

MIKKO VÄRTTÖ

Reflections on Participatory Democracy Reforms

MIKKO VÄRTTÖ

Reflections on Participatory
Democracy Reforms

ACADEMIC DISSERTATION

To be presented, with the permission of
the Faculty of Management and Business
of Tampere University,
for public discussion in the Paavo Koli auditorium
of the Pinni A building, Kanslerinrinne 1, Tampere,
on 18 February 2022, at 12 o'clock.

ACADEMIC DISSERTATION

Tampere University, Faculty of Management and Business
Finland

*Responsible
supervisor
and Custos*

Professor
Kaisa Herne
Tampere University
Finland

Pre-examiners

Professor
Maija Setälä
University of Turku
Finland

Adjunct Professor (Docent)
Mikko Rask
University of Helsinki
Finland

Opponent

Adjunct Professor (Docent)
Mikko Rask
University of Helsinki
Finland

The originality of this thesis has been checked using the Turnitin OriginalityCheck service.

Copyright ©2022 author

Cover design: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-2296-0 (print)

ISBN 978-952-03-2297-7 (pdf)

ISSN 2489-9860 (print)

ISSN 2490-0028 (pdf)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2297-7>

PunaMusta Oy – Yliopistopaino
Joensuu 2022

ACKNOWLEDGEMENTS

I would not have been able to finish this thesis without the help of some exceptional people. First of all, I would like to state my inexpressible gratitude to my supervisor, Professor Kaisa Herne. She has been an excellent supervisor, mentor, and motivator during my Ph.D. period. Without her support and belief in my work, this thesis would not have been possible. I am also particularly thankful to the pre-examiners Professor Maija Setälä and Docent Mikko Rask for their insightful comments that truly helped me to revise my work to its final form. I have also greatly benefitted from advice and suggestions on my early work from Selen Ercan, Professor Brigitte Geißel, Jonathan Kuyper, and Ian O'Flynn, who I have had the pleasure to meet during the years. I humbly thank you for sharing your experience with me.

I am also grateful for my fellow political scientists at the Tampere University: Sami Borg, Aino Hakovirta, Elina Kestilä-Kekkonen, Vesa Koskimaa, Mikko Lahtinen, Johannes Lehtinen, Aki Luoto, Risto Niemikari, Mikko Poutanen, Corentin Poyet, Tapio Raunio, Ilkka Ruostetsaari, Josefina Sipinen, and Aino Tiihonen. You have been great colleagues and I have enjoyed working with you. Especially, I would like to thank Aki with whom I had the joy to share an office room during my early years as a doctoral student and who shares my passion for music (but not always taste in music).

I would also express my gratitude for the company of some former and present members of The Faculty of Management and Business at Tampere University: Rediet Abebe, Julia Bethwaite, Michael Herman, Tapio Juntunen, Marko Juutinen, Maija Mattila, Yohannes Mehari, Carl Muth, Pallavi Pal, Mikko Rökköläinen, Hyeon Su Seo, Tarja Seppä, and Jaakko Tuominen. The Faculty of Management

and Business at Tampere University has been an encouraging and supportive work environment and I am thankful to the faculty and its personnel for all the assistance for my doctoral studies and for having me as a part of the work community.

I had also been granted an opportunity to work in other universities during my Ph.D. studies. I would like to thank people in the PALO (Participation in Long-Term Decision-Making) project for having me as a member of this wonderful research group. The time I have spent on this project, led by Maija Setälä from the University of Turku, has been the most inspiring period in academia for me so far. Beyond this project, I would like to thank Professor Kimmo Grönlund and Lauri Rapeli from Åbo Akademi for giving me the opportunity to work on some of the most interesting projects. I should also appreciate the Finnish Work Environment Fund, The Ella and Georg Ehrnrooth Foundation, and Alfred Kordelin Foundation for their belief in my research.

I should also pay tribute to the Finnish Institute of Deliberative Democracy which has been a fertile substratum for many ideas that I have since developed in my research. I became a member of the institute by the time I started my Ph.D. Since then, I have been privileged with a chance to collaborate with some of the greatest people, such as Maija Jäske, Lari Karreinen, Raimo Muurinen, Hanna-Kaisa Pernaa, and Harri Raisio. Also, some other people have helped me along the way who deserve to be mentioned. Lynda Gilby, Christine Horton, Jonna Koivisto, Olli Nuutinen, Irene Roivainen, Heikki Saxén, and Salome Tuomaala have all contributed to my work one way or another. I am forever thankful for your support.

Academic life would not be possible without a much-needed break from it sometimes. Therefore I would like to thank the members of Kalevan juoksuseura, Ilari, Joonas, Kari, Mikko, and Olli for joining me in sport and other activities that have kept me sane during the years. I would also like to thank my great bandmates Alekski and Pete for giving me a chance to develop my musical skills. Especially, I am very grateful to my brother and closest friend Ville for sharing with me the best book, movie, and music tips.

Finally, I am eternally thankful for my family for all the support they have provided me during my Ph.D. period and before. My beloved parents Päivi and Tarmo have always supported me and provided me with good advice when needed. The same goes for many other friends and relatives who would have deserved to be mentioned and praised. I can hope that you are aware of the gratitude I feel towards you all.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to empirically assess the use of democratic innovations—new forms of public participation, in which citizens are directly involved in decision-making. Democratic innovations include participatory budgeting, citizens' initiatives, referendums, and deliberative mini-publics, such as citizens' juries. In public policy-making, these democratic innovations have qualities that can complement existing democratic political institutions by functioning as a remedy for democratic deficits, such as low turnout and political distrust. However, when implemented in practice, democratic innovations often remain detached from existing organizational practices. Therefore, democratic innovations often lack a decisive impact on decision-making.

Yet despite their lack of impact, democratic innovations are becoming more common in various contexts. There is therefore a need to study how they could be incorporated into existing democratic processes. This thesis aims to explore this question using theoretical literature and empirical research. The thesis consists of an introductory chapter and four articles. The data in the articles were collected in two Finnish municipalities and in one non-governmental organization.

The first article studies the influence of the Hervanta citizens' jury that was organized in the City of Tampere. In the second article, I examine the experiences of workers who participated in four organizational juries organized by the Finnish Federation of Settlement Houses. The third article investigates the attitudes of local public administrators toward public engagement in the City of Turku. The fourth article explores the experiences of citizens and politicians who participated in the Turku deliberates citizens' panel.

In the introductory chapter, I assess the findings of the articles individually and comprehensively to address the following three research questions: Why are democratic innovations implemented in different organizational contexts? How can organizational contexts shape democratic innovations? How could democratic innovations be better incorporated into existing organizational practices?

The theoretical framework in my thesis is constructed using democratic theory and institutional theory. I apply normative democratic theory to empirically study democratic innovations. Additionally, I use institutional logic theory to investigate how organizational context can impact the implementation of democratic innovations. Methodologically, I rely on traditions of case studies and action research. The results of the thesis are based on four articles. The data in the articles include interviews and surveys of the organizers and participants. The data are analyzed using both qualitative and quantitative research methods.

Based on empirical research findings, I argue that democratic innovations often fail to democratize organizational practices because the democratic value of the democratic innovations may depart from the core values of the organization which derive from its dominant institutional logic. In fact, as I will show, the norms and practices of the organization often determine the impact of democratic innovations. To tackle this issue, I propose solutions for merging institutional logics. These solutions include creating incentives for adopting more democratic organizational cultures. The results of this study indicate that democratic innovations may be better incorporated into existing modes of decision-making when there are proper mechanisms, regulations, and guidances in place. It also suggests that organizational members could be encouraged to adopt new roles that support the uptake of democratic innovations.

TIIVISTELMÄ

Väitöskirjassani tarkastelen niin kutsuttujen demokratiainnovaatioiden hyödyntämistä osana organisaatioiden päätöksentekoa. Demokratiainnovaatioihin kuuluvat muun muassa osallistuva budjetointi, kansalaisaloitteet, suorat kansanäänestykset, sekä erilaiset puntaroivan demokratian periaatteille pohjautuvat puntaroivat kansalaiskeskustelut, kuten kansalaisraadit. Demokratiainnovaatioita on toistaiseksi hyödynnetty erityisesti julkisessa päätöksenteossa, jossa niiden on katsottu täydentävän olemassa olevia demokraattisia instituutioita vastaavan erilaisiin demokratian kipupisteisiin, kuten äänestysaktiivisuuden ja poliittisen luottamuksen laskuun. Toisaalta aikaisemmassa tutkimuksessa on todettu, että demokratiainnovaatiot jäävät usein irrallisiksi jo olemassa olevista päätöksentekoprosesseista. Tästä syystä niiden todellinen vaikutus jää usein vähäiseksi.

Koska demokratiainnovaatioita hyödynnetään entistä enemmän, tarvitaan lisää tutkimusta siitä, kuinka demokratiainnovaatiot voitaisiin kytkeä paremmin osaksi jo olemassa olevia päätöksentekoprosesseja niin, että ne tarjoaisivat osallistujille aidon mahdollisuuden osallistua päätösten tekemiseen. Tässä väitöskirjassa pyrin vastaamaan tietotarpeeseen teoreettisen tutkimuskirjallisuuden sekä empiirisen tutkimuksen avulla. Väitöskirja koostuu johdantoluvusta ja neljästä tutkimusartikkelista. Neljän artikkelin aineisto on koottu kahdessa suomalaisessa kunnassa ja yhdessä kansalaisjärjestössä.

Ensimmäinen artikkeli tarkastelee Hervannan kansalaisraadin vaikuttavuutta suhteessa Tampereen kaupungin päätöksentekoon. Toisessa artikkelissa tutkin Suomen Setlementtiliton järjestämien organisaatioraatiin osallistujien kokemuksia raatiprosessista. Kolmannessa artikkelissa tutkimuskohteena ovat Turun kaupungin viranhaltijoiden näkemykset kansalaisosallistumisen haasteista ja mahdollisuuksista.

Neljäs artikkeli tarkastelee osallistujien kokemuksia Turku keskustelee -kansalaispaneelistä, jossa paikalliset poliitikot osallistuivat puntaroivaan kansalaiskeskusteluun yhdessä tavallisten kansalaisten kanssa.

Johdantoluvussa tarkastelen yhdessä ja erikseen neljän eri artikkelin tuloksia vastatakseni kolmeen eri tutkimuskysymykseen: Miksi demokratiainnovaatioita järjestetään? Kuinka organisaatioiden sisäiset tekijät vaikuttavat demokratiainnovaatioiden toteutukseen? Kuinka demokratiainnovaatiot voitaisiin paremmin kytkeä osaksi organisaation päätöksentekoa?

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys rakentuu demokratiateorian ja organisaatiotutkimuksessa esitettyjen teorioiden pohjalle. Käytän demokratiateoriaa demokratiainnovaatioiden arvioimiseksi. Organisaatioteorioiden pohjalta tutkin, kuinka organisaatioiden sisäiset tekijät vaikuttavat demokratiainnovaatioiden toteuttamiseen. Metodologisesti tutkimukseni nojaa tapaustutkimuksen sekä toimintatutkimuksen traditioihin. Tutkimukseni johtopäätökset perustuvat neljän tutkimusartikkelin tuloksille. Artikkeleiden tutkimusaineisto sisältää osallistujien ja järjestäjien haastatteluja ja kyselyjä. Aineisto on analysoitu laadullisten ja määrällisten tutkimusmenetelmien avulla.

Tutkimukseni johtopäätöksenä on, että organisaatioiden motiivit demokratiainnovaatioiden järjestämiseen vaihtelevat organisaatioiden vallitsevien arvojen ja tavoitteiden mukaan. Organisaation tarpeet ja olemassa olevat normit ja käytännöt määrittävät sen millaisiksi demokratiainnovaatioiden toteutus ja tulokset muodostuvat. Lopuksi tarkastelen tapoja, joilla organisaatioiden vallitsevasta järjestyksestä poikkeavat demokratiainnovaatiot voitaisiin paremmin kytkeä osaksi organisaatioiden olemassa olevia päätöksentekoprosesseja. Tätä voidaan edesauttaa muun muassa kehittämällä osallistumista koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta sekä tarjoamalla koulutusta organisaatioille ja niiden henkilöstölle. Organisaatioiden jäseniä voidaan kannustaa myös omaksumaan uusia rooleja, jotka tukevat demokratiainnovaatioiden hyödyntämistä.

CONTENTS

1.	Introduction	17
1.1.	Background and research environment	17
1.2.	Objectives and scope.....	26
1.3.	Research process and thesis structure	30
2.	Theoretical foundation	34
2.1.	Democratic theory	34
2.2.	Democratic innovations.....	43
2.3.	Democratic functions of democratic innovations.....	46
2.4.	Institutionalization of democratic innovations	48
2.4.1.	Democratic innovations in different institutional contexts	52
2.4.2.	A look at the Finnish case.....	54
2.6.	Institutional theory	58
2.7.	Theory synthesis.....	64
3.	Methodology	70
3.1.	Empirical orientations.....	70
3.2.	Case study approach.....	71
3.3.	Action research.....	73
3.4.	Ethical considerations	75
3.5.	Data and methods.....	77
4.	Main results of articles.....	79
4.1.	Hervanta citizens' jury.....	79
4.2.	Democratization of organizational change process	80
4.3.	Attitudes toward public engagement in public policy-making	81
4.4.	Bending the roles of organizational members	83
4.5.	Summary of results	84
4.5.1.	Why are democratic innovations organized?	84
4.5.2.	How can organizational contexts shape democratic innovations?.....	87
4.5.3.	Merging the institutional logics	92
5.	Discussion	94

5.1. Theoretical implications	94
5.2. Practical implications	99
5.3. Reliability, validity, and recommendations for future research	103
6. Conclusion	108
References	111

ABBREVIATIONS

DMP	Deliberative mini-public
DI	Democratic Innovation
FFSH	Finnish Federation of Settlement Houses
NPM	New Public Management
NGO	Non-Governmental Organization
NPO	Non-Profit Organization

ORIGINAL PUBLICATIONS

- Värttö, Mikko, Raisio, Harri, & Roivainen, Irene (2015). Juurtumista, pettymystä ja tekemisen demokratiaa: katsaus Hervannan kansalaisraadın vaikuttavuuteen (“Sense of belonging, disappointment and do-it-yourself democracy. A look at the Hervanta citizens’ jury”). *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 43(1), 79–90.
- Värttö, M. (2019). Democratization of organizational change process through deliberation. *Leadership & Organization Development Journal* 40(7), 791–802. <https://doi.org/10.1108/LODJ-02-2019-0066>
- Värttö, Mikko & Rapeli, Lauri (2019). Viranhaltijoiden suhtautuminen kuntalaisosallistumisen lisäämiseen kuntahallinnossa (“Public administrators’ perceptions of public engagement in local government”). *Hallinnon Tutkimus* 38(2), 110–124. <https://doi.org/10.37450/ht.97989>
- Värttö, Mikko, Jäske, Maija, Herne, Kaisa & Grönlund Kimmo (2021). Kaksisuuntainen katu. Poliitikot osallistujina puntaroivassa kansalaiskeskustelussa (“Two-way street: Involving politicians in a deliberative mini-public”). *Politiikka* 63(1), 28–53, <https://doi.org/10.37452/politiikka.98388>

DIVISION OF WORK IN ARTICLES

The first article was written in collaboration with Dr. Harri Raisio, Adjunct Professor (Docent) and Professor Irene Roivainen. The findings of the article are based partly on my master's thesis. I was responsible for conducting the interviews, transcribing the interviews, and analyzing the interview data. All the writers participated in the writing process of the article equally.

