, as interacting directly with citizens means they can create or destroy service value (e.g. Gyllenhammar *et al.*, 2023) in *public encounters* (Goodsell, 1981). Nevertheless, digitalization has profoundly redrawn the contours of the public encounter, delineating the interface between citizens and public functionaries. Despite the critical significance of client–professional interactions, little research examines the altered dynamics brought about by digitalization (Breit *et al.*, 2021; Osborne *et al.*, 2021). The current research addresses the prevailing gap characterized by an intellectual deficit in comprehending the intricate interplay between digitalization and the dynamics of these interactions. The current research does so by analysing frontline professionals' experiences and the nuances of digital encounters.

This research analyses frontline professionals' views on *digital public encounters* and the factors contributing to or hindering their success. In this article, a frontline professional refers to someone working in a public institution, providing client information and guidance. Such people are *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980) striving to follow rules set from above and simultaneously meet client expectations. We concentrate on professionals who support migrants, as that client group is especially vulnerable due to issues communicating in the local language, structural knowledge, and system navigation (Safarov, 2023), and also often weak digital skills. The work of Mortensen (2024) indicates that frontline professionals face conflicts requiring coping strategies when interacting with migrants through digital channels. In this article, the term migrant is used to describe all foreign-born people who have chosen to live in Finland whether intending to settle permanently or not. We seek to answer the following question: *How do frontline professionals serving migrant clients experience digital public encounters, and to what extent do they consider such encounters respond to their clients' needs?*

The paper's first contribution is to reimagine digital client–professional interactions in public services. Examining frontline professionals' perspectives on digital public encounters sheds light on the nuances of digital interaction compared to face-to-face engagement in public services. Second, exploring frontline professionals' decisions as essential service value creators navigating between technology and citizen interaction reveals the delicate balance between enhancing operational efficiency and maintaining service quality. Third, the study draws upon the digital divide concept to investigate the challenges vulnerable groups face when using digital public services. This contribution enriches the understanding of how the ongoing digital transformation affects those marginalized groups who can be heavily reliant on public services. By integrating these contributions, the paper provides a comprehensive analysis of the multifaceted implications of digitalization for public services, covering issues related to accessibility, service quality, frontline professionals' roles, and the evolving nature of client–professional interactions in the digital era.

The digital divide

While many people are empowered by digital technology, vulnerable groups can perceive it as unsuitable, complicated, and alienating (Brandsen *et al.*, 2021). Those groups may then be further marginalized by limited digital skills (Schou and Pors, 2019) and a weak understanding of the service system (Döring, 2021; Safarov, 2023). One of the biggest risks regarding digital public services – online services or information for citizens provided through a government portal – is the *digital divide* or digital inequality, referring to citizens' unequal access to information and communication technology and uneven skills and experience relating to its utilization (Norris, 2001; Pérez-Morote *et al.*, 2020). Being digitally competent involves more than being able to use the latest smartphone or computer software; it encompasses being able to

search, filter, and evaluate data, interact and collaborate using digital technology (including engaging with citizenship requirements), and protect data and privacy (European Commission, 2022). The digital divide is underpinned by many factors, such as sociodemographic, socioeconomic, and personal elements (such as trust, motivations, values, attitudes, and beliefs). It is also affected by access to social support, digital training, infrastructure, and large-scale events such as COVID-19 (Lythreatis et al., 2022). Individuals' confidence in their ability to use technology is task-specific: They might be confident when connecting with friends but less so when addressing an administrative matter (Linos et al., 2022).

Digitalization tends to create barriers to participation for vulnerable and disadvantaged groups (Safarov, 2023). The ability to derive benefits from internet use correlates with education levels and income. People with higher education and better incomes utilize the internet more profitably and understand how the government functions and how to get involved in civil society. In contrast, those with fewer resources often surf online aimlessly (Pérez-Morote et al., 2020). The advance of digitalization has sustained and even deepened existing social inequalities (e.g. Schou and Pors, 2019; Madsen et al., 2022) and led to so-called *creaming practices*, where professionals prioritize the clients best able to communicate on digital platforms (Breit et al., 2021).

The *administrative burden* (Herd and Moynihan, 2018) refers to a citizen's experience of an onerous system, especially one that is taxing for disadvantaged groups. The burden takes the form of compliance, learning, and psychological costs, which typify the time and money needed to navigate an administrative process; the difficulties faced when searching for information on services, the social shame of accessing services the general public views negatively; and feelings of disempowerment because of reliance on such services (Linos et al., 2022; Madsen et al., 2022). The administrative burden is further exacerbated by digital technologies, creating additional hurdles for those with low digital competency (Döring, 2021; Madsen et al., 2022). The digitalization of public services has imposed greater responsibility on service users by requiring digital skills and administrative competency (Grönlund et al., 2007).

Recent research demonstrates that migrants find navigating digital services difficult (Aaltonen, 2019) and are sometimes unable to do so at all (Safarov, 2023). Migrants may also be subject to discriminatory actions by public servants (Halling and Petersen, 2024). Moreover, migrants are at a disadvantage in terms of understanding the local public service system, which intensifies the administrative burden (Safarov, 2023). Claimants must know where to find the necessary forms and information, how to act upon them (Grönlund et al., 2007), and also understand the vocabulary and syntax of bureaucratic communications; such capabilities are naturally weaker among migrants than others in society (Döring, 2021; Grönlund et al., 2007). It is important to remember that the group labelled *migrants* is by no means homogenous but differs regarding education levels, the reasons for migrating, and socioeconomic background. For example, in Finland, 40% of migrants grapple with literacy or numeracy skills (Musset, 2015), while on the other hand, 40% possess higher-level qualifications (Larja, 2020). This portrait elucidates the nuanced interplay between societal positioning, educational inequities, and the implications of digitalization.

