

# “Voi tulla mitä vaan vastaan”: Epävarmuus ja yhteiskehittämistä muokkaavat käytännöt osallistuvassa budjetoinnissa

Pauliina Lehtonen

## ABSTRACT

**Harnessing the unexpectedness in co-creation: How uncertainty shapes the practices of co-creation in participatory budgeting?**

Recently, co-creation has been promoted as a bottom-up approach for fostering democratic processes relating to the knowledge production in governance. Participatory budgeting, which enables citizens to work with professionals or other stakeholders to design and decide how common funds are allocated, is considered as a form of co-creation. Based on empirical data collected in the city of Tampere and in the municipality of Inari, the article scrutinizes participatory budgeting, specifically where the diversity of participants and working cultures of local administrations introduce uncertainty in co-creation. To facilitate co-creation, there is a need to distinguish different practices of co-creation and identify their enabling or restricting elements. The article distinguishes among six practices: 1) organizational commitment, 2) identification of actors and initiation of collaborative partnerships, 3) resourcing, 4) leadership, 5) identification of expertise and knowledge, and 6) emotional work.

**Keywords:** co-creation, participatory budgeting, public participation, uncertainty

Kansalaisosallistumisen vahvistaminen ja julkisen päätöksenteon avaaminen ovat olleet pitkään keskeisiä uudistusteemoja julkishallinnossa. Näitä pyrkimyksiä on motivoinut ymmärrys siitä, että kansalaislähtöinen tieto monipuolistaa hallinnon tietoa (Bäcklund 2007; Forester 1999).

Kansalaisosallistumisen käytäntöjen kehittämisessä on viime vuosina yleistynyt puhe yhteiskehittämisestä (eng. *co-creation* tai *co-production*), jolla viitataan kansalaisten aiempaa suurempaan rooliin julkisten palveluiden, toimintojen ja elinympäristöjen suunnittelussa (Torfing ym. 2019; Brandsen & Honingh 2018). Yhteiskehittämisessä erilaiset toimijat, kuten viranhaltijat, asukkaat, yrittäjät ja yhdistykset ovat kehittämiskumppaneita.

Yksi esimerkki yhteiskehittämisestä on osallistuva budjetointi (Barbera ym. 2016; Manes-Rossi ym. 2021). Se on osallistumisen menetelmä, jossa asukkaat pääsevät kehittämään asuin- ympäristöjä ja julkis palveluja sekä päättämään, mitä kehitystoimenpiteitä toteutetaan julkisilla varoilla (Sintomer ym. 2008). Esimerkiksi kunta voi varata määrärahan tai prosentiosuuden budjetistaan asukkaiden päätettäväksi. Asukkaat tekevät ehdotuksia rahankäytöstä, minkä jälkeen he päättävät miten raha jaetaan esimerkiksi äänestämällä toteutettavista ehdotuksista.

Tässä artikkelissa käsitän yhteiskehittämisen prosessiksi, jossa uudet toimintamenetelmät, erilaisten toimijoiden osallisuus ja monitahoisten asioiden käsittely synnyttävät epävarmuutta yhteiskehittämiseen (Rossi & Tuurnas 2019; Head & Alford 2015). Tarkastelen yhteiskehittämisen epävarmuutta osallistuvan budjetoinnin suunnittelussa ja toteutuksessa. Yhteiskehittämisen epävarmuus tuo esiin yhteiskehittämisen kriittisiä kohtia, jotka liittyvät siihen, millaisia ratkaisuja yllättävissä tilanteissa tehdään.

Tarkastelen Tampereella ja Inarissa keräämääni empiirisen aineiston pohjalta osallistuvaa budjetointia yhteiskehittämisenä: Millaiset käytännöt ovat organisaation kannalta keskeisiä yhteiskehittämisen epävarmuuteen reagoimisessa? Voivatko nämä käytännöt samalla tuottaa ennakomattomuutta yhteiskehittämiseen? Käsitte-

len ensin yhteiskehittämistä ja siinä läsnä olevaa epävarmuutta, minkä jälkeen esittelen osallistuvan budjetoinnin menetelmän. Tutkimusmenetelmien ja aineiston kuvauksen jälkeen analysoin yhteiskehittämistä osallistuvassa budjetoinnissa Tampereella ja Inarissa. Osoitan aineiston pohjalta, että epävarmuus sisältyy yhteiskehittämisen luonteeseen. Yhteiskehittämisen mahdollistamiseksi on tärkeää tunnistaa, miten siinä muodostuvat käytännöt tukevat tai rajaavat yhteiskehittämisen toteuttamista organisaatiossa.

### YHTEISKEHITTÄMINEN YHTEISENÄ ARVONLUONTINA

2010-luvulla julkishallinnon kehittämisen ydintrendejä on ollut kansalaisten ja yhteisöjen osallistaminen (Osborne 2010). Pyrkimyksenä on ollut vahvistaa hallintojärjestelmien legitimitteettiä, parantaa kansalaisten ja hallinnon välistä luottamusta ja löytää ratkaisuja palveluiden tai asuinalueiden kehittämiseen.

Yhteiskehittämisestä on tullut keskeinen osa julkishallinnon kehittämisretoriikkaa, sillä sen ajatellaan mahdollistavan palvelujen aito käytäjälähtöinen kehittäminen. Yhteiskehittämisen käsite syntyi markkinointitutkimuksessa, kun käyttäjiä alettiin osallistaa tuotteiden ja palveluiden kehittämiseen (Osborne ym. 2016). Markkinoinnista yhteiskehittäminen levisi julkishallintoon, jossa sitä on hyödynnetty niin asuinalueiden, kaupunkien kuin kaupunkiseutujen kehittämisessä (Lehtonen & Tuurnas 2021; Leino & Puumala 2020; Ruokolainen ym. 2018).

Yhteiskehittäminen voidaan jakaa yksilölähtöiseen yhteiskehittämiseen, ryhmäyhteiskehittämiseen ja kollektiiviseen yhteiskehittämiseen. Sijoitan osallistuvan budjetoinnin osaksi kollektiivista yhteiskehittämistä, jossa ei keskitytä vain yksilön tai käyttäjän näkökulmaan, vaan yhteiskehittämistä toteutetaan erilaisten toimijoiden, kuten kansalaisten tai järjestöjen kanssa (Sorrentino ym. 2018). Osallistuva budjetointi kollektiivisena yhteiskehittämisenä käsittelee yhteisesti merkityksellisiksi tunnistettuja kysymyksiä ja tuottaa niihin erilaisia yhteisöjä hyödyttäviä ratkaisuja (Nabatchi ym. 2018, 771; Barbera ym. 2016).

Nabatchi ym. (2018, 771–772) jakavat yhteiskehittämisen neljään vaiheeseen: ensin määri-

tellään tarvittavia julkisia palveluja, niiden vaikutuksia ja käyttäjiä (*co-commission*). Osallistuvassa budjetoinnissa tapahtuva budjetoinnin priorisointi on esimerkki tällaisesta vaiheesta (Barbera ym. 2016). Suunnitteluvaiheessa (*co-design*) yhteiskehittämiseen osallistuvien tieto nivotaan tehtäviin päätöksiin, kun etsitään kuntalaisten tarpeita palvelevia tapoja tuottaa palveluja. Jakamisvaiheessa (*co-delivery*) julkishallinto ja kansalaistoimijat tuottavat yhdessä palveluja. Arviointivaiheessa (*co-assessment*) julkispalvelujen tuottamista arvioidaan yhdessä esimerkiksi kuntalaisten kanssa, sen sijaan että toimintaa arvioisi ulkopuolinen konsultti.

Käsitän yhteiskehittämisen vuorovaikutteiseksi prosessiksi, jossa keskeistä on tasa-arvoisen kumppanuus, tiedon tuottaminen ja asioiden kehittäminen yhdessä julkishallinnon ja sen sidosryhmien kanssa. Samalla määritellään yhteisiä arvoja esimerkiksi kaupunkikehittämisen pohjaksi. Torfingin ym. (2019) mukaan yhteiskehittämisen ideaalissa julkishallinto muuttuu valtaa pitävästä auktoriteetista yhteiskehittämisen alustaksi. Kuntalaiset vaikuttavat aktiivisesti elinympäristöönsä ja palveluihinsa, sen sijaan, että he olisivat vain palveluiden käyttäjiä tai kehittämistoimien kohteita (Bovaird & Löffler 2012). Yhteiskehittämisen perusajatus kritisoi-kin aiempia hallinnon uudistamispyrkimyksiä kuntalaisen passiivisesta ja kapeasta roolista.

Yhteiskehittämisen tutkimus on painottunut yhteiskehittämiseen osallistuvien tahojen, kuten kansalaisten intressien ja motivaatioiden tarkasteluun, yhteiskehittämisen luonnehtimiseen ja onnistuneiden yhteiskehittämishankkeiden tarkasteluun (Fledderus ym. 2015; Bovaird & Löffler 2012; Barbera ym. 2016). Vähemmän on tutkittu yhteiskehittämisen haasteita (Löffler & Bovaird 2020), tai organisaationäkökulmasta sitä, miksi toimijat hyödyntävät yhteiskehittämistä (Fledderus ym. 2015). Tässä artikkelissa tarkastelen yhteiskehittämisen haasteita organisaatiossa epävarmuuden näkökulmasta. Artikkelin tietoa voidaan hyödyntää yhteiskehittämisen toteutuksessa sekä pohdittaessa, millaisia tuloksia ja vaikutuksia yhteiskehittämällä tavoitetaan.

### EPÄVARMUUS YHTEISKEHITTÄMISESSÄ

Organisaatiotutkimuksessa epävarmuudella tarkoitetaan esimerkiksi organisaation toiminta-

ympäristön kompleksisuudesta tai toimijoiden muuttuvista vuorovaikutus- ja valtasuhteista syntyvää ennakoimattomuutta (Duncan 1972). Kompleksisuudella viitataan yleensä asioiden ja ilmiöiden monimutkaisuuteen tai epäselvyyteen (Jalonen 2007, 42). Tässä artikkelissa tarkoitetaan kompleksisuudella hallinnollisen ja poliittisen toimintaympäristön moninaisuutta, mikä näkyy esimerkiksi tietomäärien kasvuna, tietovirtojen nopeutena sekä hallinnollisiin ja poliittisiin prosesseihin kytkeytyvien toimijoiden ja kysymysten monitahoisuutena. Tiedon tulkinta ja hyödyntäminen tulee tällöin aiempaa haastavammaksi, mikä tekee hallinnon toimintaympäristöstä entistä epävarmemman. (Raisio ym. 2018.) Toimintaympäristön epävarmuus voi ilmetä myös vaikeutena ennustaa tulevia tapahtumakulkuja, päätösten seurauksia tai tapahtumista johtuvia syy-seuraussuhteita (Duncan 1972).