The second article is single-authored. I was solely responsible for conducting the survey and analyzing it.

I wrote the third article in collaboration with Dr. Lauri Rapeli, Head of Research. I participated in creating the interview questionnaire for the public administrators. Also, I was responsible for constructing the analytical framework, selecting the codes, and analyzing the interview data. The work on the article was divided as follows: 80% me and 20% Lauri.

The fourth article is a collaborative article with Dr. Maija Jäske, Postdoctoral Researcher; Professor Kaisa Herne; and Professor Kimmo Grönlund. I invited the city councilors to the panel, constructed the interview questionnaire, interviewed the councilors, and analyzed the interview data. I also selected the survey items for the councilors and analyzed the data. The writing of the article was completed mostly by me. The work on the article was divided as follows: 40% me, 30% Maija, 20% Kaisa, and 10% Kimmo.

1. INTRODUCTION

1.1 Background and research environment

The move from electoral democracy to participatory democracy has been characterized as a *participatory democracy turn* (Bherer et al., 2016). Since the beginning of the participatory turn, new forms of direct public participation have emerged in various corners of the world. Now, citizens have a better opportunity to have a say on the issues that affect them. In many countries, citizens can participate in city planning and service development through planning workshops, local neighborhood councils, and customer panels. Citizens can also discuss and formulate recommendations for decision-makers in deliberative citizens' juries, suggest and decide on public investments through participatory budgeting, bring new issues to the political agenda with citizens' initiatives, vote for policy options in referendums, and evaluate policy implementation by giving feedback on policies through several available electronic platforms.

The waves of the participatory turn have not only shaken the foundations of public policy-making, but also other societal sectors in which citizens engage and which have a profound effect on their lives. In addition to public policy-making, we have recently seen the spread of public participation to contexts that have been previously characterized by authoritarianism and hierarchies. Private enterprises, as well as non-profit and non-governmental organizations, are just a few of the places that have engaged stakeholders in their decision-making processes (Nabatchi & Amsler, 2014). Also, in science and technology, new forms of public participation have been adopted to promote more advanced and democratic forms of governance (Rask et al., 2018). For example, in the health sector, citizens have participated

in many fields of decision-making, such as prioritization of health care, biobanks, and genetics (Street et al., 2014).

While participatory reforms have spread to areas that were previously characterized by strict hierarchies and authoritative leaders, there is a need for empirical research that assesses participation critically and comprehensively. In this thesis, I will record the consequences of the participatory turn in organizations that have decided to involve citizens in their decision-making processes. This thesis consists of an introductory chapter and four articles. The articles discuss the findings of case studies conducted in two Finnish municipalities and a non-governmental organization. These local participatory reforms illustrate the challenges and opportunities that these new forms of public participation may contribute to the organizations. The results of the thesis will illuminate the ways in which organizational dependent contextual factors can shape the participatory processes, and thus can increase our understanding of how they could be better incorporated within existing organizational norms and practices.

The spread of new forms of public participation presents an alternative to traditional forms of decision-making. Instead of treating people simply as voters, workers, consumers, residents, customers, or patients, new practices involve people as citizens, partners, and collaborators. Public participation refers to a group of procedures that are designed “to consult, involve, and inform the public to allow those affected by a decision to have an input into that decision” (Rowe & Frewer, 2000, 6). In direct forms of public participation, citizens are personally representing themselves and their ideas, thoughts, and preferences. Therefore, the involvement of citizens can give us a better understanding of the different points of view and perspectives of the general public and thus how to make decisions more responsive to their needs (Michels, 2011). They may also activate marginalized groups and individuals that might otherwise be excluded from these arenas of public decision-making.

Normatively thinking, the main argument in favor of direct public participation is that it can lead to more democratic decision-making. According to one of the most prominent democracy theorists in recent decades, Benjamin Barber (1939–2017), the involvement of ordinary citizens in public decision-making can lead to a strong democracy. By contrast, Barber argues, a weak democracy is characterized by citizens who can only indirectly participate in decision-making, for example by voting in elections (Barber, 1984).

Many recent forms of public participation have been organized to achieve democratic deliberation among participants. For many years, the deliberative democratic theory has been the leading line of thought in democratic theory. The normative model of deliberative democracy holds that discussion in heterogeneous groups, respect for others, reason-giving, revision of prior belief and search for agreement are essential parts of legitimate political decision-making (Dryzek, 2000; Barabas, 2004). Some authors claim that the interest in deliberative democratic theory has now overtaken and subsumed the participatory democratic theory (Pateman, 2012). Since the spread of citizens' juries and other deliberative mini-publics (DMPs), John Dryzek (2000) has concluded that we have now shifted from the participatory turn to a deliberative turn.

Deliberative democrats have been actively advancing the deliberative turn in public administration and in other societal subfields. Many forms of DMPs, such as citizens' juries, deliberative polling, and consensus conferences were originally developed by researchers, who were interested in molding deliberative principles into democratic practices that could be circulated and duplicated in different social contexts. Therefore, DMPs are often organized in close collaboration with authorities and researchers, who take on the role of consultants, facilitators, and evaluators (Hendriks & Carson, 2008; C. W. Lee, 2014).

However, simply concentrating on deliberative forms of democracy would not sufficiently grasp all new forms of public participation through which citizens can currently participate in political decision-making (Pateman, 2012). In addition to

DMPs, there are a wide array of other forms of public participation. In the literature, these new forms of public participation are collectively called democratic innovations (DIs) (Smith, 2009). These are instruments that build on the participatory and deliberative theories of democracy with the aim of increasing lay citizens' direct influence on collective decision-making.

In the literature, several related terms and concepts describe public participation, such as citizen engagement, civic engagement, public engagement, citizen participation, civic participation, stakeholder involvement, and empowered participatory governance. There are also at least as many terms for new forms of direct public participation, such as participatory arrangements, mechanisms, and practices. Although these concepts have important differences (Nabatchi & Amsler, 2014), they may be used interchangeably. Therefore, to clarify my focus, and locate my research contribution within the coherent research field, I will next define the main concepts used in my research study.

In this thesis, my specific focus will be on the process of *direct public engagement through DIs*. First, my understanding of the term direct public engagement follows that of Tina Nabatchi and Lisa Amsler (2014, 65) who describe direct public engagement as a process through which “individuals are personally and actively engaged in a process, as opposed to situations where individuals are ‘indirectly’ engaged through representatives, agents, or other intermediaries.” I use the term public engagement because it encompasses a variety of participatory arrangements that involve people in different contexts, such as public organizations or workplaces (C. W. Lee, 2014). The phrase is also used in the field of responsible research, where it refers to new participatory approaches, such as citizen science, crowdsourcing, and stakeholder-based foresight processes (Rask et al., 2018).

Public engagement derives from the idea that people should have a chance to participate in decision-making on the issues that affect them. The people who are affected by these decisions can be defined as stakeholders. Depending on the organizational contexts, stakeholders may refer to different groups of people. For

example, in the public sector, the key stakeholders are the citizens, whereas, in the private sector, stakeholders consist of customers, workers, and community members. The recent literature on corporate citizenship criticizes this distinction and argues that workers should also be considered as citizens (Crane et al., 2004).¹ In this thesis, I apply this definition and often use the term *citizens* broadly to refer to a wide array of stakeholders.

Secondly, I will refer to new forms of direct public participation as DIs. Following the definition suggested by Brigitte Geissel and Kenneth Newton (2012, 164), I define DIs as “new practices consciously and purposefully introduced to improve the quality of democratic governance.” This common definition of DIs stresses the formality of the process in which citizens are actively engaged (Smith, 2009). However, in many cases, DIs are not initiated by government officials but by groups and individuals from civil society. For example, non-profit organizations (NPOs) or non-governmental organizations (NGOs) may adopt DIs to help them to pursue policy goals (Nabatchi & Amsler, 2014). Nevertheless, the common definitions of DIs exclude those forms of public participation that stem from civil society in the form of social movements and other spontaneous, self-organizing collective actions (Jäske, 2018). DIs also exclude more informal and unorganized forms of civil activism that can take place through street demonstrations and protests.

Earlier studies on public engagement and DIs have demonstrated that DIs have many assets. Especially the recent literature on DMPs has increased our knowledge of DIs. The researchers have demonstrated that participating in DMPs can increase citizens’ level of knowledge (Lang, 2007; Setälä et al., 2020); strengthen participants’ civic virtues, political efficacy, and willingness to participate in politics, and build political trust (Grönlund et al., 2010); as well as facilitate change in preferences (Gastil et al., 2018; List et al., 2013). Others have also suggested that partici-

¹ In corporate citizenship literature, there is an understanding that treating the main stakeholders of the organization as customers or workers denies them their right to be treated as autonomous subjects. Therefore, the workers should be considered as citizens, who have a right to decide on matters that concern them (Manville & Ober, 2003).

pation in DMPs can alleviate group polarization (Grönlund et al., 2015; M. Lindell et al., 2018) and increase perceived legitimacy (Grönlund et al., 2010; Michels & De Graaf, 2010; Persson et al., 2013).

Research on other forms of DIs has made similarly positive conclusions. For example, direct voting in referendum-type processes has been found to increase the perceived legitimacy of democratic procedures (Esaiasson et al., 2012; Persson et al., 2013). As well, crowdsourcing in law-making can increase satisfaction with democracy and can also boost confidence in one's abilities to influence (H. S. Christensen et al., 2015). Citizens' initiatives may have a positive effect on political trust if participants are satisfied with the outcome (H. S. Christensen, 2015). A study on participatory budgeting has discovered that participation in these processes can increase participants' political efficacy and trust in local government (Swaner, 2017).

Despite their many positive attributes, the overall impact of DIs on decision-making has been questioned. Since many studies of DIs take the form of experiments that are arranged for research purposes, there is limited knowledge of how DIs can impact decision-making. Nevertheless, there are important contributions from scholars who have taken an empirical case study approach to study DIs in the context of public decision-making. Reviews of recent cases show that many of the DIs have had an impact on policy (Michels, 2011; 2012). However, the results seem to be mixed and, in some cases, the impact of DIs remains limited. For example, in her study of Canadian experiments with DIs, Genevieve Fuji Johnson (2018) concludes that DIs often fail to challenge the status quo or to formulate or implement new public policy. After studying the outcomes of Spanish citizens' juries, Joan Font and Ismael Blanco (2007) describe juries' impact on decision making as both irregular and diffuse.

The studies on DIs have indicated that they often remain detached from other political forums. Therefore, their outcomes do not have an impact on decision-making or they are subordinate to the established institutions of governance

(Karlsson, 2012; Royo et al., 2011; Sintomer et al., 2008). In addition, DIs can be exploited in a way that legitimizes decisions that have already been made in other political forums. In this way, DIs may become a victim of *cherry-picking*, in which decision-makers choose only those decisions that correspond to their interests and then disregard the rest (Smith & Wales, 2000, 61).

Based on empirical findings, critics have argued that public engagement has not led to many significant improvements in citizens' capability to have a say in decision-making, as implied by participatory rhetoric. Instead, public engagement can be seen as a continuation of existing power-relations, in which citizens are involved only to the extent that their engagement corresponds with the interests of those in power (Cooke & Kothari, 2003; Hickey & Mohan, 2004). To this end, some researchers have claimed that the implementation of participatory and deliberative arrangements has created a democratic illusion (Fuji-Johnson, 2018), removed politics from politics (Flinders & Buller, 2006), and reinforced inequalities (C. W. Lee, Mcquarrie, & Walker, 2015).

Due to the many challenges identified in implementing DIs, scholars have made attempts to study and to conceptualize different models that would strengthen the relations between DIs and other political arenas. These approaches focus on *institutionalization* where social processes come to take on "a rulelike status in social thought and action" (Meyer & Rowan, 1977, 341). In planning public engagement, institutionalization underlines the importance of institutional design that emphasizes the interaction between DIs and electoral institutions (Jäske & Setälä, 2020). Institutionalization can enhance "qualitative standards of participatory processes as well as upgrade opportunities to exert some actual influence on choices and policies" (Lewanski, 2013). Institutionalization may also improve practice by ensuring collective learning and making processes easier and less expensive (OECD, 2020).

Earlier literature has introduced some examples where DIs have been well integrated into existing democratic institutions. For example, in 2016 the Irish government established deliberative citizens' assemblies on constitutional issues, in-

cluding abortion, aging, and climate change (Farrell et al., 2019). These assemblies functioned as advisory bodies by giving policy advice to the parliament. The parliament decided how the recommendations were dealt with. Some of the recommendations were handled by the parliament but others led to constitutional referendums. The legalization of abortion was later subjected to a constitutional referendum in which the majority of voters was in favor of the initiative. The assembly reached the public quite well, as over 60% of the voters were aware of the citizens' assembly (Suiter, 2018).