The role of frontline professionals in the quality of digital public services

Digitalization can potentially improve interaction and access and erase geographical, physical, and time restrictions on services (Breit et al., 2021; Nordesjö et al., 2022). Nevertheless, it can also pose notable challenges if, for example, professionals or clients are not abreast of the technology (Breit et al., 2021). Limiting frontline professionals' discretion seems to enhance efficiency but at the expense of decision quality (Busch and Henriksen, 2018).

Digitalization has changed the role and tasks of both the service user and the public official (Pollitt, 2012). It has altered the power dynamic between them (Breit et al., 2021), raised

IJPSM

ethical questions about client privacy and confidentiality (Nordesjö *et al.*, 2022), and created mutual anticipation (Hupe, 2022). In the present study, the term *digital encounter* refers to interactions between frontline professionals and citizens conducted through digital channels (Breit *et al.*, 2021). These encounters leverage technology to facilitate either the co-production and co-creation of public services or the creation of public value through public services. Digital technology's potential to enhance the co-creation of public services (Criado and Gil-Garcia, 2019) lies in facilitating direct interaction, encouraging citizen participation, and helping solve capacity problems (Lember *et al.*, 2019; Breit *et al.*, 2021; Zyrak and Martinussen, 2024). Public value can be recognized either directly by service users or indirectly by those who observe its adopters (Lopes *et al.*, 2019). The above suggests that the *quality* of digital technology lies not in its technical capabilities but in how it aligns with and enhances the underlying values of the relationship between frontline professionals and citizens (Casula *et al.*, 2022). The public official's role is pivotal in digital public encounters, as the value of a service is created in the interaction between a frontline professional and a client and is defined by the latter determining how well the resources provided match their needs (Osborne *et al.*, 2021).

The digitalization process has spurred considerable growth in self-service elements, which has reduced the frequency of citizen encounters with frontline professionals (Hupe, 2022; Schou and Pors, 2019). The situation is problematic because part of the population lacks the skills to obtain appropriate services and benefits and because citizen's trust in government is built on personal encounters with public service officials (Hansen, 2022; Van de Walle and Bouckaert, 2003). Public encounters facilitate trust and participation and also foster personal connections and thus counter alienation (Jeffares, 2021). Direct communication also tends to mean frontline employees will be more accommodating regarding clients' wishes (Halling and Petersen, 2024). Even a single encounter can have a far-reaching effect on a client's trust in administrative and political institutions (Hansen, 2022).

Trust is an inherent requirement in public services because they can be intangible and heterogenous and because service users must submit sensitive personal data (Belanche *et al.*, 2014). Citizens are most likely to trust a system they understand; if they do not comprehend it, they are more likely to question its legitimacy (Döring, 2021). A recent OECD study found public trust in government is generally high in Finland. Officials are considered competent and trustworthy and recognized as crucial to maintaining trust (OECD, 2021). However, the OECD (2021) also raised concerns over several efficiency-oriented reforms. Those include extending privatization and reducing public-sector staff levels, which exploit digitalization to deliver cost savings.

In the context of digital public services, trust appears as a multidimensional entity involving the interplay between technology, government entities, organizations, and individuals (Alzahrani *et al.*, 2017). The distance and impersonality of the internet make trust even more salient (Belanche *et al.*, 2014), and extensive research establishes its significant role in the acceptance of e-government (Lai and Lobo Marquez, 2023). Earlier research shows that e-government trust is heavily linked with trust in government organizations and the internet and technology (Lai and Lobo Marquez, 2023). Moreover, such trust is associated with a high educational level and income (Pérez-Morote *et al.*, 2020), disposition (Alzahrani *et al.*, 2017), service quality, and recommendations from public administration and related others (Belanche, 2014), perceived usefulness, ease of use, and awareness (Patergiannaki and Pollalis, 2024).

Research design and methodology

Researchers collected primary data from interviews with frontline professionals guiding migrant clients. This approach means that the actual voice of the target group is conveyed through another party, perhaps diluting some views while amplifying others. However, the interviewees had an extensive understanding of the issues facing migrants in Finland, as they

meet clients daily. Additionally, 11 of the 15 interviewees had personal experience of migration. The interviewees were selected utilizing a purposive sampling method based on their knowledge of the topic. After 15 interviews, the data appeared sufficiently saturated.

Qualitative methods support the aim of this study by providing a rich understanding of a complex phenomenon when it is not reasonable to study quantitative data alone (Denzin and Lincoln, 2000). Digital public encounters are an emerging and complex research subject where patterns remain to be identified, thus justifying the qualitative approach.

The empirical context and data collection strategy

In Finland, 5.3% of the total population is foreign-born. Significant proportions of that group are present because of work (35.8%) or family reunification (33.3%) (European Commission, 2024). The percentage of people from migrant backgrounds receiving unemployment and social benefits is higher than that of Finnish-born citizens (Jauhiainen and Raivonen, 2020), and cities and municipalities are central to providing guidance for migrants and promoting integration and working life (Centre of Expertise in Immigrant Integration, 2024). The interviewees were chosen to represent an array of institutions facilitating migrant integration into Finnish society and catering to different client groups. One interviewee estimated half of their client group was illiterate, while others described their clients as highly educated. Seven interviewees provided counselling and guidance to address clients' needs in languages other than Finnish or English. Some of them also served clients in English and Finnish. Four other interviewees also provided general information but only in Finnish or English. The remaining four advised on specific issues, such as university education or employment. One of the interviewees worked for an NGO, and the others were public-sector officials.