Yhteiskehittämisessä on läsnä sekä toimintaympäristön että muuttuvien vuorovaikutussuhteiden epävarmuus. Yhteiskehittäminen ei etene suoraviivaisesti tai ennakoidusti, sillä organisatoriset ja yksilölliset tekijät määrittävät millaiseksi yhteiskehittäminen muodostuu (Kleinmans 2017, 1504). Yhteiskehittämistä muokkaavilla yksilöllisillä tekijöillä viitataan ihmisten motivaatioon osallistua heille merkityksellisten teemojen yhteiskehittämiseen (Bovaird & Löffler 2012), yhteiskehittämiseen osallistumisen työläyteen, yhteiskehittämisestä saatavaan tietoon ja yhteiskehittämisen sosiaalisiin ja materiaalsiin palkkioihin (Verschuere ym. 2012, 1087). Organisatoriset tekijät paikantuvat instituution olosuhteisiin, esimerkiksi tukevatko organisaatorakenteet ja -käytännöt yhteiskehittämistä tai jaetaanko yhteiskehittämisen tavoitteet (Kleinmans 2017; Voorberg ym. 2015, 1342). Yhteiskehittämisen arvoa ei välttämättä tunnista, jos organisaatioissa koetaan pelkoa ammatillisen statuksen tai vallan menettämisestä. Osallistuvien kansalaisten toiminnan ennakoimattomuus voi myös aiheuttaa julkishallinnossa epävarmuutta ja vaikeuttaa sitoutumista yhteiskehittämiseen (Roberts ym. 2013).

Toimijat taustaorganisaatioineen tuovat yhteiskehittämiseen erilaisia arvoja, näkökulmia ja asiantuntijuuksia, joiden ristiriitaisuus vaikeuttaa yhteiskehittämisen kohteen käsittelyä (Head & Alford 2015, 713). Yhteiskehittämisen aikana

uudelleen muotoutuvat tavoitteet tai toiminnan keinot, eivät välttämättä vastaa toimijoiden lähtöoletuksia tai prosessin alussa sovittuja tavoitteita (Löffler & Bovaird 2020). Toimijoiden runsaus tuottaa epävarmuutta (Fledderus ym. 2015), mikä haastaa yhteiskehittämisprosessin johtamista. Johtamisen merkitys korostuu siinä, miten yhteiskehittäminen toteutetaan, ja onnistutaanko siinä identifioimaan yhteiskehittämisen ongelmat ja löytämään niihin ratkaisuja (Head & Alford 2015, 713; myös Uhl-Bien ja Arena 2017). Vaikka yhteiskehittäminen palvelujen järjestämisessä saattaa vähentää käyttäjien näkökulmasta palvelujen epävarmuutta, voi yhteiskehittämisen menetelmä pikemmin lisätä epävarmuutta organisaatioissa (Fledderus ym. 2015, 146). Kiinnostavaksi nouseekin se, millaiset tekijät aikaansaavat yhteiskehittämisessä epävarmuutta, ja miten organisaatioissa reagoidaan epävarmuuteen.

## OSALLISTUVA BUDJETOINTI YHTEISKEHITTÄMISENÄ

Osallistuva budjetointi on laajalle levinnyt osallistumismenetelmä, joka muuttaa perinteistä päätöksenteon dynamiikkaa antamalla asukkaiden päättää yhteisten verovarojen käytöstä. Sen toteuttamiseen ei ole yhtä tapaa, vaan sitä sovelletaan eri tavoin kontekstista riippuen (Sintomer ym. 2008; Lehtonen 2021). Suomessa tyyppillinen tapa on varata kunnassa määräraha asukkaiden päätettäväksi. Prosessi etenee usein niin, että kuntalaiset laativat ensin kehittämisideoita, joista valitsevat toteutettavat ehdotukset äänestämällä tai muulla tavoin priorisoimalla. Kunta sitoutuu toteuttamaan ehdotukset.

Menetelmä syntyi Brasilian Porto Alegressa sotilasvallan kukistumisen yhteydessä 1980-luvun lopussa. Tilanne synnytti uudenlaisen poliittishallinnollisen ilmapiirin, jossa osallistuvan budjetoinnin toivottiin uudistavan hallintokäytäntöjä, ehkäisevän korruptiota ja antavan valtaa yhteiskunnan syrjäytyneille ryhmille (Sintomer ym. 2008). Sittemmin sitä on hyödynnetty erilaisissa yhteiskunnallisissa konteksteissa, mikä on muokannut menetelmää ideologisesti neutraalimmaksi (Ganuzza & Baiocchi 2012, 1–2).

Menetelmän potentiaali osallistumisen kehittäjänä on liitetty paikallisdemokratian vahvistamiseen, osallistujien voimaannuttamiseen

sekä julkispalvelujen kehittämiseen (Cabannes 2004). Sen on huomattu lisäävän luottamusta hallintoon (Wilkinson ym. 2019), aktivoivan kansalaisia yhteiskunnalliseen toimintaan sekä osallistavan päätöksenteosta marginalisoituja ryhmiä (Souza 2001). Menetelmää on kuitenkin kritisoitu demokraattisten vaikutusten epäselvyydestä (Baiocchi & Ganuza 2014) ja osallistumisen inklusiivisuuden toteutumattomuudesta (Célérier & Cuenca Botey 2015).

Yhteiskehittämistä voi osallistuvassa budjetoinnissa tapahtua esimerkiksi yhteiskehittämisen suunnittelun tai tuotannon vaiheissa, jolloin osallistuvia kansalaisia ei vain konsultoida vaan he jalostavat ideoita täsmällisiksi toteutussuunnitelmiksi tai osallistuvat ehdotusten toteutukseen (Barbera ym. 2016). Mikäli kansalaisten rooliksi jää esittää näkemyksensä yleisötilaisuuksissa, voi yhteiskehittäminen osallistuvassa budjetoinnissa jäädä heikoksi (Sintomer ym. 2008; Manes-Rossi ym. 2021).

Aiempi tutkimus siitä, millaiset käytännöt tekevät osallistuvasta budjetoinnista yhteiskehittämisen kontekstissa mahdollista on jokseenkin vähäistä. Hallinnontutkimuksessa kiinnostus on kohdistunut osallistuvan budjetoinnin hyödyntämisen motivaation selvittämiseen, prosessin etenemisen tutkimiseen tai hallinnon asenteiden analysointiin menetelmästä (Barbera ym. 2016, 1089). Tunnistan artikkelissa yhteiskehittämiseen vaikuttavana elementtinä epävarmuuden. Osallistuva budjetointi esitetään yleensä selkeänä, vaiheesta toiseen etenevänä prosessina. Prosessi käynnistyy suunnittelusta, etenee ideoinnin kautta ideoiden esitarkastusvaiheeseen, ideoiden jalostusvaiheeseen ja niiden kustannusarviointiin. Tätä seuraa äänestysvaihe, toteutusvaihe ja seuranta- ja arviointivaihe. Osallistuva budjetointi esitetään teoriassa vaiheesta toiseen soljuvana prosessina, vaikka käytännössä epävarmuus on siinä vahvasti läsnä. Yhteiskehittämisen mahdollistamiseksi onkin tärkeää tunnistaa osallistuvassa budjetoinnissa muodostuvia käytäntöjä ja tarkastella, miten ne tukevat tai rajaavat yhteiskehittämistä.

## TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄT

Artikkeli pohjautuu empiiriseen tapaustutkimusaineistoon osallistuvasta budjetoinnista Tampereella ja Inarissa. Tapaustutkimuksellinen

lähestymistapa tuottaa kontekstiin sidottua tietoa siitä, miten tutkittava tapaus muotoutui ja miten erityiset tekijät tai olosuhteet vaikuttivat siihen, mitä tapahtui (Flyvbjerg 2006). Tapaustutkimusote pyrkii ymmärtämään tutkittavaa tapausta ja suhteuttamaan sitä laajempaan kontekstiin kadottamatta empiirisen aineiston yksityiskohtia (Laine ym. 10, 12; Stake 1995).

Tampereella toteutettiin vuonna 2020–2021 ensimmäinen koko kaupungin ”Mun Tampere”-osallistuva budjetointi 450 000 euron määrärahalta. Teemaksi valikoitui lasten ja nuorten hyvinvointi. Kaupunkilaiset lähettivät 380 ideaa, joista työstettiin asukastyöpajoissa 120 tarkempaa suunnitelmaa. Äänestyksessä toteutukseen valittiin 12 projektia, jotka kaupunki toteutti vuonna 2021. Voittaneet suunnitelmat kehittivät muun muassa nuorten stressinhallinta- ja mielenterveyspalveluita, ulkoilu- ja retkeilyolosuhteita ja vapaa-ajan palveluita kuten uimaran-toja ja skeittipaikkoja. Osallistuvaa budjetointia organisoivat kaupunkiorganisaatioissa ydintiimi (noin 3–4 hlöä), jonka tukena oli hallinnon eri yksiköistä koostuva työryhmä sekä ohjausryhmä. Koko kaupungin osallistuvaa budjetointia edelsi v. 2014 aluekohtainen osallistuvan budjetoinnin pilotti, jossa Tesoman lähiön asukkaat päättivät Tesomajärven viheralueen kehittämisestä (Häikiö, Lehtonen & Salminen 2016).

Inarissa osallistuva budjetointi toteutettiin v. 2021 kolmannen kerran. Osallistuvaa budjetointia ei ollut rajattu tiettyyn teemaan vaan asukkaat äänestivät 10 000 euron määrärahan käytöstä. 91 ideasta hyväksyttiin äänestykseen 16 ehdotusta. Äänestyksen voitti ehdotus lainatavista liikuntavälineistä, jonka kunta toteuttaa. Inarissa osallistuvaa budjetointia on kehitetty kokemusten pohjalta kierros kierrokselta. Ensimmäisellä kerralla viranhaltijat valitsivat toteutettavan ehdotuksen, mutta sen jälkeen asukkaat ovat äänestäneet voittajan. Prosessia organisoivat nykyisin kunnan hyvinvointikoordinaattori, jonka lisäksi kunnan vapaa-aikasihteeri ja hanketyöntekijä kohdistivat työpanosta osallistuvaan budjetointiin vuonna 2021.