Even though these earlier studies have increased our understanding of the institutionalization of DIs, further research is needed to study the different methods of institutionalization. Additionally, these earlier studies on DIs often focus on public policy-making, in which the main concern has been public decision-making on governmental and administrative issues inside governments and administrations (e.g., Royo et al., 2011; Yetano, Royo, & Acerete, 2010). Since many of the participatory reforms now take place outside the public policy realm, for example, inside NPOs, NGOs, private organizations, and academia, there is an increasing need to consider the role of public engagement in different societal subfields.

In my thesis, I argue that the motives for public engagement vary across organizations due to their institutional logics. Institutional logics “define the norms, values, and beliefs that structure the cognition of actors in organizations and provide a collective understanding of how strategic interests and decisions are formulated” (Thornton, 2002, 82). Sometimes a dominant logic may be challenged by another institutional logic that relies on new norms and practices (Cho & Hambrick, 2006; Thornton, 2002; Suddaby & Greenwood, 2005). This may lead into a situation, in which multiple logics co-exist simultaneously and thus may create tensions within the organization and among individuals.

Since different types of organizations are currently experimenting with DIs, there is a need for research that explores the ways in which these different institutional logics of organizations can shape how DIs are implemented? From a demo-

cratic perspective, the overall goal of DIs is to strengthen democratic processes to increase the legitimacy of collective decision-making. However, in practice, DIs are not implemented solely for democratic reasons. Due to the institutional logics, DIs may adopt different functions in different institutional contexts. For example, in the private sector the involvement of stakeholders, such as customers and workers, can be seen as a part of sustainable development or corporate social responsibility strategy (Palazzo & Scherer, 2006). There is therefore a rationale for involving workers in the corporate decision-making process and also in the processes of transforming companies into becoming more democratic in their decision-making (Crane et al., 2004). However, in practice, these soft values tend to be dominated by the core value of the organization: maximizing revenue. Workers are therefore involved mainly to increase the productivity and the efficiency of the company (Busck, Knudsen, & Lind, 2010), rather than to be valued as autonomous subjects, who have a right to decide on matters that concern them.

Although public engagement is meant to empower the public, the inequalities between individuals and groups based on their resources, status, or expertise, continue to shape and to undermine these participatory and deliberative processes (Pierce et al., 2008). Organizations are often characterized by clear hierarchies that determine the interactions and relations of the organizational members to produce inequalities of power within small groups (F. Lee & Tiedens, 2001). These inequalities tend to affect organizational practices and to shape group dynamics, interaction, and communication. For example, the contributions from high-status individuals are perceived as more valuable than the contributions of low-status individuals (Pierce et al., 2008).²

² The allocation of power and shaping power relations are fundamental aspects of any institution. In a democratic context, power rarely takes place intentionally in a form of a conscious attempt to regulate or undermine human behaviour. Instead, it is something that is located within the interpretations that shape the behavior of organizational members (Flyvbjerg, 2001, 131-132). This follows the Foucauldian interpretation of impersonalized forms of power that are embedded within societal structures and discourses.

To account for the ways in which power can shape public engagement, a critical stance must be maintained toward public engagement. While new and innovative forms of public engagement may be adopted in various contexts, they also will likely need to adjust within existing norms and practices. This may cause internal ambiguity and confusion within the organizational boundaries. For example, earlier studies have highlighted the difficulties associated with establishing a shared understanding of the role of DIs in decision-making among citizens, local politicians, and administrators (Hertting & Kugelberg, 2017). At their worst, DIs may be implemented for only instrumental purposes, in which the legitimacy of existing power elites is reinforced by giving citizens a false sense of inclusivity and empowerment. However, if citizens are engaged truthfully and purposefully, DIs can complement the qualities of democratic decision-making and thus enhance the democratization of organizational practices and society more widely.

1.2 Objectives and scope

This thesis will contribute to the theoretical and empirical research on public engagement through DIs. So far, there have been a wide array of empirical studies on public engagement and DIs in political science. Many of these studies take the citizens' view of DIs with the main focus on the citizens' expectations of DIs (Jäske, 2019; Koskimaa & Rapeli, 2020), on participants' experiences (Caluwaerts & Reuchamps, 2014; Farrell et al., 2019; Grönlund et al., 2010), or on the change of citizens' opinions (Boulianne, 2018; Gastil et al., 2018; Grönlund et al., 2015). Some studies have also examined the local administrators' (Pierre et al., 2017; Royo et al., 2011; Royo & Yetano, 2015; Roiseland & Vabo, 2020) and local councilors' attitudes toward DIs (Karlsson, 2012; Pierre et al., 2017). Others have taken a broader research approach to map the different contextual factors that can shape DIs (Font et al., 2014; Ganuza & Baiocchi, 2012).

Often the research on DIs has taken a narrow view by studying a single DI in isolation. Single case studies are often based on experimental or semi-experimental research settings (Boulianne, 2018; Caluwaerts & Reuchamps, 2014; Flinders et al., 2016; Grönlund et al., 2010; Grönlund et al., 2015; Persson et al., 2013), but in some instances, the empirical research on DIs is based on real-world case studies. Some studies on DIs take a contextual approach by making comparisons between cases around the world (Font et al., 2014; Ganuza & Baiocchi, 2012; Royo et al., 2011; Røiseland & Vabo, 2020). More recently, there has also been a *systemic turn* in the study of DIs (Adenskog, 2018a; Jonsson, 2015). These studies take a special interest in the relations between DIs and other political arenas, such as legislative committees (Hendriks, 2016).

Earlier studies have focused mainly on DIs that have been implemented in the context of public policy-making. In these studies, the public authorities have participated in organizing DIs to involve local citizens or other stakeholders in public policy-making. Although there are some studies on DIs that take place at the national level (e.g., Farrell et al., 2019; Hendriks, 2016) or at the regional level (Gastil et al., 2018; Lang, 2007; Niessen & Reuchamps, 2020), most of the cases concern local administration in which DIs are implemented to involve residents in planning and decision-making processes. However, an increasing number of studies also examines the implementation of DIs in other sectors, such as private companies or NGOs (e.g., Doggett & Lewis, 2013; Horng et al., 2017; Muller et al., 2013). In these sectors, DIs have been implemented to involve workers, customers, and community members to improve working practices, develop new products, and create trust between the organization and the community. In addition, some DIs have been implemented in special policy sectors, such as security administration (Virta & Branders, 2016) or public health (Snell et al., 2012).

In this thesis, I will study DIs in different organizational contexts using the institutional logic framework. Although this approach is widely used in the field of organizational research, so far there are few examples of its use in political science.

Nevertheless, there are some important contributions, such as Magnus Adenskog’s (2018) study of DIs in the city of Reykjavik. In his study, Adenskog applies the institutional logic framework to study the relationship between DIs and long-term institutional development. He asks whether the introduction of DIs can lead to a change in the dominant institutional logic and corresponding governance structures, and whether the institutional outcome would be characterized by stability or ongoing change. Adenskog concludes that the existing norms and practices of electoral democracy were not replaced by these new forms of participatory democracy. Instead of a peaceful co-existence between the two forms of democratic governance, the outcome is an organization in a *state of flux* that is characterized by constant struggles between competing logics (van Gestel & Hillebrand, 2011, 246).

I take a similar contextual approach by studying DIs in their organizational context. My research approach could be described as systemic in the sense that instead of focusing on a single DI in isolation, *I study DIs as a part of larger organizational contexts*. Methodologically, my research follows case study and action research approaches. The latter means that I aim to recommend solutions to tackle the challenges that the research has revealed.

The goal of my Ph.D. thesis is to study the challenges and opportunities of the participatory and deliberative democracy turn that research has shown to be currently emerging in various contexts. I have formulated three broad research questions that my thesis as a whole seeks to answer. More specific research questions are posed in each article, and the articles contribute to the broader research question in ways specified in more detail in Table 1.

Table 1: Research results in terms of research questions and articles

Research questions	Article 1	Article 2	Article 3	Article 4
1. <i>Why are DIs implemented in different organizational contexts?</i>	x	x	x	
2. <i>How can organizational contexts shape DIs?</i>	x	x	x	x
3. <i>How could DIs be better incorporated into existing organizational practices?</i>			x	x

My aim is first to take a descriptive view of the research field. Using both theoretical and empirical literature from various fields of science and original case studies, I will answer the first research question: *Why are DIs implemented in different organizational contexts?* The empirical data I analyze is collected from three different organizations. These organizations represent different organizational types and thus can illuminate the reasons behind participatory reforms in different types of organizations.

Next, I examine the factors that can shape public engagement through DIs. This leads me to my second, more analytic, research question: *How can organizational contexts shape DIs?* I answer this research question by studying which organizational factors can enable participatory reforms and which can challenge them. My research cases illustrate how the internal logic of the organization can shape the participatory reforms it initiates. The dominant logic of the organization may conflict with the democratic logic of DIs, which often results in internal tensions within the organization and can undermine the democratic qualities of DIs.

Finally, I study the means for institutionalizing DIs. Therefore, my third research question is formulated as follows: *How could DIs be better incorporated into existing organizational practices?* From the literature, we can find possible paths to tackle this problem. Organizations would often benefit from applying practices that help them to merge conflicting institutional logics. My research cases demonstrate some practices that are beneficial for the institutionalization of DIs. One of the approaches could be described as *role bending* in which the actors who were previously bound by clear role expectations within former organizational norms and practices are now encouraged to adopt alternative roles. The fourth article in this thesis demonstrates one such experiment, in which elected representatives were invited to take part in DMP alongside ordinary citizens.

1.3 Research process and thesis structure

This thesis adopts an interdisciplinary approach by drawing on literature from political science, democratic theory, administrative sciences, leadership studies, and organizational studies. I use macro-level theoretical models and concepts from democratic theory and institutional theory. When broad theoretical models are used to study a micro-level social phenomenon, there is a danger that the case-specific results are overgeneralized, and that the sensitivity to case-specific features is lost (Bryman 2012, 205). However, in the institutional logic literature, the case study approach is commonly used, and the existing literature shows that case studies can produce findings that complement and develop broad social theories. I will follow this research tradition by studying how institutional logics can shape public engagement through DIs.

In the next section, I will introduce the theoretical framework of my research. First, I will discuss recent democratic theory, focusing mainly on participatory and deliberative democratic theories and their justifications for direct public engagement. These democratic theories form the normative underpinnings of many of the implementations of recent DIs. I will also present some examples of DIs utilized in different institutional contexts, such as in local administration and private organizations. Secondly, I will discuss the recent literature on the institutionalization of DIs. Finally, I will introduce the institutional logic framework and formulate my adaptation of this framework. This will lead to the theory synthesis, in which I will compile in the theoretical framework of my research.

The empirical part of my Ph.D. thesis is based on the findings of four articles. The data and methods used in these articles are described in the third section of this introductory chapter. The findings of the articles are summarized in the fourth section. Each article is first presented separately. Then, their findings are synthesized to show their contribution to the research. Also, the three overall research

questions of my thesis presented above are extracted and clarified. Finally, the results of the whole research and their implications for the research and practice of DIs are discussed in the fifth section.

The main content of the articles that form my thesis can be summarized as follows. The first article (Värttö et al., 2015) assesses the impact of the Hervanta citizens' jury that was organized by the Finnish Federation of Settlement Houses (FFSH, *Suomen Setlementtiliitto*) in 2012. By analyzing the interviews of the participants, the article assesses how the jury process managed to fulfill the expectations of the participants. The article makes a distinction between expressive and instrumental values. In terms of expressive values, the article found that the jury was successful in that it increased the participants' sense of belonging and created local identity. However, in terms of instrumental values manifested by actual influence, the jury process was undermined by its weak link to formal planning and decision-making processes.

The second article (Värttö, 2019) studies empirically the outcome of four organizational juries conducted by FFSH in 2015. The article explores how the participants perceived the jury process and investigates this question by analyzing responses from a survey of the participants. The results show that there was a gap between the participants' expectations and the actual influence of the juries. In terms of the deliberative democracy criteria, the juries were only partly successful. While the case organization was a strong supporter of social values, the change process was bound by market realities which required FFSH to streamline its organizational processes. These realities shaped the goal and outcomes of organizational juries.

The third article (Värttö & Rapeli, 2019) studies empirically the attitudes of local public administrators toward public engagement. The results show that the new models of public engagement and the traditional models of planning and decision-making often contradict thus creating inner tensions within the local administration. Furthermore, the results indicate that there is an ongoing cultural change

within the local administration. While public administrators acknowledge the democratic value of DIs, they still draw on the strong tradition of bureaucratic modes of governance, in which DIs are assessed for their instrumental value. Overall, the study concluded that the main factors that undermine the realization of public engagement policy can be divided into legislative, organizational, individual, and cultural factors.

The fourth article (Värttö et al., 2021) introduces an organizational innovation that potentially facilitates the institutionalization of DIs: the involvement of elected representatives in mini-publics deliberations (DMPs). The study takes the form of a field experiment, in which participants of the citizens' panel were randomly recruited into two types of groups: citizens only and citizens plus politician's groups. The data includes a survey conducted after the panel discussions and interviews from the local councilors who participated in the panel. These were analyzed using both statistical methods and content analysis. The results indicate that involving politicians in deliberation may fill the gap between different political arenas. For example, DMPs provide politicians with new ways to listen and understand the needs and concerns of ordinary citizens. Furthermore, they can increase politicians' understanding and appreciation of citizens' knowledge and competence to participate in planning and decision-making.

The data used in the articles were collected over a six year period. During this time, DIs have become more common and many Finnish municipalities and other organizations, such as parliament committees, private organizations, and NPOs and have already experimented with DIs. Moreover, there is also more current knowledge on DIs than there was when the Hervanta citizens' jury was organized. However, in every case study I aim to contribute to some of the three research questions of my thesis and thus distance myself from the original research questions in the four articles. I do this by forming a theoretical framework that helps me to perform a somewhat different reading of the research results in comparison

to the original articles, and therefore attempt to make their results relevant in within the current body of research.