The first author conducted the interviews between September 2023 and February 2024. A group of 15 professionals were interviewed, 12 in one-to-one interviews and three in a group interview. The sessions lasted between 26 and 97 min, and all interviews were recorded and transcribed. All interviewees had at least some experience of online meetings and also met their clients in person. Some interviewees reported they held just a couple of online meetings per month, whereas, for others, the online format was more the rule than the exception.

The interviews were semi-structured, a form that has the advantage of being flexible and also of enabling reciprocity between interviewer and interviewee (Galletta, 2012). The interview questions directed participants towards the type of information the interviewer sought (Gill et al., 2008). However, the format was intended to leave room for facts or attitudes to emerge that provided insights into the relevant phenomenon. The format is especially suitable when studying people's perceptions and opinions or complex issues and when the research is exploratory and the researcher is unfamiliar with the topic (Barribal and While, 1994).

Following the five-step guide to conducting semi-structured interviews defined by Kallio et al. (2016), we started the process by identifying the prerequisites for using semi-structured interviews. The process entailed establishing a knowledge base concerning digital encounters and identifying specific areas to focus on. Second, we reviewed the key research literature and informally discussed the topic with public service professionals to obtain a comprehensive overview. Third, we formulated the preliminary semi-structured interview guide in the form of a list of questions directing the conversation towards the research topic (Barribal and While, 1994). The fourth stage was to pilot-test the guide, confirming its relevance and coverage. That stage involved internal discussions between the researchers and an assessment by the service experts. The guide addressed questions about the interviewees' jobs, their experience with digital public encounters, how they thought the digital medium affected the encounters, and how well they thought their clients could utilize digital services.

Data analysis

The information derived from the interviews was subjected to thematic analysis using an abductive approach, which enables a dialogue between theoretical understanding and insights

IJPSM

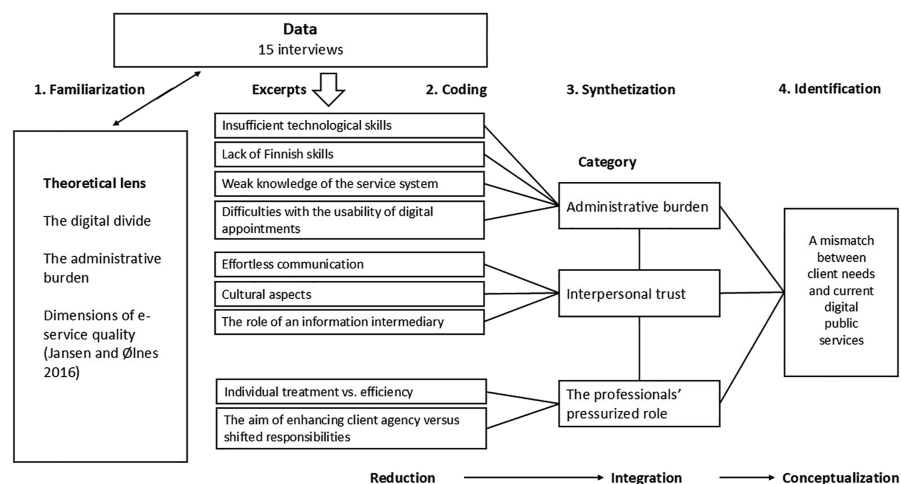
from the empirical data (Dubois and Gadde, 2002). The thematic analysis was built upon a contextual understanding of the nuances of the digital divide and the administrative burden. The analysis followed the plan of Robson (2011, p. 476), who divided the thematic coding approach into five stages (see Figure 1). First, researchers familiarized themselves with the data by listening to all interviews, focusing on the overarching impressions of the interviewees on digital public encounters and their attitudes to these interactions. Second, we listened to the interviews again and generated the initial codes, which allowed us to organize the data into manageable segments for further analysis. Third, we identified recurring patterns and themes to reveal elements that either enhanced or hindered the quality of the digital interactions. To strengthen the reliability of the study, both authors listened to the interviews and coded the themes independently. Following coding, we convened to reconcile our findings, discuss our individual interpretations, and ensure our analyses were congruent. Fourth, we synthesized these themes into coherent thematic networks, enabling a more structured representation of the data. Finally, we integrated the thematic networks and interpreted them with reference to relevant literature, also returning to the interviews and assessing the congruity of the networks with the original data. We prioritized themes based on their relevance and contribution to our research objectives.

Findings

Below, we explore frontline professionals' experiences with digital public encounters and their opinions on their relevance and adequacy with migrant clients.

Administrative burden

The results show that the majority of the interviewees did not consider digital means well-suited to responding to the needs of their clients and preferred in-person encounters. Key problems permeating digital public encounters with migrant clients were insufficient technological or Finnish-language skills. Those issues were sometimes combined with weak knowledge of the local service system and sometimes even illiteracy. The issues particularly affected older adults and those from developing countries.



Source(s): Figure created by authors

Figure 1. The theory-guided content analysis

Insufficient technological skills and lack of Finnish-language skills. Some interviewees complained that too much of the brief designated appointment time was wasted logging in and testing sound and image quality. Some clients did not know how to share their screens, preventing them from showing a form or decision they did not understand. Those clients who struggled to use digital devices also often struggled to communicate in Finnish or English, and the interviewees considered it especially important to offer hands-on guidance to clients who did not understand Finnish or English.

There were also issues with connections lagging that impacted the overall technical performance. Sound connection issues meant participants had to repeat themselves. One interviewee pointed out that such problems “make you kind of lose your rhythm”. The findings point to the paradoxical nature of technology, recognized by Earley (2014), as digital solutions usually foster productivity; however, when applied, new tools and infrastructure present new complexities, which can obscure the desired results.