Vuosina 2019–2021 kerätty aineisto muodostuu kaupungin ja kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden yksilö- ja ryhmähaastatteluista (Tampere 8 yksilöhaastattelua, 12 ryhmähaastattelua, Inari 7 yksilöhaastattelua) että osallistuvan havainnoinnin aineistosta (Tampere). Ha-

vainnointiaineisto koostuu Tampereen kaupungin osallistuvan budjetoinnin työryhmän kokouksista (9 kokousta), esitarkastusvaihe- ja kustannusarviointikokouksista palveluyksiköiden kanssa (7 kpl) ja asukastyöpajoista (7 kpl). Haastateltavien valintaa ohjasi lumipallo-otanta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 86) sekä kohdistettu otanta (Palinkas ym. 2015), sillä etsin haastateltaviksi osallistuvan budjetoinnin suunnittelussa ja toteutuksessa keskeisiä toimijoita. Käytän haastattelusitaatteja havainnollistamaan analyysia.

Analysoin aineiston aineistolähtöisellä sisälönanalyysillä, jossa empiirisestä aineistosta muodostetaan käsitteellinen näkemys tutkittavasta ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 112–113). Jaottelin ensin aineiston väljiin kategorioihin etsien kohtia, joissa ilmeni yhteiskehittämisen kannalta haastavia tai yllättäviä asioita. Kokosin kategoriat yhteiskehittämisen prosessia väljästi tulkiten suunnitteluvaiheeseen, toteutusvaiheeseen ja arviointivaiheeseen (Nabatchi ym. 2017). Etsin aineistosta asioita, jotka aiheuttivat näissä vaiheissa epävarmuutta. Ryhmittelin asiat organisaation toiminnan, asukkaiden osallistamisen ja vuorovaikutuksen teemoihin. Tunnistin teemoista tarkempia käytäntöjä, jotka joko saivat aikaan yhteiskehittämiseen epävarmuutta tai auttoivat käsittelemään sitä. Tämän pohjalta muodostin kuusi yhteiskehittämistä muokkaavaa käytäntöä, joita käsittelem seuraavaksi.

## YHTEISKEHITTÄMISTÄ MUOKKAAVAT KÄYTÄNNÖT

Yhteiskehittämisen epävarmuus liittyy niin yhteiskehittämisen toimijoihin ja intresseihin, kohteena olevan asian tai toimintaympäristön moninaisuuteen kuin yhteistoiminnan *käytäntöihin*. Käytännön käsitteellä viittaa yhteiskehittämiseen vaikuttaviin sosiomateriaalisiin elementteihin, jotka ovat vuorovaikutteisia, toiminnallisia, materiaalisia ja tuottavat merkityksiä (Bartels 2018). Yhteiskehittämisessä toimijat eivät hyödynnä vain olemassa olevaa tietoa, vaan tuottavat toiminnassa muodostuvissa käytännöissä ymmärrystä yhteiskehittämisestä. Vuorovaikutteiset ja toiminnalliset käytännöt liittyvät esimerkiksi yhdessä tekemiseen, materiaaliset fyysisten tilojen vaikutuksiin ja mer-

kityksiä tuottavat elementit yhteiskehittämisen herättämiin kokemuksiin ja tunteisiin.

Tunnistan aineistosta kuusi yhteiskehittämistä mahdollistavaa tai rajoittavaa käytäntöä: (1) organisaation sitoutuminen, (2) toimijoiden tunnistaminen ja kumppanuusyhteistyö, (3) resursointi, (4) johtaminen, (5) asiantuntemuksen ja tietotarpeiden tunnistaminen, (6) tunnettyö.

## Organisaation sitoutuminen

Organisaation sitoutuminen kertoo siitä, jae-taanko organisaatiossa ymmärrys yhteiskehittämisen merkityksestä (Voorberg ym. 2015, 1342). Osallistuvassa budjetoinnissa sitoutuminen yhteiskehittämiseen voi auttaa toteuttamaan aidosti asukkaita osallistava ja arvostava prosessi. Mikäli yhteiskehittämistä ei nähdä organisaatiossa merkitykselliseksi, muodostuu ristiriitoja osallistumista edistävien tavoitteiden ja organisaation perinteisten toimintatapojen välille.

Sekä Tampereella että Inarissa viranhaltijat eivät jakaneet samanlaista käsitystä osallistuvasta budjetoinnista, mikä heijastui näkemyksiin prosessin tavoitteista. Molemmissa paikoissa keskusteltiin menetelmän periaatteista, kuten siitä, miten raha jaetaan, ketkä saavat lähettää ideoita ja äänestää, tai miten lähetettyjä ehdotuksia arvioidaan. Pohdintaa herätti viranhaltijoiden valta vaikuttaa, mitkä ehdotukset pääsevät jatkoon:

*Tavallaan ne kokee että se on turhaa kustannusarvioida jotain yhtä pientä elementtiä osaksi jotain puistoa. Kun on näkemys siitä et se pitäis joko rempata koko höskä kerralla paremmin rahalla tai sit ei tehdä mitään. (Viranhaltija, Tampere)*

*Jotain semmosia mitkä oli mun mielestä ihan hyviä ehdotuksia ja ois hyvin voimu ottaa äänestykseen mutta jos toimialalla sanotaan että me tehään tota jo meidän perustyönä et ei sitä tarvi ottaa niin, totta kai jonkun verran voi yrittää puhua ihmisille mut tavallaan niitä ei pysty mitenkään, kävelemään toimialojen näkemysten yli. (Viranhaltija, Inari)*

Tampereella nuorisopalveluissa osallistuva budjetointi nähtiin omaa työtä tukevaksi prosessiksi, jolloin siihen sitouduttiin:

*Siin näkyy tosi hyvin mun mielest se et miten esim nuorisopalvelut näkee tän, keinona tehdä sitä omaa työtä paremmin. Se et saada inspiraatiota siihen et millasia juttuja nuoret toivoo. Jotka on sitä päivittäistä työtä joka tapauksessa. Kun sit taas, jossain muulla osastolla se nähään ehkä enemmän rasitteena. (Viranhaltija, Tampere)*

Osallistuvan budjetoinnin hahmottaminen tärkeäksi osaksi yksikön toimintaa tuki tiedonkulkua ja osallistuvan budjetoinnin tehtävien hoitamista. Yksiköissä, joissa se koettiin rasitteena, ei samalla tavalla sitouduttu prosessiin. Tästä seurasi viivettä asukkaiden ideoiden esitarkastukseen ja kustannusarviointiin, tai ne jäivät kokonaan puuttumaan.

Tampereella osallistuvan budjetoinnin ydintiimi (”osbu-tiimi”) huomasi, että esitarkastus ja kustannusarviointi veivät odotettua enemmän aikaa palveluyksiköissä, mikä aiheutti tiimille kuormitusta pysyä suunnitellussa ja kaupunkilaisille viestityssä aikataulussa. Haasteita yhteiskehittämiseen sitoutumiseen aiheutti lisäksi vastualueiden epäselvyys, kun koordinoivalla tiimillä ei ollut ennakolta tietoa siitä, mikä yksikkö tai viranhaltija olisi oikea taho käsittelemään tiettyä ehdotusta:

*Kustannusarvioinnissa tietyllä lailla toistuu ne samat ongelmat meillä mitä toistu siinä esitarkastusvaiheessa. On porukoita jotka tekee hyvällä fiiliksellä ja kovalla intensiteetillä ja on valmiita ettimään ne vastaukset ja arvioinnit siihen. Sitte on taas, toisaalta porukoita joissa ei tuu ei millään niitä arvioita. Se totta kai ittee turhauttaa, että mejän tiimi ei oo se kenellä on kaikista asiantuntevin arviointikyky joihinkin suunnitelmiin. (Viranhaltija, Tampere)*

Monitoimijaisuutta edellyttävänä prosessina osallistuva budjetointi läpäisee organisaation yksiköt ja tekee näkyväksi olemassa olevat toimintakulttuurit, joita haastaa uudelleenarvioimaan. Tampereella nuorisopalvelujen toimintakulttuurissa korostuvan vahvan yhteyden paikallisiin nuoriin haastateltavat arvioivat vaikuttaneen positiivisesti osallistuvan budjetoinnin toimintatavan omaksumiseen:

*Se voi olla että nuorisopalveluilla se heidän toimintatapa muutenkin on tän tyyppistä että just ideoidaan paljon lasten ja nuorten kanssa. Ja sitten niitä ideoita toteutetaan yhdessä. Mä veikkaan et tää osbu toimintamuotona on jo, ja menetelmän jo lähellä sitä heijän omaa tapaansa toimia. Niin se voi olla et se on sen takii ollu helpompi heille lähtee tähän messiin. (Viranhaltija, Tampere)*

Yksiköiden kontakti asukkaisiin vaihtelee erilaisen toimenkuvien ja toiminta-alueiden vuoksi. Tämä saattaa vaikuttaa siihen, miten joustavasti yksiköt toteuttavat yhteiskehittämistä kuntalaisien kanssa. Esimerkiksi kaupunkiympäristön tai viherrakentamisen toimintaa säätelee vahvasti laki, joka ohjaa, miten vaikkapa leikkipuistoja voidaan rakentaa. Toki myös nuorisopalvelut toimii lain ohjaamana, mutta heidän toimintansa tavoittelee jo lähtökohtaisesti yhteyttä nuoriin, kun taas viherrakentamisessa toiminnan ydintavoitteet ovat erityyppisiä.

### **Toimijoiden tunnistaminen ja kumppanuusyhteistyö**

Yhteiskehittämisessä toimijoiden tunnistaminen on olennaista tiedon ja osallistamisen näkökulmasta; se auttaa huomaamaan tavoitetaanko yhteiskehittämisellä relevantteja toimijaryhmiä julkishallinnon tietopohjan laventamiseksi. Osallistuvassa budjetoinnissa esimerkiksi marginaaliryhmien osallistaminen on ollut vaikeaa, vaikka se on menetelmän keskeisiä tavoitteita (Ganuza & Baiocchi 2012).