2. THEORETICAL FOUNDATION

2.1 Democratic theory

In this section, I present the main theories and concepts I use in this introductory chapter. The theories I use come from political science and institutional theory. Political science and institutional theory have certain common fields of interest. When political science began to emerge as a discipline, its principal questions tended to be institutional and normative. It focused on the formal aspects of government and it emphasized mainly the functioning of the political system (Peters, 1999). Thereafter, scholars have studied a great diversity of organized institutions that has helped to define the context within which politics and governance take place (March & Olsen, 2008). For example, political scientists have studied the rules and relations of political institutions, such as legislatures and their committees (Davidson & Stark, 2011; Koskimaa & Raunio, 2020; Norton, 1998).

To clarify, in this thesis the term political system refers to the context within which political contestation is organized and collective will is formed. Political institutions are “collections of structures, rules, and standard operating procedures that have a partly autonomous role in political life” (March & Olsen, 2008, 2). They determine how authority and power are established, exercised, legitimated, controlled, and redistributed within a political system. Political institutions thus “define basic rights and duties, shape or regulate how advantages, burdens, and life-chances are allocated in society, and create an authority to settle issues and resolve conflicts” (Ibid., 4).

One of the central theorists of democratic theory Robert Dahl (1915–2014) conceives democracy as a distinct form of a political institution. According to

Dahl, democracy is “a distinctive set of political institutions and practices”, and “a unique process of making collective and binding decisions” (Dahl, 1989, 5). As opposed to authoritarian regimes, democratic political systems are based on the idea of *rule by the people*. The key value of democratic collective decision-making is legitimacy. In a democratic political system, the legitimacy of the political system depends on how the members of a democratic society settle their disagreements and how they choose to organize their life together (Peter, 2007, 330).

However, researchers disagree on how the legitimacy of a democratic political system should be assessed. Some scholars suggest that the legitimacy of a democratic political system depends on citizens’ satisfaction with the current system and their perception of fairness in political processes. The core component of this legitimacy belief is the possibility to make one’s voice heard during decision-making processes (Tyler, 2006). Other scholars believe that legitimacy is grounded in normative and theoretical standards which can vary according to democratic theories. For example, in deliberative democratic theory, democratic processes should involve an exchange of thoughts and ideas conducted in the vein of democratic deliberation (Cohen, 1997).

Additionally, the legitimacy of the democratic political system may also be analyzed by assessing either input or output legitimacy (Schmidt, 2013). The former refers to the legitimacy of procedures, while the latter concerns the legitimacy of collective decisions. The *proceduralist* conception of democratic legitimacy holds that an outcome is legitimate if the democratic process satisfies certain conditions, such as political fairness or equality (List & Goodin, 2001; Peter, 2007). The intrinsic qualities of the decision-making process determine how democratic it is (Arneson, 2003).

The procedural view of democracy is often opposed to the *consequentialist* view, which defends democratic procedures purely on instrumental grounds. For example, epistemic democrats argue that democratic processes should be assessed according to their *truth tracking* capabilities (List & Goodin, 2001). However, most

democratic theories are not simply procedural or consequential. A mixed view holds that the justifiability of democratic decision-making depends on its intrinsic qualities as well as its consequences (Arneson, 2003).

Michael Saward (1998, 15) contrasts a democratic political system with a non-democratic political system. While in a democratic political system the citizens have an equal input into the making of binding collective decisions, in a non-democratic system, some individual or subgroup possesses superior power to make binding collective decisions without any formal accountability to citizens. The necessary condition for democratic order is that the acts of governance correspond to the equally weighted interests of the citizens (Ibid., 51). In a democratic political system, political order is created by a collection of institutions that assign roles to the political actors, such as parties, politicians, and citizens (Warren, 2017, 43). Warren (2017) makes a distinction between seven kinds of generic political practices: voting, representing, recognizing, resisting, joining, exiting and deliberating. In addition to these formal practices, we could also include more informal practices, such as protesting, demonstrating, boycotting and other forms of direct civic action which may serve an important alternative for formal political action (see for example Young, 2001).

While most democratic theorists agree on the main values of democracy, such as fairness and equality, there is disagreement on how these values can be best accomplished (Dahl, 1989; Dryzek, 2009; Fung, 2006; Warren, 2017). It is common to make a distinction between different models of democracy, such as electoral, direct, participatory, and deliberative democracy.³ In an electoral democracy, citizens elect representatives to rule on their behalf. In elections, citizens decide which candidate best represents their values and interests, and who is capable enough to advance the values and interests in the political processes. The normative expectation of electoral democracy is that the elected candidates represent the values and

³ Warren (2017) criticizes this distinction between different models of democracy and claims that it is hampering the further development of democracy theory. Instead of dividing into different camps based on particular models of democracy, scholars should look beyond individual models.

interests of their constituents (Scott, 2013).⁴ If not, then constituents would vote for candidates who better represent their interests.

By contrast to electoral democracy, in direct and participatory democracy citizens participate directly in the processes of collective will formation and decision-making to represent themselves within these processes. Participation can happen through expressing one's preferences by voting or other means through which citizens can directly have a say on decisions. Examples of such practices include citizens' initiatives and referendums. These institutions of direct democracy grant the citizens decision-making power that the representative institutions must respect (Jäske, 2017).

Since only a portion of the citizens is involved in participatory forms of political decision-making, they often include elements of representation.⁵ Most participatory institutions are designed in such a way that participants "represent perspectives, considered opinions, goods, interests, and values of those who are not present in the process" (Warren, 2008, 56). However, since the defining criterion of a *citizen representative* body is that the members are selected or self-selected, the members are not functioning as professional elected representatives. Instead, as citizen representatives, the citizens are freed from the imperatives of the election cycle; hence, they can operate without considering the impact their decisions will have on their re-election prospects (Ibid.). This, however, does not totally free citizen representatives from responsibilities. While working as representatives, citizens may still be required to publicly justify their representation of other individuals and groups. The citizens may be asked to function as *discursive representatives* to represent positions and arguments of those who are excluded from decision-making processes (Dryzek & Niemeyer, 2008).

⁴ Some scholars have claimed that the modes of representation are changing, and non-electoral forms of representation are emerging (Urbinati & Warren, 2008). Instead of electing representatives through voting, citizens may choose other actors to represent their interests and values. These actors may vary from civil society actors to social media personas or pop idols (Luoto, in process).

⁵ Since participatory democracy can include forms of representation, I use electoral democracy instead of representative democracy to refer to democratic political systems in which politicians are elected among other citizens as representatives.

Although direct and participatory democratic theories were portrayed as the main alternatives to electoral democratic theory in the past, during recent decades, deliberative democratic theory has been the most prolific approach to democracy scholars have used to understand democracy. In comparison to direct and participatory democratic theory, deliberative democratic theory emphasizes the *procedures* of political decision-making. Theoretically, deliberative democratic theory is rooted in Jürgen Habermas' ideas of communicative action and rational discourse (Habermas, 1984; 1987; 1996). With a strong *procedural component*, it implies that deliberation should be based on a process wherein “actors tell the truth, justify their positions extensively, and are willing to yield to the force of the better argument” (Bächtiger et al., 2010, 33). Thus, the ultimate goal of deliberation is to reach mutual understanding, or consensus, as opposed to an aggregation of preferences.⁶

Some deliberative democrats stress the epistemic value of the decisions made, following a democratic deliberative procedure (Estlund & Landemore, 2018; Martí, 2017). They argue that bringing different views to the table and searching for alternative solutions to political dilemmas that, together with following deliberative standards, can lead into better informed and just political decisions. Others highlight the ethical benefits that can follow from the deliberative process, including perspective-taking, hearing from others, and empathizing with them (Gutmann & Thompson, 1996). Additionally, deliberation can increase the chance that participants will recognize their preferences in collective decisions, and thus may become more compliant toward these decisions (Warren, 2017).

Deliberative democrats have often made distinctions between various phases of deliberative democratic theory. The first phase focused on building the basis of deliberative democratic theory by drawing on the classics, such as John Rawls

⁶ In deliberative democracy, deliberation takes place among equal citizens. In the parliamentary tradition, deliberation refers to the deliberative practices that take place in parliaments, legislatures, and committees (see for example Robert's Rules of Order (1876), by Henry Martyn Robert). James Fishkin (2011, 72–73) makes a distinction between “elite deliberation” and citizen deliberation, where the former is “deliberation on behalf of the people” and the latter is “deliberation by the people.” In research, there has been growing interest toward sequencing both parliamentary deliberation and citizen deliberation (Davidson & Stark, 2011; Goodin, 2005).

(1921–2002) and John Stuart Mill (1806–1873). The central figures of the early phase of deliberative democratic theory included John Dryzek, James Bonham, and Habermas. These theorists helped us to establish the normative standards of deliberative democracy.⁷ Although deliberative democrats have different views of these standards, in general, they agree on the basic value of public deliberation: that its outcomes are legitimate to the extent that they are sensitive to the quality of the reasons and intolerant toward coercion, manipulation, or purely self-interested considerations (Lafont, 2015).

Whereas the first phase of deliberative democracy was characterized by a discussion about the theory of deliberative democracy, the second phase was more about moving from theory to practice. Consequently, scholars began to elaborate on how the principles of deliberative democracy could be transformed into political processes. This phase was two-fold and divided into theoretical and empirical factions. The scholars who took a theoretical angle were interested in transforming the principles of deliberative democracy into a more analytical set of deliberative democracy criteria (e.g., Carson & Hartz-Karp, 2005). Scholars who took an empirical approach were interested in planning and designing practices that would best meet deliberative democracy criteria (e.g., Smith & Wales, 2000). These practices were soon named deliberative mini-publics (DMPs). Simply put, DMPs are designed to be “small enough to be genuinely deliberative, and representative enough to be genuinely democratic” (Goodin & Dryzek, 2006, 220). Examples of DMPs include citizens’ juries, consensus conferences, deliberative polls, and citizens’ assemblies (Escobar & Elstub, 2017)

The third wave of deliberative democratic theory emerged when scholars began to experiment with DMPs and to organize them in experimental and semi-experimental settings. Research studying DMPs helped us to realize the opportunities and to avoid the pitfalls of deliberative democratic theory. Some scholars had already identified many of the challenges related to deliberative processes, including

⁷ For deliberative democracy criteria, see for example Bächtiger et al., 2010; Kies, 2010; Neblo, 2005.

the lack of authorization and accountability (Lafont, 2015; Parkinson, 2003). The empirical studies on DMPs further highlighted these difficulties associated with organizing DMPs and also brought to light the challenges in transforming the theoretical principles of deliberative communication into practical solutions. Therefore, scholars started to move to a more relaxed understanding of deliberation. According to André Bächtiger et al. (2010) this *Type II deliberation* generally involves various forms of communication, emphasis on outcomes versus process, and attention to overcoming practical constraints while realizing deliberation in real-life.

Although it is common to describe the development of deliberative democratic theory through stages, some scholars criticize this distinction between phases. Antonio Florida (2018, 34) describes the history of deliberative democratic theory as “far from linear.” The practical applications of theory did not follow directly from theoretical elaborations, but many models that are now known as DMPs, such as citizens’ juries and charrettes were already developed and established before actual deliberative democracy turn advanced. Nevertheless, the distinction between the phases of deliberative democracy provides us with a practical analytical tool to describe how the deliberative democracy theory evolved from early theoretical debates into a fully “working theory” (Chambers, 2003, 307).

Because of the pitfalls of DMPs and the criticism toward them, there has recently been a so-called systemic turn among the scholars of deliberative democratic theory. In systemic terms, political systems are studied as complex entities with a variety of interconnecting sites taking part in decision-making processes (Mansbridge, 2015). This systemic approach addresses the criticism regarding the legitimacy of deliberative forums. Instead of studying DMPs individually, the deliberative system framework focuses on how legitimacy is created across the deliberative system through multiple deliberative moments (Parkinson, 2006, 174; Thompson, 2008, 516). Rather than evaluating the deliberativeness of a single forum, the systemic approach entails the evaluation of the deliberativeness of the whole system.

In such a system, some of its parts may be more deliberative, e.g., organized mini-publics, and some less deliberative, e.g., demonstrations.

Scholars who theorize the systemic approach have produced knowledge on how to link separate deliberative processes to broader public debates. For example, Robert Goodin (2005) has defined the relations between deliberative stages as a *sequenced deliberation*. According to this model, small-scale deliberation within small groups, such as DMPs, can feed “inputs into the deliberations of the larger group with overall deliberative responsibility” (Ibid., 41). Simon Niemeyer (2014) discusses the possibility of *scaling up* the outcomes of deliberation to different deliberative arenas. In this model, the reasoned arguments produced in one part of the system would affect deliberation in other parts of the system. In a similar vein, Jane Mansbridge et al. (2012, 23) describe *coupling* as a mechanism through which the different parts of the system are interconnected so that reasons and proposals generated in one part can influence the other parts. Other scholars have aimed to create a more comprehensive framework for assessing the deliberativeness of the democratic system. John Dryzek (2009) argues that certain systemic characteristics are detrimental in increasing *deliberative capacity* in the system. Michael Neblo (2010) sees that the elements of a deliberative system work together to serve the larger deliberative standard.

Some deliberative democrats have raised doubts about applying the deliberative democracy criteria to a larger deliberative system. According to Mansbridge (1999, 213), the deliberative democracy criteria still apply to deliberative systems but in a modified manner. The deliberativeness of the deliberative system is not dependent on whether a particular part of the deliberative system corresponds to the deliberative democracy criteria or not, but about the extent to which the deliberative part has deliberative qualities. If some part of the deliberative system is short of deliberative qualities, it can be complemented by other parts of the system. For example, some authors have included publicity as an integral part of deliberative democracy criteria (see Gutmann & Thompson, 1996, 100-101). However, in some cases, pub-

licity may hinder some individuals or groups from explicitly revealing their thoughts. Therefore, it is justified that sometimes deliberation takes place behind closed doors (Chambers, 2004).