Weak knowledge of the service system. That client segment struggled with digital services and the bureaucratic system (Madsen *et al.*, 2022). Many matters could not simply have been administered digitally, as clients often sought help with digitalized public services. Examples of problematic situations requiring the client’s presence included completing forms in a system demanding authentication or a professional having to contact a service provider on their behalf.

Difficulties with the usability of digital appointments. Clients did not necessarily have computers, and both sides found conducting online meetings by telephone difficult, especially if something had to be shown on the screen, as was often the case. Some clients were in noisy, public places, such as a bus, which complicated interaction, especially if their language skills were weak. Some were at home and were interrupted by children.

The online booking system used in one organization caused problems, as clients often booked an online appointment but then visited the organization in person, or some tried to make contact using the more familiar WhatsApp video call function instead of via the Teams application mandated by the public service provider. Clients did not find the services easy to use and could not personalize digital encounters. Many clients preferred using WhatsApp or social media to interact with professionals, but that route is often prohibited in public organizations. Moreover, non-attendance and asking questions beyond the remit of the professionals were more frequent online than in person.

Nevertheless, six interviewees stated that clients who chose to meet digitally had good digital skills and were well-prepared for the meeting. The online option seemed best suited to meetings conducted in English, as the clients, in that case, were most often well-educated and digitally competent. Students, and young people in general, were usually comfortable with online meetings and even preferred them. Online meetings were considered suitable for simple matters, general guidance, and those seeking employment or education when the requirements were straightforward. For example, an adviser could share their screen to illustrate which websites to search for work or to review a client’s CV. The natural prerequisite is for the client to have adequate digital skills and preferably also competent Finnish or English to understand Finnish public services websites. For clients juggling a busy schedule and with young children or those located outside the city or even abroad, digital meetings offer a practical solution. Many interviewees mentioned that follow-up sessions could be implemented more easily online if the client required several meetings.

Interpersonal trust

The interview data highlight the importance of human presence and building trust between the professional and the client, which has been recognized to shape citizen trust in government and even individual encounters matter (Hansen, 2022). Most interviewees stated trust only grew during in-person meetings owing to easier communication, cultural aspects, and the professionals’ role as conduits between the client and bureaucratic requirements.

IJPSM

Effortless communication. The professionals considered in-person guidance added value to the service system. All but one stated that the interaction was *just not the same* online, and some connection seemed lacking. As one interviewee put it: “We are not in some Kafkaesque castle on a mountain but humans, and you can come and talk face-to-face with us.” Meeting in person improved mutual understanding through non-verbal communication and helped maintain concentration. If the client did not have a camera on, it was difficult to be sure they truly understood, even if they said they did. The professionals noted clients seemed to feel more secure in in-person meetings and could easily query issues they were unsure of. The in-person meetings were depicted as more relaxed, including small talk to prime the conversation.

In contrast, online meetings moved straight to business, congruent with prior findings about digital interaction tending to focus on specific goals instead of building lasting working relationships (Nordesjö *et al.*, 2022). Some professionals discussed the emotional aspects of being an adviser – some clients wanted to relate issues such as their struggles in Finland or previously in their homeland. The situation might indicate other service needs (Aaltonen, 2019).

Cultural aspects. In addition, many clients seemed to trust information delivered in person more than that obtained from websites or online meetings. That finding could reflect clients having little experience with alternatives to in-person service provision in their home countries. The majority of clients opted for in-person meetings, and most of the professionals preferred them too. Some expert interviewees stated no preference for remote or in-person meetings, but the nature of their client’s issues and insufficient digital skills made in-person meetings easier. The in-person preference could also be partially connected to the professionals’ disposition. As one interviewee put it, “I think it’s to a certain extent linked with your personality; maybe I am the type of person who likes to get to know people in person, likes to engage with others; I am very comfortable speaking, leading these kinds of sessions”.

The role of an information intermediary. It seemed that clients relied on the professionals offering advice in their first language (who were immigrants themselves), and the specialist from the NGO whenever they encountered problems with Finnish bureaucracy. The finding is congruent with recent research indicating that people need information presented from a citizen perspective, communicated in plain language (Madsen *et al.*, 2022), and for a kind of *information intermediary* between the government and the citizen (Giest and Samuels, 2023). Most of the information on Finnish public services is available online, but finding it requires digital competence and an understanding of the system. In addition, the professionals regarded conveying empathy, demonstrating they were paying attention, and offering a friendly face as equally important. They felt they could not express professional warmth in the same way via digital technology, and online communication erected barriers. That is an important consideration, as Hansen’s (2022) results establish that a professional’s warmth and competence are important factors in building trust in a governmental institution and, ultimately, the system in general. However, one of the interviewees had different experiences and did not consider the medium of the meeting to distort the communication in any way, as long as the professional’s communication was convivial. The same interviewee also stated that on occasion, maintaining a certain distance between client and professional could be a benefit, a view supported by another interviewee, who said that in some cultures, people expect there to be barriers between themselves and officials.

The professionals’ pressurized role

Individual treatment versus efficiency. While the professionals did not expressly state it, online meetings can be more efficient as the timescale is set and discussions go straight to the point. Interviewees seemed to balance the importance of individual treatment and efficiency, a common dilemma for street-level bureaucrats (Busch and Henriksen, 2018). They used their discretion to ascertain that clients’ needs were met and strived to answer all their questions, even those beyond the professional’s remit. However, the short periods assigned for meetings and long client queues forced the experts to hurry.

The aim of enhancing client agency versus shifted responsibilities. One professional stated that online meetings could advance clients' digital competence and encourage them to manage their affairs independently, an assumption in line with earlier research showing that digitalization has shifted responsibility onto citizens (Lindgren *et al.*, 2019). That shift can create a dilemma: It is important to motivate clients to increase their agency and to ensure different groups do not miss out on technological development, but enacting the policy and a lack of accountability can persuade the government to dilute its responsibility in pursuit of cost savings (Steen *et al.*, 2018). That is an issue when digitalization is exploited to increase productivity (OECD, 2021). Despite living in Finland for a considerable period, some clients were not conversant with the public service system and frequently returned to the guidance services.