Tampereella valittu teema auttoi tunnistamaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin keskeisiä yhteistyötahoja. Viestintää osattiin kohdistaa olennaisille ryhmille (kuten koulut, lapsiperheet, lasten ja nuorten parissa toimivat yhdistykset), joiden osallistumista pyrittiin tukemaan:

*Se mikä tähän teemaan liittyvä juttu meiän näkökulmasta ehkä yks keskeisin on ollu se, että se on auttanut, siinä että me ollaan löydetty niitä yhteistyökumppaneita. (---) Se että tietää kehen olla yhteydessä, kuka on se meiän tavaltaan ykkösporukka kenen kanssa me tehään, niin niitten valikoituminen on tullu ihan puhtaasti teeman kautta. (Viranhaltija, Tampere)*

Osbu-tiimi tuki ideoiden kehittelyä esimerkiksi ysiluokkalaisten vaikuttamispäivillä ja maahanmuuttajanuorten Kølvi-toiminnassa, kutsui nuorisovaltuuston edustajia esitarkastamukseen ehdotuksia ja arvioimaan niiden teeman mukaisuutta sekä esitteli osallistuvaa budjetointia kouluilla. Keskeisiä toimijoita osallistamalla osallistuvalla budjetoinnilla pyrittiin vastamaan teeman kohderyhmän tarpeisiin. Toimijoiden aktivoiminen oli kuitenkin epävarmaa. Aktiivisesta yhteydenpidosta huolimatta esimerkiksi lopullinen äänten määrä (2927 kpl) jäi vähäiseksi, mikä oli pettymys osbu-tiimille.

Sekä Tampereella että Inarissa osallistuva budjetointi synnytti kumppanuuksia sekä hallinnon ja ruohonjuuritason välille että hallinnon sisällä, mistä syntyi uudenlaisia yhteistyötapoja ehdotusten toteutukseen. Inarissa vuonna 2020 voittaneen ehdotuksen, skeittirampin rakentamista edistettiin Inarin kirkonkylän kyläyhdistyksen kanssa, joka otti vastuuta toteuttamisesta hakemalla lisärahoitusta rampin rakentamiseen. Tampereella uutta kumppanuutta virisi ideointivaiheessa, kun osa ideoiden lähettäjästä esitti täsmällisiä suunnitelmia siitä, miten ehdotus voitaisiin toteuttaa ja miten lähettäjä olisi toteutuksessa mukana. Erityisesti skeittaamiseen liittyvien ehdotusten työstämisessä ja toteuttamisessa paikallinen skeittaajayhteisö oli aktiivinen.

Tampereella eri palveluyksiköiden mukanaolo yhteiskehittämisessä mahdollisti ideoiden toteuttamisen laajemmin kuin vain osallistuvan budjetoinnin rahalla. Osallistuvan budjetoinnin, Tampere Junior -kehitysohjelman, Tampereen kaupungin lähiöhanke ja Me-säätiön kanssa toteutettiin ehdotus, joka ei voittanut äänestyksessä: ilmainen puistoruokailu Peltolammin uimarannalla, mihin työllistettiin nuoria kesätöihin.

Sekä Tampereella että Inarissa oli vaikeaa tavoittaa toimijaryhmiä, mikä johtui osittain koronapandemiasta. Vaikka Tampereella viestittiin aktiivisesti esimerkiksi sosiaalisessa mediasa, jaettiin julisteita ja flyereita ja ripustettiin mainosbänderolleja katujen ylle, toimet eivät siivittäneet äänestystä toivotulla tavalla vauhtiin. Myöskään ajatus nuorisovaltuuston jäsenen roolista viestiä osallistuvasta budjetoinnista vertaisryhmissään ei lopulta ottanut tulta alleen:

*Ehkä se mitä me toivottiin että heidän kautaan saatais välitettyä viestiä muille nuorille, ei toteutunu millään lailla. Eli he on ollu mukana siinä prosessissa mut viestinvälitys on kyllä jääny hyvin vajavaiseks, ja se ei ehkä oo vastannu kaikkia niitä meidän toiveita mutta siinä voidaan myös katsoo itseemme, että ei olla pystytty heitä pitämään tarpeeks loopissa. Toisaalta taas ehkä siinä on vaikuttanu nuorisopalveluiden puolella, että on ollu hieman epäselvyyttä, että kuka näitten yhteyshenkilöiden kanssa sieltä puolelta on. (Viranhaltija, Tampere)*

Inarissa osallistuvaa budjetointia ei rajattu tiettyyn teemaan vaan ideoita sai lähettää laajalla skaalalla, joten mikään väestöryhmä ei noussut muita olennaisemmaksi. Sen sijaan asukkaiden osallistumismahdollisuuksia mietittiin Inarin maantieteellinen sijainti huomioiden: Suomen suurimmassa kunnassa etäisyydet kylien välillä ovat suuret. Asukkaita aktivoitiin ideoiden lähettämisen ja äänestysvaiheessa olemalla yhteyksissä esimerkiksi vanhus- ja vammaisneuvostoon ja nuorisovaltuustoon. Kirjastoihin ja paikalliseen osallisuuskeskukseen järjestettiin fyysisiä pisteitä ideoiden lähettämiseen ja äänestämiseen. Idean pystyi lähettämään ääniviestillä tai *Whatsapp*-sovelluksella, mutta ne eivät vielä v. 2021 osallistuvassa budjetoinnissa saavuttaneet suosiota. Kyliä kiertävässä kirjastoautossa oli mahdollista jättää idea, mutta yhtään ideaa ei sitä kautta lähetetty.

Epävarmuutta yhteistyötahojen tunnistamiseen ja heidän kanssaan toimimiseen voi aikaansaada hallinnon sisäiset epäselvyydet siitä, kenen vastuulle vuorovaikutus kumppaneiden kanssa kuuluu. Yhteiskehittämisen saavutettavuus voi heikentyä, mikäli avaintoimijat eivät ole mukana. Paitsi viestintävastuiden epäselvyydestä, tämä voi johtua yhteiskehittämisessä käytetystä kielestä, mahdollisten yhteiskehittämisen tilaisuuksien ajankohdista tai tiloista. Tilaisuudet saattavat olla hankalaan aikaan, tilat saattavat sijaita huonojen kulkuyhteyksien päässä, niissä ei ole mahdollisuutta lastenhoitoon tai ne eivät välttämättä ole esteettömiä.

## Resursointi

Yhteiskehittämisen resursoinnilla voidaan vaikuttaa siihen, miten tavoitetaan toimijaryhmiä ja millaisin menetelmin palvelua, aluetta tai asiaa yhteiskehitetään. Riittävät henkilöstöresurssit, viestintäresurssit tai tarvittava asiaosaaminen mahdollistavat osallistumisen tukemisen yhteiskehittämisen eri vaiheissa. Inarin ja Tampereen tapaukset osoittavat, että osallistuva budjetointi on lähtökohtaisesti resurssi-intensiivinen osallistumismenetelmä, jonka työmäärää on vaikea ennakoida:

*Meidän tiimin resursoinnin kannalta just haastavaa, kun täs on paljon selvitetävää, paljon uutta. Niin ei oo osannu ehkä ennakoidakaa sitä työn määrää niin tarkasti kun mitä tarvis. (Viranhaltija, Tampere)*

*...kyllähän kun se lista [lähetetyistä ideoista] tuli, niin oli vähän kauhunsekaisia tunteita että kun se tosiaan tulee, tämä tulee ekstratyöksi kaiken sen muun perustuksen päälle, mikä on aika paljon täällä hetkellä. (Viranhaltija, Inari)*

Osallistuvan budjetoinnin työntekijät joutuivatkin tasapainoilemaan sen kanssa, miten haluivat tehdä osallisuustyötä ja mihin käytännön resurssit riittävät:

*Joutuu iteki välillä laskemaan niitä odotuksia tai suhteuttamaan siihen että on sillä, resursseilla mitä nyt tähän on käytettävissä, niin ei ihan kaikkia mahdollisia osallistamistyöpajoja kaikissa sivukylissä matkan päässä pysty yksin järjestämään. (Viranhaltija, Inari)*

Inarissa lähetettyjen ideoiden aihepiirejä oli vaikeaa ennakoida. Tampereella fokus lapsiin ja nuoriin rajasi ideoiden skaalaa, mutta ne jatkautuivat silti eri toimialoille. Palveluyksiköiden varautumista esitarkastus-, kustannusarvio- ja toteutusvaiheeseen tarvittavin resurssein haastoi se, että ehdotusten määrää ja niiden vaatimia kustannuksia oli hankala arvioida yksiköissä etukäteen:

*Molemmat mun hankkeet on sellaisia, että ne aiheuttaa kustannuksia myös tulevaisuudessa mut nyt kumminkaan tänne mun yksikköön*

*ei oo ilmotettu että tos on sulle, 4000 lisää per vuosi et sä saat nää paikat pidettyä kunnossa. Kun muutenki esimerkiks tälle vuodelle jouduttiin tekeen säästöbudjettia, me jouduttiin miettiin mistä me 100000 euroa säästetään, niin sehän on tavallaan väärä, että sulta otetaan pois toisesta taskusta ja sit toisesta taskusta sulle sanotaan että tee noin ja ala niitä ylläpitään ilman että siihen tulee resursseja. (Viranhaltija, Tampere)*

Yhteiskehittäminen vaatii organisaatiolta monipuolista asiantuntemusta ja projektinhallintaa. Tampereella osbu-tiimi korosti tarvetta koordinoivalle yhteistyölle ja toi esiin yhteiskehittämisen haasteita asiantuntemukselle:

*Kyl tässä on paljon tekemistä. Just monesta eri näkökulmasta, viestintää ja kustannusarviointia. Ylipäätään yhteistyön virittämistä kaikkien eri tahojen kanssa. Tietotekniikkapuolta ja sisäisiä, yhteistyökumppaneita ja ulkosia ja järjestelmätoimittajia ja ties ketä... On täs valtava kööri myös populaa mukana ja sen kokonaisuuden koordinointi on juttunsa vielä erikseen. (Viranhaltija, Tampere)*

*Tarvis ehkä ihmisen tai parikin lisää henkilöresursssia, jolla olis just kaavotukseen ja byrokraatiapuoleen osaamista. (Viranhaltija, Tampere)*

Epävarmuutta aiheutti lisäksi teknologia. Esimerkiksi sähköisen äänestysalustan ja mobiilisolvelluksen käytön hankaluus äänestysvaiheessa kuormitti Tampereen osbu-tiimiä:

*Ei käy tippaakaan kateeks sitä ihmistä, joka joutuu väentämään Exceliä ja miettimään kustannusarvioita ja selvittelemään niitä. Ja sen jälkeen viemään niitä Decidimiin [sähköinen alusta]. Se on tosi puuduttavaa ja hidas-ta ja turhauttavaa ja aikaa vievää, se kuinka paljon meillä on menny suoraan sanottuna ylimäärästä aikaa siinä, että noita kaiken näkösiä tietoteknisiä järjestelmiä ollaan jumptatu. (Viranhaltija, Tampere)*

Vaikka tiimi arveli ennalta äänestysvaiheen työmäärää suhteellisen tasaiseksi, se osoittautui hyvin työlääksi teknologisten haasteiden vuoksi.