Dryzek (2009) argues that a deliberative system should not be assessed only to the extent that the deliberativeness of its parts is understood. Instead, to be functional, the deliberative system should accommodate specific elements that can facilitate the interrelation between the different parts of the deliberative system. For Dryzek, these elements consist of transmission, accountability, and decisiveness. First, the outcomes of deliberation are transmitted and processed within the deliberative system. Secondly, different parts of the deliberative system should be accountable to each other, so that the judgments and recommendations made in one part of the system can be publicly assessed and justified in another part of the system. Lastly, different parts of the deliberative system should influence each other, so that the outcomes of deliberation can have an impact on collective decisions. Only when there are mechanisms in place that allow different parts of the deliberative system to influence and to be accountable to each other, can the system be counted as truly deliberative.

The systemic turn in deliberative democracy has influenced democratic theory in general. Instead of focusing on a single type of political institution, systemic theory places focus on the interactions between different types of political institutions that may draw on different models of democratic decision-making. Mark Warren (2017) lists several basic democratic functions that every political system should fulfill to be counted as democratic. These are listed as: empowered inclusion, collective will-formation, and decision-making (Warren, 2017, 43). Inclusiveness requires that the political system and public policy-making include those citizens who are directly affected by the decisions. Collective will-formation is based on an equitable weighing of different viewpoints expressed by the citizens. Finally, decision-making is considered democratic as long as it reflects standards of inclusiveness and collective will-formation (Jäske & Setälä, 2020). These three demo-

cratic functions are important for every democratic political system. Therefore, they are critical for addressing deficits in current democratic system.

In the next subsections, I use these three democratic functions introduced by Warren (2017) to assess different DIs. I will begin the next section by shortly introducing the different forms of DIs, as classified by (Newton, 2012) and (Lundell et al., 2016). This will lead to the next section, where I discuss the possibility of incorporating different models of democratic decision-making and incorporating DIs with traditional democratic political institutions.

2.2 Democratic innovations

When traditional forms of democratic governance fail to fulfill the functions of the democratic system, new innovative forms of public participation may take their place. In recent decades, many alternative forms of democracy have emerged alongside traditional forms of electoral participation. Although new participative arrangements come in many forms, in the literature they are often referred to collectively as democratic innovations (DIs) (Smith, 2009). The theoretical and genealogical origins of DIs can be traced to different normative democratic theories. While some DIs draw on direct and participatory democratic theories, others take a more deliberative approach.

Graham Smith (2009) identifies four types of DIs⁸: popular assemblies, DMPs, direct democracy, and e-democracy. First, popular assemblies are bodies that are organized to involve as many citizens as possible. Participatory budgeting (PB) is one type of popular assembly that has gained a lot of attention recently and it has

⁸ Newton (2012) makes a similar distinction but adds voting and election innovations as the fifth subcategory. Innovations in voting and elections are concerned with initiatives and experiments that aim at strengthening electoral democracy by increasing voter turnout. Examples include: reducing the voting age, making voter registration easier, allowing electronic voting, enacting compulsory voting, and allocating seats for special groups and minorities. For example, in Finland, there has been a long discussion on whether the voting age in local elections should be reduced to 16 years from 18 years. So far, this has only been implemented in participatory budgeting.

been adopted in many locations around the world (Ganuza & Baiocchi, 2012). PB refers to institutions in which citizens have a direct say in the distribution of significant portions of the city's budget (Baiocchi & Ganuza, 2014). Although there are many forms of PB, they share common features. In its usual form, a government dedicates a given sum of money for participatory budgeting and then citizens have a chance to propose and to vote on how to use that money.

The second category of innovation refers to DMPs in which a group of citizens engages with experts and with one another in “informed and facilitated deliberations on a given topic, and publicly present their opinions or recommendations to the commissioning body and wider society” (Grönlund et al., 2020, 3). Different from popular assemblies, in DMPs citizens are randomly or quasi-randomly selected to bring together a diverse group of citizens to discuss matters of public concern (Smith, 2009). The common types of DMPs include citizens' juries, deliberative polls, and citizens' assemblies. These types of mini-publics vary in terms of their number of participants, duration, and outcomes (Elstub, 2014).

The third category, direct democracy, refers to the forms of democracy in which citizens' power and authority are exercised without the mediating role of elected representatives and officials of representative government (Newton, 2012). Examples of direct democracy-related innovations include citizens' initiatives and referendums. In citizens' initiatives, citizens can impact political agenda-setting in electoral democracy by collecting a certain number of signatures in support of a policy proposal. The procedures of citizens' initiatives are often divided into full-scale initiatives (initiatives followed by a ballot) and agenda initiatives (initiatives dealt with by a representative body) (Setälä & Schiller, 2012). Referendums aim to capture the collective will of the citizens by giving each of them an equal say on an issue (Setälä et al., 2020). Although referendums have a long history in many countries, including Finland, they are often counted as one type of a DI. This is because in many countries, referendums are organized in connection to other DIs such as

DMPs. For example, in Ireland, a constitutional referendum on abortion was preceded by a citizens' assembly (Suiter, 2018).

Finally, the fourth category, electronic democracy (e-democracy), applies information and communication technology to increase and to deepen citizen participation in political decision-making. Even though e-democracy encompasses the other three categories described above, it is treated as a category in its own right because of the claim that it has the power to transform the political world (Newton, 2012). E-democracy comes in many forms, such as feedback channels, online opinion polls, and discussion forums (Lundell et al., 2016). Some online platforms or applications provide a means for online deliberation. This is a specific form of deliberation where face-to-face deliberation takes place in an online form. In their analysis of online deliberation taking place during the draft of the Finnish law on off-road traffic, H el ene Landemore and Tanja Aitamurto (2016) called this form of deliberation crowdsourced deliberation.

Additionally, there are DIs that combine different forms of participation, such as voting and deliberation. For example, Citizens Initiative's Review (CIR) combines deliberative with direct forms of public engagement by allowing a citizens' jury to deliberate about a ballot initiative before it will be voted on in an upcoming referendum or election (Gastil & Richards, 2013). The main goal of the jury is to conduct a public statement that includes reasons for supporting or opposing proposed policy solutions. CIR is best suited to solving issues that stir strong emotions among the population and create deep divides within society. For example, it has been argued that CIR can salvage referendums from their vulnerability to populism, which has been associated with the Brexit campaign (Set al a et al., 2020). In a recent case in Finland, the CIR model was used in the context of a municipal merger that was causing anxiety among the local citizens. In this case, a jury was convened to deliberate the pros and cons of a municipal merger before the voters made their decision (M. Leino et al., 2019; Set al a et al., 2020).

Since each DI type relies on different democratic theories and designs, there is no DI that would match all the three functions of the democratic process (Jäske & Setälä, 2020). Instead, DIs may have strengths that fulfill certain complementary functions for the particular political system in which they are operating (Saward, 2001). Warren (2017) argues that common practices, such as voting in elections and taking part in a deliberative forum should not be seen as incompatible models of democracy. Instead, they should be combined in a way that maximizes their strengths and minimizes their weaknesses. Different forms of public engagement, such as voting, deliberation, and consultation bring in diverse kinds of knowledge and engage varying sorts of actors, promote alternative modes of communication, and may thus serve different democratic functions (Jonsson, 2015; Jäske & Setälä, 2020).

2.3 Democratic functions of democratic innovations

As the previous section demonstrated, DIs come in many forms that draw on different models of democracy. Therefore, there are significant differences between DIs in how they correspond to the three democratic functions of inclusion, collective will-formation, and decision-making (Warren, 2017). First, DIs vary in terms of their inclusivity. While e-surveys, online forums, and other forms of e-governance aim to engage as many citizens as possible, DMPs and other more demanding forms of civic participation involve only a small group of citizens. Therefore, while the former types of DIs are usually open for all who are interested in joining, the latter are based on more controlled modes of participant selection, such as random selection or recruitment. In some cases, participants may be selected or recruited from a wider group of citizens to ensure that their voices are heard during deliberation (Fung, 2006). For example, an enclave deliberation among a homogenous group may be considered as a way to develop a stronger collective identity among the less powerful (Karpowitz et al., 2009).

Secondly, DIs differ in how collective will is constructed. To be counted as democratic, collective will formation should in some way engage citizens in expressing their preferences. This can take the form of giving feedback, making initiatives, or replying to surveys and polls. DIs may also apply dialogue, in which the participants can discuss with each other or experts. Dialogue may allow participants to get new information, hear from others, and develop their preferences and perspectives. The highest standard of communication is represented in deliberation, in which participants exchange perspectives, experiences, and reasons with one another and thus develop their views (Fung, 2006). Instead of an aggregative model of democracy, in which citizens are inclined to decide between two or more different options through voting, deliberation encourages finding common interests and shared understandings (Fung, 2006).

Thirdly, DIs differ from typical democratic functions to the extent that they can empower citizens to have an influence on decision-making (Warren, 2008). In its weakest forms, participation may exert communicative influence by informing others of relevant preferences and perspectives. In this mode, participants can voice their concerns, but public authorities remain responsible for making the final decision. In so doing, authorities can decide how the public input is integrated into decision-making processes and their results. For example, feedback-giving and consultation are usually used only to inform decision-makers, without an obligation to make a significant difference in decision-making (Lundell et al., 2016). DIs can also rely on co-governing partnerships or collaboration. In this mode, participants and officials join together to make plans for future strategies and to take action in implementing these plans (Fung, 2006). Finally, DIs can exercise direct power, in which participants influence the decision-making directly. For example, in participatory budgeting, citizens decide their future investments by voting between different investment proposals.

However, in some cases, the impact of DIs is more indirect. DIs can encourage citizenship and enhance social capital which is sometimes labeled as a social impact

(Michels & Binnema, 2019). DIs can also have side-effects, such as citizen education or self-realization, that are positive from a democratic perspective (Jäske & Setälä, 2020). Earlier studies have shown that public engagement is likely to raise citizens' acceptance of chosen policy options (Michels, 2011), increase individuals' political efficacy (Berg, 2017), build political trust among citizens (Talpin, 2012), develop other civic virtues among participants (Grönlund et al., 2010; Michels & De Graaf, 2010), and alleviate group-polarization (Grönlund et al., 2015; Strandberg et al., 2019).

As well, earlier studies on DIs have also demonstrated that, at times, the influence of DIs in decision-making has remained rather low (Papadopoulos & Warin, 2007). For example, evidence from Spanish citizens' juries suggests that decision-makers tend to ignore the citizens' recommendations, or that the decision-makers are subordinated to the logic of partisan competition (Font & Blanco, 2007). Also, the first article included in this thesis shows that the impact of citizens' juries on decision-making tends to be limited. The lack of influence has been explained by the fact that DIs remain detached from the existing political processes (Curato & Böker, 2016; Karlsson, 2012; Svensson, 2008). This raises a question: how could DIs be better organized so that they complement the existing political system? I will seek answers to this question in the next subsection by reviewing recent literature on institutionalization.

2.4 Institutionalization of democratic innovations

As I argued in the previous subsection, DIs can strengthen democracy by fulfilling the three democratic functions of empowered inclusion, collective will formation, and influence. However, there is an ongoing debate in contemporary democratic theory about how the modes of electoral democracy could be coupled with the elements of participatory and deliberative democracy. Instead of focusing on individual DIs, scholars are now paying more attention to the interrelation between

participatory, deliberative, and electoral elements. Empirical and theoretical scholars have investigated several ways to enhance the influence of DIs on political decision-making. The institutional design framework provides one solution for forming a connection between different parts of the democratic political system. Examples of institutionalization include delegating particular duties to non-governmental bodies and actors (Flinders & Buller, 2006; Landwehr & Böhm, 2011) and appointing randomly selected citizen councils to work in parallel with electoral institutions (Hendriks, 2016; Niessen & Reuchamps, 2019)

DIs separate one from another to the extent they are institutionalized into the rules of public decision-making structures and governance arrangements. Whereas citizens' initiatives and referendums are often deeply institutionalized through legal or regulatory frameworks, the implementation of DMPs is not legally regulated⁹ and thus they are often kept at a distance from formal planning and decision-making processes. Because of the challenges related to incorporating the elements of deliberative democracy within electoral democracy, an academic debate about the institutionalization of DMPs has been active in recent years as scholars have discussed possible approaches to institutionalization. Among the methods that scholars have suggested are: automated debate and vote of DMPs outcomes in parliaments or local councils (Michels & Binnema, 2018), veto-powers for DMPs to recall decisions that they find to conflict with citizens' recommendations, and involvement of politicians in deliberative discussion with lay citizens (Setälä, 2017). During the past few years, the theoretical debate about institutionalization has moved on to discussing experimentations with different approaches to institutionalization. A recent OECD report lists 14 cases of institutionalized practices (OECD, 2020).

One mechanism that would possibly bridge the gap between deliberative and electoral forms of political participation is to bring elected representatives into

⁹ The exception to this is in Poland and Austria, where citizens have the right to demand deliberative process by collecting enough signatures (OECD 2020).

deliberative discussions on equal footing with randomly selected citizens (Grönlund et al., 2020; Setälä, 2017). The main benefit of involving representatives in deliberations is that the connection between participatory and electoral democracy can be strengthened. Mini-public deliberations may develop representatives' "sense of ownership" of the process and boost the impact of mini-publics (Setälä 2017, 854). Representatives may work as *mediators* who deliver the outcomes of the deliberations to other political arenas and also oversee their appropriate uptake in political processes.