Discussion

This study focused on frontline professionals' experiences with digital public encounters and analysed how well they respond to migrant clients' needs. We identified (1) the importance of interpersonal trust, (2) the need for more user-friendly and functional services, and (3) the pressurized and shifting role of the frontline professional as key aspects when assessing the functionality of digital public encounters.

First, interpersonal trust was recognized as a key factor determining the success of a digital public encounter. Trust in such an abstract construction as a public service system is strongly influenced by experiences at its access points (Alzahrani *et al.*, 2017). Interpersonal trust seems to promote public value creation, buffering clients' doubts about digital public services and the impacts of the administrative burden. Weak trust between clients and service providers could trigger a value co-destruction process instead of value co-creation (Steen *et al.*, 2018). Our research highlights that digital public encounters do not function with people lacking competency in the Finnish language and digital skills and with a limited understanding of the local service system. Instead, they form another barrier for these vulnerable people (Safarov, 2023). The interviewees considered the in-person encounters increased clients' trust and confidence that issues could be resolved, which should support the continued use of digital encounters. A trusted adviser is especially crucial for those migrants with a narrow social circle as they could be the only contact with practical knowledge of the administrative system.

Second, the results call for the further development of digital public encounters. The supply must be user-friendly and functional for less affluent and less educated clients to ensure successful services and productivity gains. Digital encounters should not be reserved for those already skilled and exclude groups with fewer competencies. It is important to emphasize that the main reason for the development should not be financial scarcity but inclusion: if the client's voice is not heard sufficiently in the development process, the services do not meet their needs. Our interviewees' experiences show that current digital public services require digital and societal competency, including proficiency in the language, which many clients do not possess. While digital interaction can expand participation (Pérez-Morote *et al.*, 2020), the challenge is to apply technology to existing organizational processes to benefit the service user. When that integration fails or the official channels are too complex, people turn to unofficial sources such as social media (e.g. Linos *et al.*, 2022).

Third, exercising discretion renders the work of a frontline professional wielding public authority demanding. The role encompasses a promise to act with wisdom and justice, given the conflict inherent to it (Evans and Harris, 2004.) The division of discretion into rule, value, and task discretion (Taylor and Kelly, 2006) illustrates the shifts induced by digitalization, particularly in contexts involving vulnerable individuals. Digitalization has the potential to recalibrate rule discretion by introducing algorithm-based decision-making procedures. Professionals may rely on guidelines that offer structured decision paths, reducing rule application ambiguity. However, this shift necessitates a critical analysis to ensure that digital systems are attuned to the nuanced needs of vulnerable people and do not perpetuate systemic

IJPSM

biases. In the realm of value discretion, digitalization enables the abundance of data that can support professionals in making more informed decisions that align with societal values and individual needs. However, the impersonal nature of digital interactions can make it difficult to engage with vulnerable individuals empathetically. Digitalization also impacts task discretion by standardizing certain processes to improve efficiency. Nevertheless, there is a risk in oversimplifying complex human services that demand flexibility and adaptability. While digitalization offers opportunities to enhance the exercise of discretion through improved information flow and decision support, it also poses risks to the nuanced judgement required in human-centred public services (Virtanen *et al.*, 2023).

It is important to remember that only those experiencing issues with public services book appointments with professionals. Many migrants use these services independently without needing professional assistance.

Conclusions

This article highlights several important conceptual implications regarding the intersection of client needs and digital public services. Our key points to consider:

The identification of the administrative burden, lack of interpersonal trust, and the pressurized roles of professionals do not exist in isolation; they collectively impact the effectiveness of digital services. This interconnectedness points to a systems-thinking approach, implying that addressing one issue requires considering the others and promoting a more holistic strategy in service design and implementation.

Secondly, our findings show that building interpersonal trust between clients and professionals is an essential element of effective service delivery. This suggests that digital services should focus on both technological solutions and cultivating trust-based relationships that enhance user engagement and satisfaction. The emphasis on human factors underlines the importance of empathy and user-centred design in developing digital public services. The findings signal the necessity of understanding the lived experiences of vulnerable groups, indicating that their needs must be prioritized in service development. Thirdly, the mention of clients lacking language skills and administrative competence highlights the digital divide. This underscores the need for digital services to be more accessible and inclusive, ensuring that they do not inadvertently marginalize those already vulnerable. The recognition of frontline professionals as valuable sources of insight suggests that their expertise and perspectives are critical aspects of service design. This points to a collaborative model where service development involves not only policymakers but also those who interact with clients directly, fostering a more nuanced understanding of client needs.

For practitioners, the results demand the service user be at the core of service development (Earley, 2014; Pérez-Morote *et al.*, 2020). Those struggling with digitalization and the language need training options. However, it is important to be realistic about who might become linguistically and digitally proficient and who will continue to need at least some support from a professional. Returning to the elements contributing to the digital divide, in addition to digital training, our results point to the importance of increasing citizens' trust in digitalized services and information provided online (Lythreatis *et al.*, 2022). That goal seems heavily reliant on obtaining guidance from a trusted professional and information intermediary. That route would also offer access to social support (see also Welser *et al.*, 2019) as many clients might not have anyone to help them locally. In addition, the choice of communication channels should be considered since many clients prefer WhatsApp or other social media applications and, thus, might have greater self-efficacy utilizing them (Linos *et al.*, 2022). Privacy and reliability issues must be considered, but these options could at least be applied to general enquiries.