Osa äänistä jäi rekisteröitymättä äänestysalustan (*Decidim*) epäselvän käyttöliittymän vuoksi.

COVID-19-pandemia vaikeutti molemmilla paikkakunnilla yhteiskehittämistä. Tampereella osbu-tiimi valmisteli työpajavaiheeseen kaksi toteuttamissuunnitelmaa, toisen, joka rakentui etätyöpajoille ja toisen kasvokkaistyöpajoille. Inarissa äänestystä suunniteltiin kunnallisvaalien yhteyteen, koska arveltiin sen innostavan ihmisiä äänestämään myös osallistuvassa budjetoinnissa. Pandemian vuoksi kunnallisvaalit siirrettiin, jolloin synergiaedut menetettiin.

### Johtaminen

Johtamisella vaikutetaan yhteiskehittämisen resursointiin sekä siihen, millaisen toimintaympäristön organisaatio mahdollistaa yhteiskehittämiseksi (Löffler & Bovaird 2020). Yksiköiden johdon ja lähiesihenkilöiden rooli vaikutti Tampereella ideoiden esitarkastuksen ja kustannusarvioinnin etenemiseen. Kuten aiemmin toin esiin, nuorisopalveluissa yhteiskehittämisen johtaminen oli sitoutunutta. Yhteiskehittämisen arvon ymmärtäminen päällikkötasolla voi kasvattaa työntekijöiden työtyytyväisyyttä ja arvostusta työtään kohtaan, mikä voi edesauttaa yhteiskehittämisen tavoitteiden toteuttamista:

*Siellä on ollu esihenkilö-, tiiminvetäjä- ja koko yksikönvetäjätasolla niin vahva sitoutuminen tähän hankkeeseen. Just on heti nähty se niminomaan semmosena oman työn arvokkuuden lisääjänä ja näkyvyyden lisääjänä. (Viranhaltija, Tampere)*

Inarissa osallistuvalla budjetoinnilla oli kunnan johdon tuki, mutta haastateltavat arvelivat, että vahvempi johdon ohjaus vahvistaisi menetelmän tavoitteiden ymmärtämistä läpi organisaation:

*Se pitäis kunnan johdosta ruveta sitä tiukemmin vaatimaan ja tekemään ni me saatas paljo enempi asioita vietyä eteenpäin, ja tää osbuki vois olla ihan erinäkönen. (Viranhaltija, Inari)*

Osallistuvassa budjetoinnissa johtamisella määritellään, sitoudutaanko menetelmään vai kokeillaanko sitä projektityyppisesti. Pitkäjänteinen sitoutuminen voi vahvistaa osallistumisen merkitystä läpi organisaation:

*Kyllähän tää on tuonu juuri sitä ymmärrystä ja ajatusta kaikkeen muuhunkin, että missä sitä osallistamista voijaan tehdä. Ainakin sitä että jos ei nyt ehkä toteuteta vielä kovin voimakkaasti, niin ainakin mietitään että miten siinä kunnan työskentelyssä ja päätöksenteossa voitais sitä enemmän huomioida. (Viranhaltija, Inari)*

Tampereella poliittinen johto leikkasi osallistuvan budjetoinnin alkuperäistä 600 000 euron määrärahaa taloudellisista syistä. Osallistuvaa budjetointia suhteutetaan jatkuvasti muuhun kunta- ja kaupunkikehitystyöhön ja organisaatioiden taloudelliseen tilanteeseen, mikä vaikuttaa yhteiskehittämisen reunaehtoihin.

### Asiantuntemuksen ja tietotarpeiden tunnistaminen

Tietopohjan laventaminen edellyttää erilaisen asiantuntemuksen tunnistamista. Osallistujien asiantuntemus tuli näkyviin Tampereella eritoten ehdotusten jatkojalostamisessa eri alueilla pidetyissä asukastyöpajoissa. Työpajoihin osallistui ihmisiä erilaisista taustoista, joilla oli asiantuntemusta käsiteltävänä olevista alueista. Tämä auttoi pohtimaan laajemmin alueiden kehittämisen tärkeitä kysymyksiä. Työpajat tekivät näkyväksi toimija- ja käyttäjäryhmien, alueiden ja niiden erityispiirteiden ja historian moninaisuutta sekä osallistujien aikaisempia kokemuksia osallistumisesta. Ehdotusten jalostamiseen vaikutti paljon työpajoihin osallistuneiden asiantuntijuus ja se, oliko heissä ehdotusten aihepiirien osaajia:

*Jotkut ideat, varsinkin skeittaus, ja koko kaupungin työpajassa se mielenterveyspuolen rypäs on varmasti sellasia missä sillä asiantuntemuksella ryhmän sisällä on ollu tosi paljon merkitystä, koska keskiverto-osallistuja ei tiedä mitä ne, eikä itelläkään oo mitään käsitystä siitä että mitä oikeesti tarkoittaa ne elementit mistä skeittarit puhuu. (Viranhaltija, Tampere)*

Aihesisällön asiantuntijat osasivat tarkentaa suunnitelmia tarveperustaisesti, kun taas aihetta tuntemattomat muokkasivat suunnitelmia yleisemmästä tulokulmasta, joka pohjautui esimer-

kiksi median rakentamaan kuvaan aiheesta tai omien verkostojen kokemuksiin. Tällöin saattoi jäädä epäselväksi, vastasivatko työpajoissa jalostetut suunnitelmat sitä kehittämisaikajatkusta, joka idean lähettäjällä oli. Epävarmuus onkin läsnä siinä, millaisia valmiita suunnitelmia osallistuvasta budjetoinnista syntyy.

Yhteiskehittämisessä tarvittava asiantuntemus ei tarkoita vain osallistumaan kutsuttujen, kuten asukkaiden tiedon tunnistamista vaan edellyttää organisaatiolta laajaa asiantuntemusta. Epävarmuutta asiantuntemuksen kartoittamiseen luo se, että osallistuvaan budjetointiin lähetetyt ideat määrittävät, millaista asiantuntemusta tarvitaan ideoiden esitarkastuksessa ja kustannusarvioinnissa. Tällaista tietoa ei organisaatiossa ole valmiina:

*Siel on yksittäisiä ideoita jotka on, esiarviointivaiheessa aateltu et kyllä tää on mahdollista. Sit onkin jotain rakennusten historiallista suojaa tai jotain muuta sellasta, tosi olennaisia yksityiskohtia mitä ei oo siinä vaiheessa tajuttu ajatella, että ei tää ookkaan ihan niin yksinkertasta. (Viranhaltija, Tampere)*

Ideoiden toteuttamismahdollisuuksia arvioidiin Tampereella ja Inarissa kriteereillä, joissa huomioitiin esimerkiksi, oliko kaupunki tai kunta jo toteuttamassa ehdotettua toimintaa. Kustannusarviointivaihe edellytti osaamista arvioida niin idean toteuttamis- kuin ylläpitokustannuksia:

*Viime vuoden osalta esimerkiks se mikä voitti sen hankkeen, tai tämän osbun, se Inarin skeittiparkki niin minähän olin sille näyttäny punasta valoa, koska mä tiesin et sillä kymppitonilla se on mahdoton tehdä ja sit se tuli äänestykseen ja voitti. (Viranhaltija, Inari)*

## Tunnettyö

Tunnettyön käytännöllä tarkoitan sitä, että yhteiskehittäminen vaatii sekä sitä organisoivilta että siihen osallistuvilta muiden tunteiden tunnistamista ja hyväksymistä, jotta yhdenvertainen, 'aito' yhteiskehittämisen prosessi olisi mahdollinen. Tunnettyöllä (*emotion work*, Hochschild 1979, 561) tarkoitetaan pyrkimys-

tä muuttaa tai vaikuttaa koettuun tunteeseen. Yhdistän tunnettyön merkityksen yhteiskehittämistä toteuttavien toimijoiden pyrkimyksiin luoda tasa-arvoista, osallistujia kunnioittavaa keskustelutilaa esimerkiksi asukastyöpajoissa. Onnistunut tunnettyö voi lisätä asukkaiden luottamusta yhteiskehittämiseen.

Tarkastelen tunnettyötä Tampereen asukastyöpajoissa, joita järjestettiin kaupungin eri alueilla (etelä, kaakko, keskusta, koillinen, länsi, koko kaupunki ja nuorten paja). Pajojen osallistujamäärät vaihtelivat noin kymmenestä hengestä useaan kymmeneen. Työpajat olivat tunnelmaltaan erilaisia, esimerkiksi koko kaupungin työpajaa luonnehti tiukan aikataulun tuntu, kun kahdessa tunnissa käsiteltävänä oli yli 80 ideaa. Sen sijaan lännen työpajassa pienempää ideamäärää käsiteltiin rauhallisesti, ja monet osallistujat olivat tuttuja keskenään.