Including both ordinary citizens and elected representatives in mini-public deliberations is seen as somewhat problematic. As we saw above, deliberation has been a part of the parliamentary tradition. However, a theory of how parliaments should work does not always match the reality of how parliaments work in practice. In addition to the topic of deliberation, elected representatives are also concerned with getting re-elected and hence they often also serve their partisan loyalties (Fishkin, 2011, 73). Accordingly, public debates in parliaments often follow the logic of contestatory politics rather than the logic of democratic deliberation. Therefore, it is expected that if the elected representatives were involved in a DMP then they would place the burden on deliberative processes. For example, elected representatives may participate in deliberations to advance the political interest of their party and its electorate (Flinders et al., 2016).¹⁰

However, some scholars are optimistic about the capacity of the deliberation to function well, even in the presence of such inequalities. They claim that collective decision-making through deliberation can neutralize power and equalize changes to impact collective decisions (Cohen & Rogers, 2002, 242).¹¹ For example, in an ex-

¹⁰ Elected representatives may adopt three different roles of representation (Karsson, 2012). A trustee acts according to their own will. A party representative acts according to the party position. Finally, a citizen delegate acts according to the will of voters.

¹¹ For more pessimistic views, see for example Mansbridge (1999, 224), Fishkin (1991, 36-37), and Sanders (1997). More recently Samuel Bagg (2018, 258) argues that commitment to deliberative norms is not a sufficient prerequisite for deliberative process: "Even when citizens are committed to deliberative norms, it turns out they are still highly unlikely to change their minds as a result of deliberation."

periment on deliberation conducted at a university, the pool of 500 participants consisted of students, faculty members, and administrators. The study found that participation in deliberation made low-status participants feel more comfortable talking with the high-status participants and expressing their views (Pierce et al., 2008).

Although DMPs involving both citizens and politicians are still rare, some important contributions, such as the study of the Irish Constitutional Convention, indicate that the presence of politicians did not have a negative influence on deliberations in the convention (Farrell et al., 2020). The citizen members did not feel that politicians dominated the discussions and instead believed that the involvement of politicians benefitted the process. The authors explain this by suggesting that politicians injected a sense of realism into some of the discussions. Another experiment was conducted in Great Britain in an experimental setting, in which two separate mini-publics were organized. Both were arranged similarly, with the exception that one mini-public included only citizens, while the other included both citizens and politicians. The results of the case study indicate that the inclusion of politicians does not necessarily harm the deliberative process (Farrell et al., 2020).

Despite these promising early results, further studies are needed to increase our understanding of the effect of involving politicians in mini-publics deliberation. Later in this thesis, I will introduce a recent case study conducted in the City of Turku, which followed a similar research setting as the British case. The Turku deliberates citizens' panel included both local citizens as well as local councilors. Whereas the findings are, in many ways, in line with the earlier studies, the case is revelatory in the sense that it exposed the factors that motivated local councilors to participate in a DMP, as well as their thoughts about the deliberative process.

In the next subsection, I will introduce some of the contexts in which DIs have been organized. I will begin by discussing the reasons for the rise in popularity of DIs in recent decades all over the world and across different contexts. Then I con-

tinue by taking a deeper look at the Finnish context to map out some of the developments that have led to the current situation in which DIs are used on many levels of public government.

2.4.1 Democratic innovations in different institutional contexts

In past years, various types of organizations have adopted DIs to involve citizens, employees, community members, and other stakeholders. Bureaucratic organizations have engaged in participatory reforms to involve citizens in planning and public policy-making (Nabatchi & Amsler, 2014). As well, experts and professionals have experimented with a variety of participatory and deliberative arrangements to get in touch with ordinary citizens to get a better idea of citizens' preferences (O'Doherty & Burgess, 2009; Virta & Branders, 2016). Also, NGOs and voluntary organizations have included participatory and deliberative elements in their programs and in the way their organization functions (Lappalainen, 2017). Moreover, even private companies are adopting direct forms of employee participation or community involvement (C. W. Lee, 2015).

From a public policy perspective, DIs are introduced in public policy-making for various reasons. It has been said that DIs can cure *democratic malaise* that has been characterized by low voter turnout and mistrust in political institutions (Newton & Geissel, 2012). Especially local administrations around the world have been in the frontline of adopting DIs (Peters, 1996, 58). Local administrations, due to their size, make participation more accessible for individuals, unlike national or regional administrations (Nabatchi & Amsler, 2014). Moreover, local policy issues, such as land use, traffic, crime prevention, budgets, garbage collection and waste disposal, and also upkeep of local parks and recreational areas are likely to be more immediate and comprehensible to individuals than state or international policy issues (Ibid., 64).

In local administration, public engagement has specific importance for incorporating diverse citizen preferences into public policy-making. By involving ordinary citizens in decision-making, administrators may capitalize on discrete knowledge or competencies of the ordinary citizens and thus make decisions that are better and more acceptable for citizens (Pierce et al., 2008). Also, involving citizens and other stakeholders into decision-making processes can provide managers with information that can help them to improve public efficiency through better resource allocation or public service provision (Moynihan, 2003). Engaging citizens also allows governments to tap into wider sources of information, perspectives, and potential solutions, thus improving the correspondence of the decisions with the needs of the citizens (Michels, 2012).

In local communities, DIs may be implemented because they can be used in community building in the neighborhoods, where citizens lack a sense of belonging. According to Janet Newman (2005), public engagement can empower marginalized groups and individuals by providing them with a new means of influencing public decision-making. Some scholars take a more critical stance towards community based public engagement. Georgina Blakeley (2010) sees public engagement as a continuation of governance at distance, in which communities and citizens take more responsibility for their well-being.¹²

Critics of the public engagement claim that in some cases governmental officials may engage citizens to seize the opportunity of a policy window or to generate public acceptance for unpopular policy decisions on difficult issues, such as construction works and traffic plans (Nabatchi & Amsler, 2014). Public engagement may serve legitimacy-building services for local government and its actions. For instance, the citizen dialogue program enacted by the municipality of Gothenburg

¹² Barnett (2002) considers citizen participation as a technology of government. When participation is used as a technology of government, it aims to maintain the top-down control of public engagement and the democratic potential of participation remains limited. Thus, it becomes a means of controlling citizens (Blakeley, 2010).

was partly implemented to handle the anticipated conflict expected from the move to increased austerity in public spending (Tahvilzadeh, 2015, 249–250).

Outside of public entities, DIs have also spread into other social spheres, such as private organizations, NPOs, and NGOs. Especially participatory democrats have argued that public engagement should not be limited to political decision-making, but it should also encompass such areas as the workplaces due to their educative and emancipatory effects on individuals (Pateman, 1970).¹³ For example, workplaces may potentially enable pro-democratic attitudes and political behaviors by functioning as a training ground for citizens. This positive outward democratic spillover effect from the workplace to the political arena is tested empirically and the results show support for the hypothesis (Budd et al., 2018).

In recent years, many companies have voluntarily adopted ambitious and innovative practices for involving their workers in decision-making in various workplace-related issues. The literature on public engagement in the workplace has mentioned self-managed teams, problem-solving groups, attitude surveys, quality circles suggestion schemes, joint consultative committees (Mowbray et al. 2015), e-voting (Vlachokyriakos et al., 2014), crowdsourcing (Benbya & Leidner, 2016; Wagenknecht et al. 2017), online deliberation (Muller et al., 2013; Passig et al., 2015) organizational jury (Lindell, 2014), and many others. My second article will introduce another recent experiment which applies organizational jury method.

2.4.2 A look at the Finnish case

What makes Finland an interesting case for studying public engagement is its strong traditions of decentralized state power, extensive local autonomy, and consensual processes of decision-making (Sjöblom, 2011, 243). In Finland, the central characteristic of consensualism is the broad coalition governments where parties

¹³ In recent years, interest in workplace democracy has increased in political theory. See for example González-Ricoy (2014) and Landemore and Ferreras (2016).

from all corners of the political spectrum come together to promote their common interests. Another form of consensualism is manifested in the form of the neo-corporatist model in which key interest groups are invited into joint consultations with the government. The role of the interest groups in this process is to work as collaborators, rather than as pressure groups (Ibid. 2011, 244).

Moreover, in Finland, social movements have historically been active participants in building the Finnish nation-state (Siisiäinen et al., 2000). Although the state has carried the main responsibility of citizens' well-being, civil society has played a complementary and supplementary role in revealing new problems, experimenting and implementing new services, and representing the interests of their members and clients (Julkunen, 2000, 53). In comparison, Finland and other Nordic countries stand out as more responsive to the demands of civil associations than their equivalent countries (Rainio-Niemi, 2016). Historically, civil associations have played important representative functions as main intermediaries between the state and civil society (Ibid. 32).

However, in the 1960s–1970s, there has been a shift toward more individual and direct citizen participation (Nousiainen, 2019). This development is driven by two trends. The first is linked to the move from a centralized government to new collaborative forms of governance. This highlights the role of civil society in the provision of services (Kuokkanen, 2016). Especially after the introduction of the New Public Management (NPM) doctrine, there have been high expectations for the civil associations to help in the areas of service provision and activation of most vulnerable groups. Consequently, there is an increase in what Siisiäinen and Kankainen (2009) call the managerial forms of action that certain associations choose to follow, which means a growth in activity to seek project funding and the use of strategies that are compatible with the principles of project management. These nonpolitical activities of the associations have somewhat overshadowed explicitly political activities (Ibid. 98).

Besides the changes in civil society, another broad trend in Finnish society concerns the introduction of new forms of public participation. The reasons for implementing forms of public engagement in Finland are similar to those of many other western countries: democratic deficits, such as decreasing voter turnouts, eroding political trust, and political polarization apply to some extent to Finland as well (Grönlund et al., 2010; 2015). In local elections, turnout has rarely been above 60% during the 2000s. Also, membership in political parties has been in decline for decades.

Finland's participatory policies are supported by various international agreements, policy programs, and legislation. After becoming a member of the OECD in 1969 and the EU in 1995, Finland has joined many international agreements and programs that support the implementation of public engagement (Nousiainen, 2019). During the last decades, there have also been various national policy programs that have aimed to develop democracy and public participation in political processes. For example, the Citizen Participation Policy Programme initiated by the central government between 2004 and 2007 was directed towards strengthening representative democracy and promoting new participatory procedures, such as e-democracy and referendums (Sjöblom, 2011; Salminen & Wilhelmsson, 2013).

In 2014, the Finnish government submitted a Government Report on Democracy Policy which included an overview of the existing situation and guidelines for further development. In the report, the government also pledged to prepare a national action plan to promote democracy in Finland (Ministry of Justice, 2017). Since then, every new government has drafted action plans for democracy at the beginning of its government term. The objective of the action plan is to outline the challenges related to democracy and to specify concrete goals and actions for the following years. The first action plan covered the years between 2017–2019. The second action plan was implemented by the end of 2019 and will last until 2025. The current plan includes many initiatives for the development of representative

democracy, direct democracy, and transparency of governmental processes (Ministry of Justice, 2020).

In Finland, local administrations have been in the frontline in applying participatory and deliberative practices. This is explained partly by the strong tradition of local government and the decentralized character of the Finnish political system. Unlike the other Nordic countries, Finland has a single-tiered local government system, in which the municipalities form the basic administrative unit. Therefore, municipalities are responsible for many functions in society, such as basic education, social services, healthcare, and cultural and sports services, as well as technical, environmental, and infrastructure services (H. Leino & Laine, 2012).

Public engagement in local government is regulated by many laws, such as the Local Government Act (410/2015) and the Land Use and Building Act (132/1999). The new Local Government Act was implemented in 2015 to promote citizen involvement in decision-making. However, within certain legal guidelines, municipalities can decide their main goals and means of public engagement with relative independence from state control (Lundell et al., 2016). Therefore, there is a gap between municipalities that have actively adopted new forms of public engagement and those municipalities that prefer more traditional approach to public engagement. Especially bigger cities have been forerunners in implementing DIs, whereas the majority of municipalities in Finland still rely on more traditional forms of public engagement. A study by the Association of Finnish Municipalities (2018) shows that the traditional methods most used are: consultation, public meetings, collaboration, and surveys.

Although old forms of governance change slowly, there is an ongoing boom in Finland, where new forms of public participation are becoming widely implemented and experimented with. At the national level, citizens can participate in law-drafting processes through the crowdsourcing platform otakantaa.fi. Citizen's initiatives are relatively popular in Finland and so far 56 initiatives have gained enough signatures to be submitted for Finnish parliament. In 2020 a citizens' jury was or-

ganized to involve citizens in drafting the new Climate Change Policy Plan. Locally many organizations, such as the Association of Finnish Municipalities, are strong advocates for participatory reforms and thus push forward new forms of public engagement. In recent years there has been an especially high increase in participatory budgeting, since an increasing number of municipalities are involving citizens in deciding future investments. The most ambitious experiment was organized in the City of Helsinki, where participatory budgeting was applied on a large scale in 2018–2020 for the first time (Rask et al., 2021).

However, despite considerable input into participatory reforms, long traditions of Finnish democracy tend to prevail. A recent OECD country report (2021b) shows that although Finns appear to trust political institutions and to show relatively high rates of satisfaction with democracy, the major proportion of the citizens do not believe that they can influence political processes. The report sets out recommendations on how government and governance can be improved to build public trust and strengthen citizens' political efficacy. Among the proposed actions are the inclusion of different population groups and the involvement of citizens in policy-making. These actions would improve the Finnish democratic system so that citizens can part take in political decision-making in a meaningful way.

2.5 Institutional theory

To study the implementation of DIs in different organizational contexts, I will now further develop my theoretical framework by reviewing the literature in contemporary institutional theory. The birth of the institutional theory can be traced to the 19th and 20th centuries. One central figure in the development of institutional theory has been Max Weber (1864–1920), whose work on bureaucracy formed the basis of the theory. Since its early years, institutional theory has been developed in many fields of science, including organizational research, and political science. In recent years, political theorists have used institutional theory as their source for

many of the recent theoretical concepts that have further developed our understanding of the challenges of reforming political institutions and incorporating deliberative and participatory elements with electoral elements. Concepts, such as coupling, decoupling, institutional design, and institutionalization, have their origin in institutional theory but have later become a part of mainstream democratic theory as well.