Each study highlights the need for further enquiry, and this study is no exception. We have identified three promising avenues for future inquiry. The first relates to the opportunities for digital co-creation. The key question is how to include vulnerable groups in developing digital services, as good intentions might lead to governments reducing their responsibility and

heightened inequality (Steen *et al.*, 2018). Addressing this question involves identifying mechanisms to prevent digital inequality and developing strategies that promote inclusivity. Secondly, our results indicate that it would be beneficial to investigate how frontline professionals' coping mechanisms (Breit *et al.*, 2021) could be integrated into digital service platforms. The goal would be to analyse mechanisms hindering the extension of existing inequalities and also to foster digital inclusivity for vulnerable populations. The third area of future research could be based on the design-for-experience perspective (Trischler and Westman Trischler, 2022). That approach could be tailored to meet the needs of vulnerable groups. The key question is how to create digital services that are not only accessible but also empower their stakeholders to co-create value in their environment.

References

- Aaltonen, S. (2019), "The digitalization of migrants' labor market integration services. Boosting or hindering social inclusion?", in Poutanen, S., Kovalainen, A. and Rouvinen, P. (Eds), *Digital Work and the Platform Economy: Understanding Tasks, Skills and Capabilities in the New Era*, Routledge, New York, pp. 142-158.
- Alidousti, S. and Sahli, F. (2024), "National and sectoral information technology planning: a systematic literature review", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 37 No. 4, pp. 465-485, doi: [10.1108/IJPSM-09-2023-0286](https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2023-0286).
- Alzahrani, L., Al-Karaghoul, W. and Weerakkody, V. (2017), "Analyzing the critical factors influencing trust in e-government adoption from citizens' perspective: a systematic review and a conceptual framework", *International Business Review*, Vol. 26 No. 1, pp. 164-175, doi: [10.1016/j.ibusrev.2016.06.004](https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2016.06.004).
- Barriball, K.L. and While, A. (1994), "Collecting data using a semi-structured interview: a discussion paper", *Journal of Advanced Nursing*, Vol. 19 No. 2, pp. 328-335, doi: [10.1111/j.1365-2648.1994.tb01088.x](https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.1994.tb01088.x).
- Belanche, G., Casalo, L., Flavián, C. and Schepers, J. (2014), "Trust transfer in the continued usage of public e-services", *Information and Management*, Vol. 51 No. 6, pp. 627-640, doi: [10.1016/j.im.2014.05.016](https://doi.org/10.1016/j.im.2014.05.016).
- Brandsen, T. (2021), "Vulnerable citizens: will co-production make a difference?", in Loeffler, E. and Bovaird, T. (Eds), *The Palgrave Handbook of Co-production of Public Services and Outcomes*, Palgrave Macmillan, Cham, pp. 527-539.
- Breit, E., Egeland, C., Løberg, I.B. and Røhnebæk, M.T. (2021), "Digital coping: how frontline workers cope with digital service encounters", *Social Policy and Administration*, Vol. 55 No. 5, pp. 833-847, doi: [10.1111/spol.12664](https://doi.org/10.1111/spol.12664).
- Busch, P. and Henriksen, H. (2018), "Digital discretion: a systematic literature review of ICT and street-level discretion", *Information Polity*, Vol. 23 No. 1, pp. 3-28, doi: [10.3233/IP-170050](https://doi.org/10.3233/IP-170050).
- Casula, M., Leonardi, C. and Zancanaro, M. (2022), "How does digital technology impact on the co-production of local services? Evidence from a childcare experience", *Public Money and Management*, Vol. 42 No. 2, pp. 87-97, doi: [10.1080/09540962.2020.1728066](https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1728066).
- Centre of Expertise in Immigrant Integration (2024), "Guidance and advice", available at: <https://kotoutuminen.fi/en/guidance-and-advice> (accessed 15 February 2024).
- Criado, J.I. and Gil-Garcia, J.R. (2019), "Creating public value through smart technologies and strategies: from digital services to artificial intelligence and beyond", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 32 No. 5, pp. 438-450, doi: [10.1108/IJPSM-07-2019-0178](https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2019-0178).
- Denzin, N. and Lincoln, Y. (2000), *Handbook of Qualitative Research*, Sage, Thousand Oaks.
- Döring, M. (2021), "How-to bureaucracy: a concept of citizens' administrative literacy", *Administration and Society*, Vol. 53 No. 8, pp. 1155-1177, doi: [10.1177/0095399721995460](https://doi.org/10.1177/0095399721995460).
- Dubois, A. and Gadde, L. (2002), "Systematic combining: an abductive approach to case research", *Journal of Business Research*, Vol. 55 No. 7, pp. 553-560, doi: [10.1016/S0148-2963\(00\)00195-8](https://doi.org/10.1016/S0148-2963(00)00195-8).