Fasilitaattoreina toimineet kaupungin osuuttimin työntekijät korostivat asukkaiden vastuullista roolia yhteiskehittämisessä, esimerkiksi yhden työpajan avannut viranhaltija painotti, että ”te ootte 70 000 euron suunnitelmia valmistelemissa”. Esitellessään suunnitelmapohjan, johon ehdotuksia työpajakeskustelujen pohjalta täsmennettiin, hän kertoi asukkaille, että ”te saatte keskittyä ideoiden jatkokehittämiseen, me hoidetaan kirjaamispuoli”. Hän toivoi toisia kunnioittavaa, tasa-arvoista keskustelua pienryhmiin: ”Kunnioittakaa toisten ajatuksia”, ”älkää jyrätkö ketään”. Tilaisuuden lopussa fasilitaattori kehui aikaansaatuja suunnitelmia ja kiitti hyvää henkeä: ”Meidän ryhmässä oli huikea tunnelma”. Hän varmisti muilta ryhmiltä ”oliko teillä hyväntuulista? Kaikille jäi hyvä mieli?” Hän kysyi osallistujilta miltä tuntui, mihin yksi osallistujista vastasi: ”Meni ihan tunteisiin tää keskustelu.” Lopuksi fasilitaattori kehotti kaikkia antamaan aplodit itselle ja pyysi heitä tulemaan katsomaan lavalle koottuja suunnitelmia: ”Katsokaa täällä on nämä meidän hienot ideat”.

Fasilitaattorit kokivat haastavimmaksi yhdenvertaisen keskusteluilmapiiirin luomisessa työpajakeskustelut, joihin liittyi vahvoja tunteita tai omaa agendaa vahvasti edistäviä henkilöitä. Tällöin fasilitaattorin rooli tunnettyön tekijänä korostui osallistumisen tasavertaisuuden turvaajana:

*Ne aiheet oli ihmisille niin lähellä sydäntä että, se oli, sen takia niin innoissaan niistä puhumassa. Myös erona muihin työpajoihin niin, ehkä tossa porukassa piti enemmän kuin koskaan aiemmin muistuttaa siitä että me ei voida nyt lisätä näihin suunnitelmiin jotain ihan täysin uusia ideoita, että tuntu et tossa porukassa, siinä oli semmosta just innokasta porukkaa ja idearikasta porukkaa niin heitä piti kans siinä suitsia. (Viranhaltija, Tampere)*

Tunnettyä tehtiin myös sosiaalisessa mediassa. Instagramiin syntyi Tampereella 'meemitorstai', joka innosti käyttäjiä tekemään meemejä osallistuvasta budjetoinnista humoristisessa hengessä. Vain nuorille suunnatulla työpajalla korostettiin nuorten näkemysten tärkeyttä ja mahdollistettiin osallistuminen nuorille luontevilla tavoilla vertaisryhmässään ja heille tutussa tilassa nuorisopalvelujen monitoimitalolla.

### **OSALLISTUVAA BUDJETOINTIA MAHDOLLISTAVAT JA RAJAAVAT KÄYTÄNNÖT**

Olen analysoinut artikkelissa osallistuvaa budjetointia yhteiskehittämisenä. Tunnistin aineistosta yhteiskehittämisen epävarmuuden kannalta kuusi keskeistä käytäntöä, jotka voivat mahdollistaa tai rajata yhteiskehittämistä (ks. taulukko 1).

Organisaation sitoutumisen näkökulmasta yhteiskehittäminen vaatii eri yksiköiden yhteispeliä. Asukkaiden osallisuuden mahdollistaminen ei voi olla vain osallisuustyötä tekevien viranhaltijoiden tehtävä, vaan sen on läpileikattava organisaatiota. Tämä on erityisen tärkeää osallistuvassa budjetoinnissa, joka läpäisee kunta- ja kaupunkiorganisaation toimitilat. Tampereella osallistuvaan budjetointiin lähetettyjä ideoita arvioi yli 40 viranhaltijaa, ja haastateltavien arvioiden mukaan prosessissa oli mukana yli sata kaupungin työntekijää/viranhaltijaa. Monitoimijaisuus ja yksiköiden sitoutuminen voikin joko rajoittaa tai joustavoittaa yhteiskehittämistä (ks. Leino & Puumala 2020; Rossi & Tuurnas 2019). Organisaation sitoutumisen haasteet näkyivät viivästyneinä aikatauluina, epäselvinä vastuualueina ja risteävinä arvioina ideoiden toteutuskelpoisuudesta, mikä hankaloitti yhteiskehittämistä (vrt. Löffler & Bovaird 2020). Sen sijaan yhteiskehittämisen

merkityksen tunnistaminen organisaatiossa edisti työntekijöiden sitoutumista, mikä saattoi helpottaa epävarmuuteen reagoimista.

Toimijoiden tunnistaminen ei ole yhteiskehittämässä vain renessanssin kohderyhmien tunnistamista tai viestinnän kohdentamista, vaan myös erilaisten asiantuntijuuksien tunnustamista; toimijoiden näkemistä tasavertaisesti tietoa yhdessä tuottavina (Torfing ym. 2019). Osallistujia, kuten asukkaita, ei tällöin nähdä vain organisaatiota hyödyttävänä tiedonlähteenä, vaan heidän osallistumisensa on arvo siinänsä. Yhteiskehittämisen tunnettyön kannalta osallistujien kokemat tunteet ovat osallistumista mobilisoiva voima (ks. Lehtonen 2013). Yhteiskehittäminen voikin tuoda esiin, keiden ajatellaan 'kuuluvan' kaupunkiin; keitä kutsutaan mukaan, kenelle annetaan ääni työpajoissa, tai ketkä saavat äänestää. Osallistuvan budjetoinnin alkuperäinen idea, marginaaliin jäävien tukeminen, voi kärsiä, mikäli prosessiin ei kohdisteta tarpeeksi resursseja. Tällöin on vaikea tavoittaa näitä ryhmiä tai luoda tilaisuuksia vuorovaikutukselle.

Epävarmuus liittyy osallistuvassa budjetoinnissa osin menetelmän uutuuteen. Esimerkiksi Tampereen ensimmäisessä koko kaupungin osallistuvassa budjetoinnissa toimintakäytäntöjä vasta kehitettiin. Inarissa useamman toteutuskerran kokemuksella tunnistettiin jo toimivia yhteiskehittämiskäytäntöjä, joiden pohjalta muokattiin menetelmää. Kokemuksen myötä yhteiskehittämisen epävarmuus tiettyjen kysymysten, kuten resursoinnin, suhteen voi vähentyä, kun esimerkiksi palveluyksiköt osaavat varautua paremmin osallistuvan budjetoinnin vaatimaan työkuormaun.

### **PÄÄTELMÄT**

Olen tarkastellut artikkelissa osallistuvan budjetoinnin avulla yhteiskehittämisen suunnittelun ja toteutuksen epävarmuuden problematiikkaa. Epävarmuuteen reagoimisessa on tärkeää luoda jaettua ymmärrystä tavoitteista, mutta ymmärtää, että yhteiskehittämisen merkitys eri toimijoille vaihtelee.

*Eri toimijat ymmärtävät yhteiskehittämisen ja sen tavoitteet eri tavoin, mikä aikaansaa epävarmuutta yhteiskehittämiseen.* Epävarmuuteen reagoiminen paljastaa, miten organisaatiossa

Taulukko 1. Osallistuvaa budjetointia mahdollistavat ja rajaavat käytännöt

	<b>Mahdollistava käytäntö</b>	<b>Rajoittava käytäntö</b>
<b>Organisaation sitoutuminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sitoutuminen sujuvoittaa prosessia</li> <li>– sitoutuminen edistää organisaation sisäistä yhteistyötä</li> <li>– sitoutuminen auttaa motivoimaan toimijat mukaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sitoutumisen puute viivästyttää prosessia ajallisesti</li> <li>– sitoutumisen puute aikaansaa epäselviä vastuualueita</li> <li>– risteävät tulkinnat osallistuvan budjetoinnin ideasta vaikeuttavat sitoutumista</li> </ul>
<b>Toimijoiden tunnistaminen ja kumppanuus-yhteistyö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– valittu tema auttaa tunnistamaan keskeiset toimijat</li> <li>– toimijoiden tunnistaminen voi synnyttää uusia yhteistyömuotoja</li> <li>– asukastiedon tunnistaminen vahvistaa hallinnon ja asukkaiden luottamusta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– yhteiskehittämisen saavutettavuus heikkenee, jos olennaisia toimijoita ei tunnisteta</li> <li>– ideoiden toteuttaminen vaikeutuu, jos olennaisia toimijoita ei tunnisteta</li> </ul>
<b>Resursointi</b>	<p>Riittävät resurssit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– mahdollistavat eri (kohde)ryhmiä tavoittavan viestinnän</li> <li>– mahdollistavat osallistujien tukemisen eri vaiheissa (esim. ideoiden työstäminen yhdessä)</li> <li>– mahdollistavat ideoiden toteutuksen</li> <li>– mahdollistavat reagoinnin muutoksiin (esim. pandemia)</li> </ul>	<p>Riittämättömät resurssit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– aiheuttavat työn kasautumista</li> <li>– vaikeuttavat kustannusten ennakkointia</li> <li>– vaikeuttavat viestintää yhteiskehittämisestä</li> <li>– vaikeuttavat asukasosallistumisen tukemista</li> <li>– yhteiskehittämisen järjestäminen vaikeaa (jos ei voida käyttää eri viestintäkanavia, järjestää työpajoja jne.)</li> </ul>
<b>Johtaminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– johtaminen luo sitoutumista osallistuvaan budjetointiin ja siitä viestimiseen strategisella &amp; käytännön tasolla</li> <li>– johtaminen turvaa osallistuvan budjetoinnin jatkuvuutta</li> <li>– johtaminen auttaa luottamuksen rakentamista asukkaisiin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– puutteellinen johtaminen luo epävarmuutta jatkosta (luottamuksen puute)</li> <li>– yhteiskehittämisen kyseenalaistaminen johdon taholta heikentää yhteiskehittämisen legitimaatiota ja alentaa työntekijöiden motivaatiota</li> </ul>
<b>Asiantuntemuksen ja tietotarpeiden tunnistaminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tietotarpeiden tunnistaminen auttaa monipuolistamaan yhteiskehittämisen tietopohjaa</li> <li>– tietotarpeiden tunnistaminen auttaa muokkaamaan tarvelähtöisiä ehdotuksia</li> <li>– asiantuntijaosaamista voidaan hyödyntää osallistuvan budjetoinnin työntekijöiden tukena</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– vaikeus löytää tarvittavaa asiantuntemusta, jos tietotarpeita ei tunnisteta</li> <li>– asiantuntemuksen puute vaikeuttaa kustannusarviointia</li> <li>– tieto sidoksissa osallistujien asiantuntemukseen: haasteena tiedon mahdollinen yksipuolisuus</li> </ul>
<b>Tunnettyö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tunnettyö voi luoda tasa-arvoista osallistumisilmapiiriä</li> <li>– tunnettyö voi kannustaa kunnioittavaa keskustelua</li> <li>– tunnettyö voi auttaa ymmärtämään paikkaan liittyvät tunteet osaksi tietoa</li> <li>– tunnettyön avulla tunteet käsitetään osallistumista mobilisoivaksi voimaksi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tunnettyön puute voi vaikeuttaa jännitteiden, vastakkainasettelujen ja vahvojen intressien käsittelyä</li> <li>– tunnettyön puute voi vaikeuttaa toimijoiden sitouttamista prosessiin</li> </ul>

ymmärretään yhteiskehittäminen ja millaiset intressit yhteiskehittämisen taustalla vaikuttavat; ollaanko luomassa 'aitoa' yhteiskehittämistä, jolloin yhteiskehittäminen yhteisenä arvонуomina ymmärretään läpi organisaation (vrt. Lehtonen & Tuurnas 2021). Yhteiskehittämisen ideaalissa hallinto muuntuu yhteiskehittämisalustaksi (Torfing ym. 2019), mikä rikkoo perinteisiä toimijoiden rooleja esimerkiksi kaupunkisuunnittelussa (Leino & Puumala 2020).