My interpretation of institutions draws on James March and Johan Olsen's (1984, 2008) version of institutionalism that has its roots in sociological theory (Peters, 1999, 103). According to their definition, institutions are collections of rules, routines, norms, and practices that are embedded in structures of meaning and resources. These institutional constraints can shape the behavior of the individuals who often act according to socially and culturally accepted patterns (Meyer & Rowan, 1977). The core assumption of this institutional theory is that institutions can create elements of order and predictability by either enabling or constraining certain actions and decisions (Barley & Tolbert, 1997). These actions are based on traditions and routine processes that endure as long as there are no external interruptions to destabilize them.

At times, institutional rules can develop into formal organizational structures (Meyer & Rowan, 1977). Organizations may be considered as local initiators of wider institutions (Berthod, 2016; Juutinen, 2021). Organizational forms, features, and practices often follow taken-for-granted beliefs, rules, and norms. The relations between organizations and audiences may therefore explain the proliferation and stability of organizational practices across whole industries and policy arenas (Berthod, 2018). Central to the functioning of an organization is that the organizational practices are perceived as legitimate by all relevant organizational members (Meyer & Rowan, 1977). Unless it has wide public support, the organizational form would be on the verge of losing its legitimacy and then it may collapse.

Earlier literature has mainly considered institutions as independent entities with an internal logic. The concept of institutional logic generally refers to broader cul-

tural beliefs and rules that structure cognition and guide actions in a field. Every institution has a its dominant logic that uniformly shapes organizations in the field (Lounsbury, 2007). The institutional logic framework derives originally from Roger Friedland and Robert Alford. In their seminal piece, they identify five key institutions: the capitalist market, bureaucratic state, democracy, nuclear family, and Christianity (Friedland & Alford 1991). These form specific subfields of social sphere and are guided by a distinct institutional logic.

First, market logic is characterized by the motivation to make a profit through the selling of goods and services (McMullin & Skelcher, 2018). The actors are rational only in an instrumental sense and aim at maximizing their utility. The interaction between actors is coordinated through markets, in which actors value and exchange goods and services (Brandsen et al., 2005). The organizations that apply market logic include private organizations, such as enterprises, corporations, and companies.

Second, bureaucratic state logic emphasizes democratic participation and the redistribution of resources through bureaucratic channels to increase community welfare (McMullin & Skelcher, 2018). In a bureaucracy, legitimacy stems from legislation and formal procedures (Brandsen et al., 2005). This authority is based upon the rank or position of the individual in the organizational hierarchy (Pierce et al., 2008). In legal authority, authority is determined by law or by social rules and regulations protected by law. Other forms of authority may comprise elected or appointed office-bearers of organizations. Also, authority often has its source in the intellectual competence of the superior. People listen and obey a person because they think that the person possesses more intelligence, knowledge, skill competence, and experience within their institutions than others (Ibid.). Examples of bureaucratic organizations include public administrations and governments.

More recently, Patricia Thornton, William Ocasio, and Michael Lounsbury (2012) added community as another key institutional order. Community logic emphasizes trust and reciprocity as the basis for legitimacy (McMullin & Skelcher,

2018). Cooperation between individuals is based on geography or a common set of values (Thornton et al., 2012). Communities are comprised of closed small groups that share intense, long-term, and face-to-face contacts. The common forms of communities include families, neighborhoods, communities, NPOs, and NGOs. Recently, the growing use of the Internet has given rise to communities that operate only virtually. These virtual communities have partly transcended the local context in which communities traditionally operate (Brandesen et al., 2005).

Although it is often easy to identify which institutional logic organizations follow, it is important to underline that the institutional logic framework is highly theoretical and relies on ideal types. In real-life, different institutional logics rarely exist in isolation but are often impacted by and to some degree shaped by other institutional logics (Lounsbury, 2007; Thornton, 2002; 2004). Recent literature has contested the single-logic approach to understanding institutions and instead has suggested that institutional environments are more fragmented and contested than earlier conceptualizations had expected. This has raised attention to issues of organizational complexity and institutional pluralism and disparity (Bromley & Powell, 2012).

Earlier research on institutional complexity has highlighted the gap between policy and practice. Formally organizations are assumed to reflect the formal goals that are legitimized by the legal and political systems. Yet in practice, policy is often decoupled from daily practices and activities, which are concerned more directly with real-life communications and social interactions (Meyer & Rowan, 1977). Formal policies are adopted only ceremonially or they are so weakly implemented, evaluated, and monitored that they do not often affect the daily routines of the organization (Bromley & Powell, 2012).

Patricia Bromley and Walter Powell (2012) consider this policy-practice approach too narrow. Instead, they propose a means-ends approach that stresses the gap between organizational means and ends. It occurs in situations where policies are implemented in practice, but they are tied loosely to organizations' core goals.

Examples of means-ends decoupling include cases where organizations adopt new ends, such as social and environmental practices, that are not directly related to core organizational goals (Basu & Palazzo, 2008).

Some authors claim that the plurality of institutional logics leads to hybridization, in which plural logics are in play within an organization, thus leading potentially to several possible organizational outcomes (Skelcher & Smith, 2015). Taco Brandsen, Wim van de Donk, and Kim Putters (2005) claim that the bordering domains of the bureaucratic state, market, and community are difficult to define and are increasingly becoming more blurred. They therefore conclude that hybridity is an inevitable and permanent characteristic of organizations.

Hybridity is also becoming a central characteristic of the public sector, where the boundary between public and private purposes has been eroded by NPM programs (Peters, 2002; Pierre et al., 2017). As a result, some public organizations have replaced the paradigms of the former politically headed public bureaucracies with practices of managerialism. Public enterprises, for example, operate within the public realm but also aim to profit from their activities. Even government departments have adopted some measures of new managerialism and may be thus deemed to be hybrids (Meyer et al., 2014).

A similar argument applies to private organizations, whose main motivation lays in profit-making. Over the past decades, companies have begun to engage in activities that have traditionally been regarded as governmental activities, such as public health, education, social security, and the protection of human rights (Matten & Crane, 2005; Scherer & Palazzo, 2011). In recent years, many companies have adopted corporate responsibility measures to show potential customers that they follow high social and environmental standards. These community programs and other social and environmental responsibility programs can be seen as good-will attempts to consider the social and environmental impacts of the company. On the other hand, they can be considered as whitewashing or window-dressing, where managers are more concerned about the company's public image in the eyes of the

consumers rather than the outcomes of its actions for local communities (Felicetti, 2018).

A contrary trend characterizes the nonprofit sector, in which voluntary, charitable, and community organizations have adopted a more commercial logic to cope with the new competitive environment. Chris Skelcher and Steven Smith (2015) claim that because of the change in their environment, NPOs search for new sources of revenue to fund their non-profit activities, for example, by creating for-profit subsidiaries. Another effect of this development is that public organizations contract out NPOs for the delivery of formerly publicly produced services, such as social care functions (Knutsen, 2012). Consequently, public authorities expect more professionalism and organizational rationalization from NPOs, as expressed in the use of strategic planning, reporting, and program evaluation (Hwang & Powell, 2004).

As hybridity becomes a common feature of many organizations, the clear divisions between different organizational types are becoming more blurred. Instead, we see that organizations are now assuming duties previously considered to be outside of their boundaries. This trend of blurring organizational boundaries also affects public engagement, which needs to cope and take into account demands arriving from various directions. Since these demands may contradict each other, the organizers of the participatory and deliberative processes also may face the impossible task of balancing between conflicting demands (Hertting & Kugelberg, 2017). On the other hand, the combination of representative elements with the forms of participatory and deliberative democracy may elicit a new hybrid model of democracy with the potential to strengthen the political leadership and to enhance the democratic influence of citizens (Torfing & Ansell, 2017; Sørensen & Torfing, 2019).

2.6 Theory synthesis

In this section, I will describe the ways in which the institutional theory shapes my approach to the DIs. As the previous section demonstrated, organizations cope with situations in which new organizational practices are integrated into existing decision-making processes using different institutional design strategies. This institutionalization of DIs implies that changes in the institutional logic can occur as a DI evolves to better suit the new norms and practices. Ideally, this would mean that as public engagement through DI advances, the norms, and practices that they apply would become part of the normal procedures of organizational decision-making. However, in practice, the new forms of participatory and deliberative democracy have rarely overturned or replaced the dominant electoral institutional logic. Instead, empirical studies show that the representative institutional logic continues to prevail in public decision-making, even despite the implementation of participatory and deliberative elements through DIs (Adensskog, 2018a; Núñez et al., 2016; Åström & Grönlund, 2012; Ganuza & Baiocchi, 2012).

To study the relations between electoral and participatory forms of democracy many recent studies on DIs have focused on the democratic aspects of DIs, yet institutional outcomes in the context of conflicting interests remains to be acknowledged. To develop our understanding of institutional outcomes, I will apply the institutional logic framework to study the relations between the traditional models of decision-making and DIs. In my adaptation of the theory, I will focus on the ways in which institutional logics can shape the implementation of DIs. The following sections will illuminate organizational factors that can enable or hinder the implementation of DIs in different organizational contexts.

This research approach follows the same path taken by authors who have studied the conflict between institutional logics (Thornton, 2002). Accordingly, I define participative and deliberative democracy as separate institutional logics. This dis-

tion highlights the gap between different perceptions of democratic and legitimate decision-making in different societal subfields. For example, in electoral democracy, elected representatives represent citizens' values and interests; however, in many of the recent participatory and deliberative arrangements citizens participate directly in decision-making. These new forms of direct public engagement challenge the former norms of democratic practices that concerned political accountability, democracy, and legitimacy (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2017).

Following the central postulation of institutional logic theory, I conceive organizations as manifestations of institutional logic. However, I adopt a similar approach to Caitlin McMullin & Chris Skelcher (2018) and employ a *hybrid logic* approach to analyze and to theorize public engagement through DIs. Conceptualizing organizations as entities characterized by hybrid logic omits the assumptions about the characteristics of the state bureaucracy, market, and communities from the analysis. One consequence of theorizing institutions as hybrids “is to make the analysis non-deterministic, and instead focus attention on the relationships between the institutional orders, the organizations located within those orders, and the individuals within those organizations” (Skelcher & Smith, 2015, 437).

Next, I will return to my three research questions to establish some expectations from the existing research literature. First, I ask: why are DIs implemented in different organizational contexts? With this research question, my goal is to study the motivations behind public engagement. From the earlier literature, we can draw certain expectations of how organizational contexts can shape public engagement. We can see that all organizations must align their activities with legal requirements, regulations, and normative pressures (Bromley & Powell, 2012). In some cases, this existing legislation can place legal requirements on the processes that involve public engagement. For example, in many countries, there are specific laws that require local administrations to involve residents in certain planning and in decision-making procedures on issues that affect them (Royo et al., 2011). Similar legal requirements for public engagement apply to other sectors as well. For example, in

the private sector, corporations must operate according to the legal requirements deriving from existing legislation that also regulates the processes of worker participation.

Additionally, as we saw in previous sections, there are more context-specific reasons for participatory democratic reforms. These contextual factors refer to motivations that arise from organization-specific needs. For example, local administrations may have different reasons for engaging citizens. The general purposes of direct public engagement include resolving conflicts, improving public knowledge, as well as empowering citizens and groups to solve complicated problems to find solutions to these problems (Nabatchi & Amsler, 2014). In addition, public organizations may use public engagement to assess public opinion, distribute information, and improve their public profile, thereby using public engagement to build community trust (Hendriks, 2006).

I will further study these reasons for implementing DIs by investigating local participatory democracy reforms in three case organizations. Since my case organizations include both public and non-governmental organizations, these cases reveal the differences in motivations for public engagement across organizations. In addition to general motivations, such as involving a larger public in decision-making, I will also investigate more context-specific motivations which may be caused by the internal norms and practices of the case organizations. These factors may derive from the dominant institutional logic of the field with core values that differ from those of the participatory democracy institutional logic.

My second overall research question asks: how can organizational contexts shape DIs? As DIs are initiated in a variety of organizations, their outcomes may be affected by the existing organizational culture. The organizational culture is a product of certain norms and practices that correspond to the dominant institutional logic. These norms and practices may be based on either formal or informal patterns of thought and behavior that can shape the actions of the organizations and individuals. For example, earlier research has shown that clear administrative

guidelines, such as public engagement plans, can play a significant role in successful participatory democracy reforms (Font et al., 2014). These clear plans may include general goals of public engagement, as well as descriptions of roles and responsibilities, the means of public engagements, and methods of evaluation. In addition, the success of these participatory democracy reforms may depend on the prevalence of participatory norms (Curato & Böker, 2016). Especially if the organization has previous experience and a history of direct citizen participation, the adoption of DIs is more likely to succeed (Sintomer et al., 2008).

These traditions of public engagement may help explain why some organizations are more likely to develop and adopt new forms of public participation than others (Jäske, 2018). If the organizational culture values direct public engagement, then the incorporation of DIs within existing practices of decision-making is more likely to succeed. On the contrary, if clear hierarchies and coercive working practices are a part of organizational practices, then the initiation of DIs is likely to create tensions within the organization. This indicates that the dominant institutional logic tends to prevail and thus can structure participatory and deliberative initiatives so that they comply with existing organizational norms and practices.

The case studies included in this thesis will further highlight the effect of the institutional logics on the implementation of DIs. By investigating the outcomes of my three local participatory reforms, the research will reveal the degree to which organizational factors can enable or hinder the implementation of DIs. Especially, my findings in the third article rely on interviews of the public administrators. In these interviews, the administrations discussed openly the challenges and opportunities of public engagement. They also proposed mechanisms that would bridge the gap between participatory and deliberative practices and in other decision-making arenas.

Finally, to answer my last research question, I discuss the mechanisms that would solve the problem of combining elements of representative democracy with elements of participatory and deliberative democracy. This part of my study draws

on the literature on hybridization and institutionalization. Hybridity can be seen as a bridging strategy that incorporates new and innovative organizing practices within established organizational forms (Minkoff, 2002). When new organizational practices are adopted, organizations need to engage in building legitimacy by finding new ways to rearticulate the main forms and sources of accountability. For example, a study on the Norwegian welfare administration reform implies that NPM reforms complement or supplement old reforms rather than replace them (T. Christensen & Lægreid, 2011). The authors conclude that old and new institutions tend to “co-exist and co-evolve even if they are founded on partly inconsistent principles” (Ibid., 419).