IJPSM

- Earley, S. (2014), "The digital transformation: staying competitive", *IT Professional*, Vol. 16 No. 2, pp. 58-60, doi: [10.1109/MITP.2014.24](https://doi.org/10.1109/MITP.2014.24).
- European Commission (2022), *The Digital Competence Framework for Citizens – with New Examples of Knowledge, Skills and Attitudes*, Publications Office of the European Union, available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/115376> (accessed 27 February 2024).
- European Commission (2024), "Governance of migrant integration in Finland", available at: https://migrant-integration.ec.europa.eu/country-governance/governance-migrant-integration-finland_en (accessed 27 February 2024).
- Evans, T. and Harris, J. (2004), "Street-level bureaucracy, social work and (Ex-aggerated) death of discretion", *British Journal of Social Work*, Vol. 34 No. 6, pp. 871-895, doi: [10.1093/bjsw/bch106](https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106).
- Galletta, A. (2012), *Mastering the Semi-structured Interview and beyond: From Research Design to Analysis and Publication*, New York University Press, New York.
- Giest, S. and Samuels, A. (2023), "Administrative burden in digital public service delivery: the social infrastructure of library programs for e-inclusion", *Review of Policy Research*, Vol. 40 No. 5, pp. 626-645, doi: [10.1111/ropr.12516](https://doi.org/10.1111/ropr.12516).
- Gill, P., Stewart, K., Treasure, E. and Chadwick, B. (2008), "Methods of data collection in qualitative research: interviews and focus groups", *British Dental Journal*, Vol. 204 No. 6, pp. 291-295, doi: [10.1038/bdj.2008.192](https://doi.org/10.1038/bdj.2008.192).
- Goodsell, C. (1981), *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*, Indiana University Press, Bloomington.
- Grönlund, Å., Hatakka, M. and Ask, A. (2007), "Inclusion in the e-service society - investigating administrative literacy requirements for using e-services", in Wimmer, M.A., Scholl, J. and Grönlund, Å. (Eds), *Electronic Government: 6th International Conference, EGOV 2007*, Berlin, Springer, pp. 216-227.
- Gyllenhammar, D., Eriksson, E. and Löfgren, M. (2023), "Value creation and destruction involving multiple public service organizations: a focus on frontline employees", *Public Management Review*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print, pp. 1-23, doi: [10.1080/14719037.2023.2206398](https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2206398).
- Halling, A. and Petersen, N. (2024), "Frontline employees' responses to citizens' communication of administrative burdens", *Public Administration Review*, Vol. 84 No. 6, pp. 1017-1037, doi: [10.1111/puar.13800](https://doi.org/10.1111/puar.13800).
- Hansen, F. (2022), "How impressions of public employees' warmth and competence influence trust in government", *International Public Management Journal*, Vol. 25 No. 6, pp. 939-961, doi: [10.1080/10967494.2021.1963361](https://doi.org/10.1080/10967494.2021.1963361).
- Herd, P. and Moynihan, D.P. (2018), *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*, Russel Sage Foundation, New York.
- Hupe, P. (2022), "Going viral: public encounters and digitalization", in Hupe, P. (Ed.), *Politics of the Public Encounter: What Happens when Citizens Meet the State*, Edward Elgar Publishing, pp. 211-234.
- Hyytinen, A., Tuimala, J. and Hammar, M. (2022), "Enhancing the adoption of digital public services: evidence from a large-scale field experiment", *Government Information Quarterly*, Vol. 39 No. 3, 101687, doi: [10.1016/j.giq.2022.101687](https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101687).
- Jalonen, H., Kokkola, J., Laihonon, H., Kirjavainen, H., Kaartemo, V. and Vähämaa, M. (2021), "Reaching hard-to-reach people through digital means – citizens as initiators of co-creation in public services", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 34 No. 7, pp. 799-816, doi: [10.1108/IJPSM-01-2021-0008](https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2021-0008).
- Jauhainen, S. and Raivonen, L. (2020), "Maahanmuuttajien Kelan etuuskien käyttö vuonna 2018", Kelan Työpapereita 157, Helsinki, Kela.
- Jeffares, S. (2021), *The Virtual Public Servant: Artificial Intelligence and Frontline Work*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Kallio, H., Pietilä, A.-M., Johnson, M. and Kangasniemi, M. (2016), "Systematic methodological review: developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide", *Journal of Advanced Nursing*, Vol. 72 No. 12, p. 2954, doi: [10.1111/jan.13031](https://doi.org/10.1111/jan.13031).