Toimijoiden erilaiset ymmärrykset vaikuttavat vuorovaikutukseen yhteiskehittämisessä (Brandsen & Honingh 2015). Esimerkiksi Tampereella nuorisotoimi loi muita yksiköjä vahvemmin yhteyttä nuoriin. Uudenlaisena osallistumisvälineenä osallistuva budjetointi vähentää viranhaltijoiden päätösvaltaa, mikä vaatii uskallusta luopua kontrollista ja luottaa muiden toimijoiden asiantuntemukseen. Torfing ym. (2019) mukaan yhteiskehittäminen vaatii hallinnolta radikaalisti uudenlaista ajattelutapaa, jos tavoitteena on synnyttää aidosti uusi tapa toimia yhdessä. Osallistuvassa budjetoinnissa tämä näkyi esimerkiksi siinä, että asukkaiden ehdottamia kehityskohteita ei arvioitu palveluyksiköiden investointiohjelmien prioriteettien vaan osallistuvan budjetoinnin omien kriteerien pohjalta, mikä aiheutti epäselvyyttä yhteiskehittämiseen.

*Yhteiskehittäminen merkitsee eri toimijoille eri asioita, ja toimijat muokkaavat prosessia näkökulmistaan.* Osallistuva budjetointi oli sekä Tampereella että Inarissa uusi osallistumismenetelmä, joten yhteiskehittäminen oli ensin niin hallinnon sisäisten käytäntöjen yhteiskehittämistä kuin osallistuvan budjetoinnin tavoitteen kirkastamista organisaatioissa. Menetelmä oli uusi myös asukkaille, jotka muodostivat käsityksensä osallistuvasta budjetoinnista ja yhteiskehittämisestä siihen osallistuessaan. Yhdessä yhteiskehittämisen merkitystä määriteltiin esimerkiksi, kun asukastyöpajoissa muokattiin ehdotuksia tai kun ehdotuksia priorisoitiin äänestysvaiheessa; yhteiskehittämisessä oli kyse myös asukkaiden ja asuinalueiden erilaisten tarpeiden tunnistamisesta ja määrittelystä.

Osallistuva budjetointi voi parhaimmillaan olla vahva deliberatiivinen prosessi, joka avaa hallinnon perinteistä päätöksentekotapaa (Sintomer ym. 2008; Manes-Rossi ym. 2021).

Samalla prosessin hallittavuus organisaation näkökulmasta vaikeutuu, sillä ennalta ei pystytä määrittelemään esimerkiksi sitä, miten asukkaat lopulta osallistuvat; aktivoituvatko he esimerkiksi keräämään ääniä vai jalostamaan ideoita (Barbera ym. 2016, 1094).

Tutkiessaan yhteiskehittämistä kaupungin osan täydennysrakentamisessa ja nuorten mahanmuuttajien parissa Leino ja Puumala (2020) huomasivat, että yhteiskehittämisen todelliset tavoitteet muodostuivat usein vasta yhteiskehittämisprosessin aikana, jolloin alkuperäiset tavoitteet muuttuivat. Osallistuva budjetointi yhteiskehittämisenä on siitä erityinen, että sen päätavoite, demokratian kehittäminen antamalla asukkaille valtaa päätöksenteossa, on sisäänkirjoitettuna menetelmään. Osallistuvassa budjetoinnissa voi kuitenkin muotoutua uusia tavoitteita prosessissa kohdattujen yllätysten seurauksena. Ne voivat liittyä esimerkiksi hallinnon sisäisen toiminnan kehittämiseen tai osallistuvan budjetoinnin prosessin muokkaamiseen. Yhteiskehittämisprosessi voi synnyttää tavoitteita kehittää tapoja edistää ehdotuksia, jotka eivät voittaneet äänestyksessä, tai luoda keinoja osallistumisen yhdenvertaisuuden lisäämiseksi.

Yhteiskehittämisen on todettu vähentävän osallistujien kokemaa epävarmuutta, mutta lisäävän sitä organisaatioissa (Fledderus ym. 2015). Artikkelin tapauksissa yhteiskehittämisen epävarmuuteen reagoinnissa nousi suureen rooliin osallistuvan budjetoinnin organisoimisesta vastaavien henkilöiden taidot etsiä ratkaisuja ja koordinoita yllättäviä tilanteita. Wagenaarin (2007) mukaan epävarmuutta on vaikea kontrolloida, mutta sitä voi ymmärtää ja yrittää 'valjastaa'. Jos ennakoimattomuutta osataan käsitellä, se voi synnyttää tapoja ratkaista kunta- ja kaupunkikehityksen kysymyksiä. Ennakoimattomuuden 'valjastaminen' edellyttää kuitenkin hallinnolta kykyä johtaa ja ymmärtää yhteiskehittämistä. Uhl-Bien ja Arena (2017) painottavat epävarmuuden ymmärtämistä organisaation johtamisen kannalta mahdollisuutena hyödyntää ei-niin-kontrolloiduissa tilanteissa syntyviä verkostoja ja niiden sisältämää tietoa. Yksi osallistuvan budjetoinnin ennakoimaton seuraus voikin olla *uudenlaisten paikallisten yhteistyömuotojen syntyminen, mikäli prosessia*

*johtavat hallinnon toimijat uskaltavat päästää irti vallitsevista hierarkioista ja yhteiskehittämisen kontrolloimisesta* (vrt. emt.). Uudet yhteistyön tavat voivat tarjota ratkaisuja esimerkiksi erilaisiin paikallisiin hyvinvoinnin ja kestäväyyden kysymyksiin ja aluekohtaisiin tarpeisiin.

Analysoin osallistuvaa budjetointia kuuden yhteiskehittämiseen vaikuttavan käytännön avulla, joihin organisaatiossa liittyy epävarmuutta. Epävarmuuden näkökulmaa ei osallistuvan budjetoinnin tutkimuksessa ole aiemmin juuri nostettu esiin, kuten ei myöskään tunnetun merkitystä. Näen esimerkiksi tunnetun käytännön tuottavan tietoa siitä, miten yhteiskehittämisprosessista voitaisiin tehdä vuorovai- kuttisempi, responsiivisempi ja inklusiivisempi (Barbera ym. 2016). Kiinnittämällä huomiota osallistujien tunnistamiseen ja keskustelun tasa- vertaisuuteen tunnettu voisi toimia Sorrentinon ym. (2018, 289) kaipaamana mekanismina edistä- ää asukkaiden kiinnostusta yhteiskehittämi- seen. Yhteiskehittämisen käytäntöjen tarkaste- lua voisi kehittää eteenpäin nimeämällä asuk- kaiden osallistamisen omaksi käytännökseen, sillä Fledderuksen ym. (2015, 147) mukaan epävarmuus yhteiskehittämisessä syntyy paljolti palvelujen tuottajan ja käyttäjien välisestä suhteesta. Asukkaiden osallistuminen mahdollistaa tai rajoittaa yhteiskehittämistä, lähtien siitä, että ilman osallistujia ei ole yhteiskehittämistä. Myös teknologian hyödyntäminen voisi olla erillinen käytäntö. Olen tässä artikkelissa kuitenkin sisäl- lyttänyt asukkaiden roolin ja teknologian hah- mottelemiini käytäntöihin, kuten teknologian osaksi resursoinnin käytäntöä esimerkiksi vai- keakäyttöisenä äänestysjärjestelmänä.

Analysoin artikkelissa yhteiskehittämistä or- ganisaation näkökulmasta tarkastelemalla sitä, millaista epävarmuutta liittyy yhteiskehittämi- seen silloin, kun hyödynnetään organisaatiolle uutta toimintatapaa tai -välinettä. Epävarmuus kumpuaa aineistossa erityisesti osallistuvan bud- jetoinnin uutuudesta osallistumisen menetel- mänä. Epävarmuus oli yhteiskehittämisessä lä- snä prosessin eri vaiheissa, kuten epävarmuutena siitä lähettävätkö asukkaat ideoita osallistuvaan budjetointiin tai saadaanko ideoiden esitarkas- tus ja kustannusarviointi toteutettua aikataulus-

sa. Epävarmuutta liittyy esimerkiksi Tampereella äänestysvaiheeseen ja siinä ensimmäistä kertaa käytettävän sähköisen äänestysalustan toimi- vuuteen. Menetelmän soveltamiseen liittyvän epävarmuuden (*uncertainty*) ohella yhteiskehit- tämisessä on läsnä epäselvyys (*ambiguity*), joka ilmenee yhteiskehittämiseen osallistuvien toi- mijoiden arvojen, asiantuntijuuksien ja roolien moninaisuutena. Näihin liittyvä moninaisuus voidaan nähdä yhteiskehittämisen tiedollisena haasteena, joka vaikeuttaa yhteiskehittämisessä muodostuvan tiedon tulkintaa (vrt. Bamberg 2010). Yhteiskehittämisen tarkastelu tiedollisiin haasteisiin liittyvän epäselvyyden näkökulmas- ta avaakin tärkeän suunnan yhteiskehittämisen jatkotutkimukselle.