-
- Lai, C. and Lobo Marques, A.J. (2023), "Aspects that constitute citizens' trust in e-government - a review and framework development", *Multidisciplinary Reviews*, Vol. 7 No. 2, 2024023, doi: [10.31893/multirev.2024023](https://doi.org/10.31893/multirev.2024023).
- Larja, L. (2020), "Osaaminen, työ ja toimeentulo", in Kuusio, H., Seppänen, A., Jokela, S., Somersalo, L. and Lilja, E. (Eds), *Ulkomaalaistaustaisten Terveys Ja Hyvinvointi Suomessa – Finmonik-Tutkimus 2018-2019*, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 1/2020.
- Larsson, K. and Skjølsvik, T. (2023), "Making sense of the digital co-production of welfare services: using digital technology to simplify or tailor the co-production of services", *Public Management Review*, Vol. 25 No. 6, pp. 1169-1186, doi: [10.1080/14719037.2021.2010402](https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2010402).
- Lember, V., Brandsen, T. and Tönurist, P. (2019), "The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation", *Public Management Review*, Vol. 21 No. 11, pp. 1665-1686, doi: [10.1080/14719037.2019.1619807](https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807).
- Lindgren, I., Madsen, C.Ø., Hofmann, S. and Melin, U. (2019), "Close encounters of the digital kind: a research agenda for the digitalization of public services", *Government Information Quarterly*, Vol. 36 No. 3, pp. 427-436, doi: [10.1016/j.giq.2019.03.002](https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.03.002).
- Linos, K., Carlson, M., Jakli, L., Dalma, N., Cohen, I., Veloudaki, A. and Spyrellis, S.N. (2022), "How do disadvantaged groups seek information about public services? A randomized controlled trial of communication technologies", *Public Administration Review*, Vol. 82 No. 4, pp. 708-720, doi: [10.1111/puar.13437](https://doi.org/10.1111/puar.13437).
- Lipsky, M. (1980), "Street-level bureaucracy", in *Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation.
- Lopes, K.M.G., Macadar, M.A. and Luciano, E.M. (2019), "Key drivers for public value creation enhancing the adoption of electronic public services by citizens", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 32 No. 5, pp. 546-561, doi: [10.1108/IJPSM-03-2018-0081](https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2018-0081).
- Lythreatis, S., Singh, S.K. and El-Kassar, A. (2022), "The digital divide: a review and future research agenda", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 175, 121359, doi: [10.1016/j.techfore.2021.121359](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121359).
- Madsen, C., Lindgren, I. and Melin, U. (2022), "The accidental caseworker – how digital self-service influences citizens' administrative burden", *Government Information Quarterly*, Vol. 39 No. 1, 101653, doi: [10.1016/j.giq.2021.101653](https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101653).
- Mortensen, N.M. (2024), "Sustainable implementation of co-production: exploring conflicts and coping behavior employed by street-level professionals", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 37 No. 1, pp. 91-107, doi: [10.1108/IJPSM-06-2023-0211](https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2023-0211).
- Musset, P. (2015), "Building Skills for All: a Review of Finland. Policy insights on literacy, numeracy and digital skills from the survey of adult skills", OECD skills studies, available at: <https://www.oecd.org/finland/Building-Skills-For-All-A-Review-of-Finland.pdf> (accessed 17 February 2024).
- Nordesjö, K., Scaramuzzino, G. and Ulmestig, R. (2022), "The social worker-client relationship in the digital era: a configurative literature review", *European Journal of Social Work*, Vol. 25 No. 2, pp. 1-13, doi: [10.1080/13691457.2021.1964445](https://doi.org/10.1080/13691457.2021.1964445).
- Norris, P. (2001), *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD (2021), "Drivers of trust in public institutions in Finland, building trust in public institutions", in *OECD eBooks*, doi: [10.1787/52600c9e-en](https://doi.org/10.1787/52600c9e-en).
- Osborne, S., Nasi, G. and Powell, M. (2021), "Beyond co-production: value creation and public services", *Public Administration*, Vol. 99 No. 4, pp. 641-657, doi: [10.1111/padm.12718](https://doi.org/10.1111/padm.12718).
- Patergiannaki, Z. and Pollalis, Y.A. (2024), "E-government quality from the citizen's perspective: the role of perceived factors, demographic variables and the digital divide", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 37 No. 2, pp. 232-254, doi: [10.1108/IJPSM-07-2023-0229](https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2023-0229).
- Pérez-Morote, R., Pontones-Rosa, C. and Núñez-Chicharro, M. (2020), "The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 154, 119973, doi: [10.1016/j.techfore.2020.119973](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119973).
-

IJPSM

- Pethig, F., Kroenung, J. and Noeltner, M. (2021), "A stigma power perspective on digital government service avoidance", *Government Information Quarterly*, Vol. 38 No. 2, 101545, doi: [10.1016/j.giq.2020.101545](https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101545).
- Pollitt, C. (2012), *New Perspectives on Public Services: Place and Technology*, Oxford University Press, Oxford.
- Robson, C. (2011), *Real World Research*, 3rd ed., Wiley, London.
- Safarov, N. (2023), "Administrative literacy in the digital welfare state: migrants navigating access to public services in Finland", *Social Policy and Society*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print, pp. 1-14, doi: [10.1017/S1474746422000719](https://doi.org/10.1017/S1474746422000719).
- Santolamazza, V., Mattei, G. and Grandis, F.G. (2024), "Citizens' role and digitalisation in the participatory budgeting to create public value: the case of Rome", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print, doi: [10.1108/IJPSM-05-2023-0165](https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2023-0165).
- Schou, J. and Pors, A.S. (2019), "Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalized welfare", *Social Policy and Administration*, Vol. 53 No. 3, pp. 464-477, doi: [10.1111/spol.12470](https://doi.org/10.1111/spol.12470).
- Steen, T., Brandsen, T. and Verschuere, B. (2018), "The dark side of Co-creation and Co-production: seven evils", in Brandsen, T., Steen, T. and Verschuere, B. (Eds), *Co-Production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, Routledge, pp. 284-293.
- Taylor, I. and Kelly, J. (2006), "Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19 No. 7, pp. 629-642, doi: [10.1108/09513550610704662](https://doi.org/10.1108/09513550610704662).
- Trischler, J. and Westman Trischler, J. (2022), "Design for experience – a public service design approach in the age of digitalization", *Public Management Review*, Vol. 24 No. 8, pp. 1251-1270, doi: [10.1080/14719037.2021.1899272](https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1899272).
- Van de Walle, S. and Bouckaert, G. (2003), "Public service performance and trust in government: the problem of causality", *International Journal of Public Administration*, Vol. 26 No. 8, pp. 891-913, doi: [10.1081/PAD-120019352](https://doi.org/10.1081/PAD-120019352).
- Virtanen, P., Jalonen, H. and Tammeaid, M. (2023), "Public sector leadership", in *A Human-Centred Approach*, Routledge, London.
- Welser, H.T., Khan, M.L. and Dickard, M. (2019), "Digital remediation: social support and online learning communities can help offset rural digital inequality", *Information, Communication and Society*, Vol. 22 No. 5, pp. 717-723, doi: [10.1080/1369118X.2019.1566485](https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1566485).
- Zyzak, B., Sienkiewicz-Małyjurek, K. and Jensen, M.R. (2024), "Public value management in digital transformation: a scoping review", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 37 No. 7, pp. 845-863, doi: [10.1108/IJPSM-02-2024-0055](https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2024-0055).

Corresponding author

Hanna Kirjavainen can be contacted at: hanna.kirjavainen@turkuamk.fi

For instructions on how to order reprints of this article, please visit our website:

www.emeraldgroupublishing.com/licensing/reprints.htm

Or contact us for further details: permissions@emeraldinsight.com