Vaikka olen käsitellyt artikkelissa yhteiskehit- tämistä organisaation näkökulmasta, vaatii yh- teiskehittämisen arvioiminen myös asukaskoke- musten selvittämistä. Aidosta yhteiskehittämi- sestä voidaan puhua vasta kun asukaskokemuk- set ohjaavat julkis palvelujen suunnittelua (Jalo- nen ym. 2021, 14). Asukkaat ovat organisaatio- näkökulmassa läsnä esimerkiksi toimijoiden tunnistamisen käytännössä tai tunnetun käy- tännössä, mutta miltä vaikkapa organisaation sitoutuminen näyttää osallistujien näkökulmas- ta? Yhteiskehittämisen prosessin tasavertaisuus- den kannalta tulisi miettiä, miten tasavertaisuus toteutuu toimijoiden välillä, jos kaupunki- tai kuntaorganisaatio on se, joka määrittelee kes- keiset yhteistyökumppanit ja yhteiskehittämis- prosessin toteutustavat (vrt. Barbera ym. 2016, 1093)? Entä millaiset toimijat jäävät yhteiskehit- tämisestä helposti syrjään? Osallistuvalla bud- jetoinnilla yhteiskehittämisenä onkin poten- tiaalia kehittyä keinoksi, joka auttaa hallintoa kuromaan umpeen pitkäksi venynyttä etäisyyttä asukkaisiin. Tässä myös toimintatutkimus voi yhdessä hallinnon kanssa tuottaa tietoa siitä, miten yhteiskehittämistä asukkaiden kanssa nivotaan tiiviimmin osaksi hallinnon erilaisia toimintakulttuureja.

Artikkeli on kirjoitettu osana Suomen Aka- temian hanketta (295028) Key to Success? Scrutinising the Communication of Knowledge in the Interpretation of Participatory Budgeting.

## LÄHTEET

- Baiocchi, Gianpaolo & Ganuza, Ernesto (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42 (1), 29–50. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>.
- Bamberg, Jarkko (2010). Ambiguities in knowledge production: multimodal analysis of discourse and dramaturgy in public participation GIS experiments. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37 (5), 895–910. <https://doi.org/10.1068%2Fb36002>
- Bovaird, Tony & Löffler, Elke (2012). From engagement to co-production: How users and communities contribute to public services. *Voluntas*, 23, 1119–1138. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>
- Barbera, Carmela; Sicilia, Mariafrancesca; Steccolini, Ileana (2016). What Mr. Rossi Wants in Participatory Budgeting: Two R's (Responsiveness and Representation) and Two I's (Inclusiveness and Interaction). *International journal of public administration*, 39 (13), 1088–1100. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1177839>
- Bartels, Koen. P. R. (2018). Policy as Practice. Teoksessa Colebatch, Hal & Hoppe, Robert (Eds.) *Handbook on Policy, Process and Governing* (s. 68–88). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Brandsen, Taco & Honingh, Marlies (2018). Definitions of Co-Production and Co-Creation. Teoksessa Brandsen, Taco, Steen, Trui & Verschuere, Bram (Eds.) *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public and services* (s. 9–17). New York and London: Routledge.
- Bäcklund, Pia (2007). *Tietämisen politiikka. Kokeuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsingin kaupungin tietokeskus, erityisjulkaisuja. Helsinki.
- Cabannes, Yves (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization*, 16 (1), 27–46. <https://doi.org/10.1177/095624780401600104>.
- Célérier, Laure & Cuenca Botey, Luis Emilio (2015). Participatory budgeting at a community level in Porto Alegre: A Bourdieusian interpretation. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28 (5), 739–772. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2013-1245>.
- Duncan, Robert B. (1972). Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty. *Administrative Science Quarterly*, (17) 3, 313–327.
- Fledderus, Joost, Brandsen, Taco & Honingh, Marlies Elisabeth (2015). User co-production of public service delivery: An uncertainty approach. *Public Policy and Administration*, 30 (2), 145–164. <https://doi.org/10.1177%2F0952076715572362>
- Flyvbjerg, Bent (2006). “Five Misunderstandings About Case-Study Research”. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), 219–245.
- Forester, John (1999). *The deliberative practitioner. Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Massachusetts; Lontoo: MIT Press.
- Ganuza, Ernesto & Baiocchi, Gianpaolo (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8 (2), 1–12. <https://doi.org/10.16997/jdd.142>
- Head, Brian W. & Alford, John (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47 (6), 711–739. <https://doi.org/10.1177%2F0095399713481601>
- Hochschild, Arlie Russell (1979). Emotion Work, Feeling Rules, and Social Structure. *American Journal of Sociology*, 85(39), 551–575.
- Häikiö, Liisa; Lehtonen, Pauliina & Salminen, Jarkko (2016). Globaalin menetelmän paikalliset käytännöt – Osallistuva budjetointi Tesomajärven suunnittelussa. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 54:1, 25–42. <http://www.yss.fi/journal/globalin-menetelman-paikalliset-kaytannot-osallistuva-budjetointi-tesomajarven-suunnittelussa/>
- Jalonen, Harri, Kokkola, Jussi, Kaartemo, Valtteri & Vähämaa, Miika (2021). Sosiaalisen median hyödyntäminen nuorten palvelujen yhteiskäyttämässä. *Hallinnon Tutkimus*, 40 (1), 5–22. <https://doi.org/10.37450/ht.107611>
- Jalonen, Harri (2007). Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö kompleksisuusteorioiden valossa. *Hallinnon Tutkimus*, 26 (3), 35–59.
- Kleinhans, Reinout (2017). False promises of co-production in neighbourhood regeneration: the case of Dutch community enterprises. *Public Management Review*, 19 (10), 1500–1518. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1287941>
- Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lehtonen, Pauliina (2021). Policy on the Move: The Enabling Practices of Participatory Budgeting. *Policy Studies*. Julkaistu verkossa: 07 Mar 2021 <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1895981>

- Lehtonen, Pauliina (2013). *Julkisesti uskottavat: Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt*. Acta Universitatis Tamperensis 1802. Tampere: Tampere University Press. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/67991>
- Lehtonen, Pauliina & Tuurnas, Sanna (2021). Osallistumisen muodot, tilat ja mahdollisuudet tiedon yhteistuottamisessa. Näkökulmia osallistuvasta budjetoinnista ja lähiön yhteiskehittämisestä. *Media & viestintä*, 44(1), 25–49. <https://doi.org/10.23983/mv.107299>
- Leino, Helena & Puumala, Eeva (2020). What can co-creation do for the citizens? Applying co-creation for the promotion of participation in the city. *Environment and Planning C: Politics and Space*. <https://doi.org/10.1177/2399654420957337>
- Löffler, Elke & Bovaird, Tony (2020). Assessing the impact of co-production on pathways to outcomes in public services: the case of policing and criminal justice. *International Public Management Journal*, (23) 2, 205–223. <https://doi.org/10.1080/10967494.2019.1668895>
- Manes-Rossi, Francesca, Brusca, Isabel, Levy Orelli, Rebecca, Lorson, Peter C. & Hausteine, Ellen (2021). Features and drivers of citizen participation: Insights from participatory budgeting in three European cities. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1963821>
- Nabatchi, Tina, Sancino, Alessandro, & Sicilia, Mariafrancesca (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77 (5), 766–776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Osborne, Stephen (2010). The (new) public governance: a suitable case for treatment? Teoksessa Osborne, Stephen (Eds.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (s. 1–16). Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>.
- Osborne, Stephen P., Radnor, Zoe & Strokosch, Kirsty (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639–653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Palinkas, Lawrence A., Horwitz, Sarah M., Green, Carla A., Wisdom, Jennifer P., Duan, Naihua & Hoagwood, Kimberly. (2015). Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method Implementation Research. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research* 42, 533–544. <https://doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y>.
- Raisio, Harri, Jalonen, Harri & Uusikylä, Petri (2018) *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitran selvityksiä 139.
- Roberts, Amanda, Townsend, Samantha, Morris, Jennifer, Rushbrooke, Elizabeth, Greenhill, Beth, Whitehead, Richard, Matthews, Tim & Golding, Laura. (2013). Treat Me Right, Treat Me Equal: Using National Policy And Legislation To Create Positive Changes In Local Health Services For People With Intellectual Disabilities. *Journal of Applied Research In Intellectual Disabilities*, 26 (1), 14–25. <https://doi.org/10.1111/jar.12009>
- Rossi, Paula & Tuurnas, Sanna (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>.
- Ruokolainen, Olli, Häkli, Jouni, Kallio, Kirsi Pauliina & Bäcklund, Pia (2018). Seudullista kansalaisosallistumista jäljittämässä edellön yhteistuottamisen keinoin. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 56(3). <http://www.yss.fi/journal/seudullista-kansalaisosallistumista-jaljittamassa/>
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten & Röcke, Anja (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (1), 164–178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>.
- Sorrentino, Maddalena; Sicilia, Mariafrancesca & Howlett, Michael (2018) Understanding co production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37(3), 277–293. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1521676>
- Souza, Celina (2001). Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. *Environment and Urbanization* 13 (1), 159–184. <https://doi.org/10.1177/095624780101300112>.
- Stake, Robert E. (1995) *The Art of Case Study Research*. Thousand Oakes: Sage.
- Torfin, Jacob, Sørensen, Eva & Røiseland, Asbjørn (2019). 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>.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.



- Uhl-Bien, Mary & Arena, Michael (2017). Complexity leadership: Enabling people and organizations for adaptability. *Organizational Dynamics* 46 (1), 9–20. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2016.12.001>
- Verschuere, Bram, Brandsen, Taco & Pestoff, Victor (2012). Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas*, 23 (4), 1083–1101. doi:10.1007/s11266-012-9307-8.
- Voorberg, William H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, Lars G. (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>
- Wagenaar, Hendrik (2007). Governance, complexity, and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. *American Review of Public Administration*, 37(17), 17–50. <https://doi.org/10.1177%2F0275074006296208>
- Wilkinson, Catherine, Briggs, Jo, Salt, Karen, Vines, John & Flynn, Emma (2019). In Participatory Budgeting We Trust? Fairness, Tactics and (In) accessibility in Participatory Governance. *Local Government Studies*, 45, 1001–1020. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1606798>.