Earlier literature offers some general guidelines for avoiding institutional conflict and for building new hybrid organizational models. The incorporation of DIs and participatory elements can be facilitated by rationalizing organizational practices. Rationalization refers to increasing emphasis on monitoring and tracking organizational activities (Bromley & Powell, 2012). For example, organizations may set organizational guidelines, participatory plans, and public engagement plans to define how participatory and deliberative processes should be organized. However, these formal documents remain weak if they do not correspond to the prevailing norms and practices that are sustained by the organizational culture. In organizational reform, culture can function as *institutional glue* that holds an organization together (T. Christensen & Lægreid, 2011). Therefore, elements of participatory and deliberative democracy should be paired with a more profound cultural change.

The last two articles included in this thesis recommend mechanisms that would enhance the institutionalization of DIs. The interviews of the public administrators for the third article reveal several of these mechanisms. The involvement of politicians in the DMP, the field experiment reported in the fourth article, introduces another such mechanism. Both cases suggest that the potential conflict between the elements of participatory and deliberative democracy and the existing organiza-

tional norms and practices can be avoided by merging these elements so that they complement each other.

3. METHODOLOGY

3.1 Empirical orientations

In this section, I will explain the general methodological orientations of my research. I will describe specific research methods more in detail when introducing and discussing the results of the four articles that form my thesis in the following section. The articles take the perspectives of both the organizers of DIs, such as public administrators, and the participants of DIs by studying how these groups interact in participatory and deliberative processes and how they perceive the process and its outcomes. My research approach is guided by practicality, understood as the endeavor to produce practical solutions to the challenges that the research has revealed. Studying public engagement in social, political, and cultural circumstances and then sharing the findings with a wider audience can help officials and professionals to improve the practices of direct public engagement (Nabatchi & Amsler, 2014).

Earlier empirical research of DIs has adopted various methodological orientations from large N quantitative research to ethnography (see Font et al., 2012). Some studies incorporate large N-studies with statistical analysis of different demographical, economical, or political factors (Font et al., 2014; Jäske, 2017). One common focus of research on DIs has been on citizens' perceptions or experiences of participation. However, some studies take the point of view of public administrators, elected representatives, or other public officials (Karlsson, 2012; Sørensen et al., 2020). These studies often have small sample sizes and apply qualitative research methods.

There are also case study-oriented empirical studies, in which researchers study one or more DIs (Font & Blanco, 2007). These studies often pay attention to the factors that led to the initiation of DI, their influence on the process, and its outcomes. Some studies take a comparative research approach to study multiple cases (Hartz-Karp & Carson, 2009; Roberts & Escobar, 2015). The comparison between cases can help to discover and identify specific factors that may lead to different outcomes depending on the specific context of the DI. One form of such research is cross-cultural or cross-national research (Sintomer et al., 2008; Sørensen et al., 2020).

In organizational studies, researchers often focus on a single case organization. Some of the classics of this field, such as the famous Hawthorne studies conducted between 1924 and 1932, were conducted in a single electric factory. Especially in institutional logic literature, the case study approach is a common method to produce knowledge of the impact of the conflicting institutional logics on organizational practices (Ingstrup et al., 2021; Lounsbury, 2007; Thornton, 2002). Similarly, studies that evaluate public engagement in the context of organizational decision-making often take a case study approach (Doggett & Lewis, 2013; Feldmann & Kohler, 2015; Horng et al., 2017; Muller et al., 2013; Nitecki et al., 2013).

In my thesis, I apply two methodological approaches. Firstly, I adopt a case study approach that entails the detailed and intensive analysis of a single or multitude of cases. Secondly, I follow the action research tradition in being critical of existing organizational practices and mapping alternatives that would benefit the organizations. I will describe my methodological approaches more in detail in the following two subsections.

3.2 Case study approach

A case study approach is a common method in social research. It provides a rich understanding of different factors that shape the actions of the people involved.

The inspection of these factors can only happen by paying attention to details. The way people behave depends on their context-dependent judgment. Therefore, case study designs often favor qualitative methods, such as participant observation and interviewing, because these methods are helpful in the generation of an intensive, detailed examination of a case (Bryman, 2008). When researchers posit themselves within the context being studied, for example by spending time within a community, they can better understand the viewpoints and behavior of the groups and individuals (Flyvbjerg, 2006, 236).

Cases are often categorized into five types: critical, unique (or extreme), typical, revelatory, and longitudinal cases (Bryman, 2008; Yin, 1989). *A critical case* is often used when there is a well-established theory, and the case can facilitate understanding of a central hypothesis derived from the theory and the circumstances in which the hypothesis will and will not hold. *Unique or extreme cases* are characterized by extraordinary circumstances, and thus can provide insight and understanding of novel developments. An extreme case can be well-suited for getting a point across in an especially dramatic way (Flyvbjerg, 2006). One of the most well-known studies that focuses on an extreme case is Michel Foucault's (2020 [1975]) famous study of a prison. Although a prison is a very extreme form of an organization, it can exemplify how the use of power shapes different organizational practices.

In *a typical case* selection process, a specific case is chosen because it is a representative of a broader category of which it is a member. *A revelatory case* approach is chosen when a researcher has an opportunity to observe and analyze a social phenomenon previously inaccessible to scientific investigation. Finally, *a longitudinal case* study allows a researcher to investigate the development of social phenomenon over time. The longitudinal study approach is best suited for revealing processes and unveiling critical points of departure.

The three research cases included in this thesis can be characterized as both revelatory and critical in the sense that they represent a social phenomenon that is relatively novel. For example, at the time as my study of the Settlement organiza-

tional juries was conducted, deliberative practices were just emerging in organizations. Thus, to my knowledge, the case organization was one of the first that adopted an organizational jury method. The Turku Deliberates citizens' panel also represents a novel deliberative practice that was closely incorporated with an ongoing planning procedure and allowed city councilors to participate in deliberation alongside ordinary citizens.

In my analysis of the cases, I use the form of generalization that Robert Yin (1989) calls *analytic generalization*. In this method of generalization, the empirical results of the case study are analyzed using a previously developed theory as a template. In this sense, the goal is to test the theory in real-life by drawing hypotheses or expectations from the theory and assessing whether the research results are in alignment with these expectations. According to Alan Bryman (2012, 71), a central issue of concern with this strategy is the quality of the theoretical reasoning and theoretical arguments that are generated by analyzing the data. The crucial question is not whether the findings can be generalized but how well the researcher generates theory from the findings and how convincing these findings are. For example, the connections between different conceptual ideas that a researcher develops from the data should be demonstrated thoroughly and conclusively.

3.3 Action research

My second methodological approach follows the tradition of action research. Action research aims at producing solutions to challenges that empirical research has unveiled (Bryman, 2012, 397). Action research has a long history of application in organizational sciences, in which empirical research is often conducted in close relationship with organizations (Gustavsen, 1992). This means that research takes a dual role in creating theories and producing knowledge for academia, as well as responding to organizational needs. Therefore, organizational studies aim at devel-

oping organizational processes by developing new forms of work practices or management.

In political science, action research is not as common as in other fields, such as business and management research. However, many studies on public engagement have been conducted in a close relationship with an organization (Carson & Hartz-Karp, 2005; Hartz-Karp, 2006; Hartz-Karp & Carson, 2009). For example, Aitamurto and Landemore (2015) participated in the crowdsourcing process of Finnish off-road traffic laws by designing and leading the operation. The authors applied the methodology of action research by actively interacting, producing, and creating the research site. In their account of the research process, the authors report that this hands-on approach allowed them to gain a better understanding of the crowdsourcing process.

A close relationship with the case organization required for action research may influence the research process in many ways. Organizations may expect that in exchange for getting access to valuable research data, experts give them advice on how to develop their organizational practices and to facilitate the involvement of various stakeholders. Therefore, in some cases, the distinction between scientific research and consultation may become blurred. Some authors claim that the participatory turn in management has generated a whole public engagement industry, in which researchers/consultants are selling participatory services, such as process design, facilitation, and evaluation to organizations (Hendriks & Carson, 2008; C. W. Lee, 2014; Voß & Amelung, 2016).

All of the three case studies in my thesis were conducted in a close relationship with the case organizations. During the collaboration with stakeholders, my duties have altered from case to case. In addition to research, I also contributed by performing trivial duties, which varied from making notes during the discussions to making coffee to participants. Because the case organizations were heavily involved in planning and organizing the public engagement initiatives, they had some expectations for the research. In all of the cases, results were first concluded in a re-

search report that summarized the project and its outcome. Naturally, a research report differs from an academic article in many accounts. Whereas research reports make general evaluations of the processes and their outcomes, a research article focuses on specific research questions. However, in my articles the practical orientation is maintained so that they contain practical implications for organizations and researchers, as well.

Co-operation with case organizations has benefitted research in many ways. It has provided access to backroom conversations in which DIs were planned and assessed. These discussions are not a part of the research data, but they have increased my understanding of the motives and challenges related to the implementation of DIs. In addition, they have also generated knowledge of the inner organizational norms, practices, and other contextual factors that can shape DIs, as well as informed my understanding of possible solutions for improvements. It may also be said that a close relationship with the actual implementation of DIs has facilitated my personal growth as a researcher in general. According to Bent Flyvbjerg (2001), this professional learning can only happen by closely scrutinizing real-life situations.¹⁴

3.4 Ethical considerations

Although working in a close relationship with an organization and its members has benefits, it may be criticized for lacking rigor and for being too partisan (Bryman, 2012, 397). For example, Tor Claussen et al., (2002) argue that while organizational studies may take a normative stance toward workplace practices to create theoretical and empirical principles for a democratic workplace, they tend to overvalue the instrumental role of democracy. This implies that instead of intrinsic democratic values, they endorse improved innovation capability and enhanced

¹⁴ According to Flyvbjerg (2001, 72) case studies are important in two respects. First, case studies are important for the development of a nuanced view of reality. Secondly, cases are important for researcher's personal learning process in developing the skills needed to do "good science."

economic performance. While working in a close relationship with an organization, a researcher may become an advocate of organizational values, meanings, and interpretations and thus lose the neutrality that should guide research.

However, researchers can undertake certain practices to avoid becoming too close with organizations and from becoming an advocate of their goals. To maintain an objective distance, the researcher should not simply present their interpretations but instead base them within existing concepts, theories, and literature of the discipline (Bryman, 2012, 31). By comparing results with hypotheses or observations from other empirical studies, the researcher can assess whether the results are in line with existing theories and previous empirical results, whether new knowledge has been produced that could provide the basis for theory development, or whether the findings were the result of contextual factors present only in the specific case organization. In addition, in action research, a researcher must be aware of the motivations, values, and expectations organizations may have concerning research. This should also apply to the researcher's personal motivations and values. A researcher should be critical of their interpretations and also be cautious of the challenges that a close relationship with the organization may entail.

I have paid attention to keeping my objectivity and neutrality by using a strong theoretical framework to guide my interpretations. I draw from democratic theory and institutional theory that provide me with the general framework that I use to interpret the topic of my research. Reading my articles at a later date has made me especially aware of the possible impact that the close relationship with the case organization could have had. Therefore, while writing this introductory chapter I have openly reflected on the possible impact of my dual-role on the research.

In addition, I follow the same methodological choices as other action research-oriented scholars have used while studying DIs (e.g., Aitamurto & Landemore, 2015; Hartz-Karp, 2006). The general agenda of the case studies has been to advance democratic decision-making in the case organizations and to unveil the factors that may impede the implementation of DIs and prevent them from meeting

these democracy criteria. I have used normative democratic theory as a lens through which I contextualize, interpret, and evaluate my empirical cases. For example, in the second article, I use the three critical components of deliberative democracy as defined by Lyn Carson and Janette Hartz-Karp (2005) to evaluate DMPs that were organized by the case organization.

Finally, one should bear in mind that similar to almost all forms of written communication, a thesis is a type of a narrative. Telling stories and building a narrative is a basic form of sharing knowledge within a human community. Because science is not that different from other societal subfields, it also relies on narratives, in which the researcher recounts the research process. Although academic studies are bound by academic traditions, scientific norms, and paradigms, the reporting of research processes, and results often take the form of narratives, in which the moments of missteps, misfortunes, and uncertainties are forgotten and the rare moments of eureka, success, and sometimes lucky coincidences are highlighted, and the somewhat rocky road of the research process is reconstructed.

3.5 Data and methods

The empirical data includes both quantitative and qualitative data. The quantitative data have been collected by using surveys on participants of the Settlement juries and the Turku deliberates citizens' panel. In addition to quantitative data, the research data includes interviews from the local administrators in the City of Turku, participants of the Hervanta citizens' jury, and the Turku deliberates citizens' panel. In total, the research includes 31 interviews, one group interview of six participants, and three surveys (see Table 2). I was responsible for conducting the interviews for all of the articles except for article 3. However, I participated in forming the list of questions that were used in the interviews of the public administrators.

Table 2: Data and methods

Article	Interviews	Surveys	Methods
1	4 + group interview (n=6)	-	Content analysis
2	1	n=47	Content analysis, descriptive statistics
3	15	-	Content analysis
4	11	n=171 + n=17	Content analysis, descriptive statistics, between-treatments t-test

The methods of the articles include both qualitative and quantitative research methods. I have analyzed the transcripts of the interviews using thematic content analysis. I have also used content analysis to analyze the textual answers to some of the survey items. In the analysis of the surveys, I have used mostly descriptive statistics to calculate the frequencies of the type of responses to the survey items. The fourth article uses the between-treatments t-test to compare the differences between the control and treatments groups.

In two of the articles, both qualitative and quantitative analyses are incorporated. For example, in the analysis of the Turku deliberates citizens' panel, the local councilors' responses to the survey are cross-checked by analyzing the interview data in which the councilors gave explanations for their assessments of the panel. This mixed-methods approach is common in analyses of case studies that aim for a close assessment of the case organization. By triangulating different methods of investigation and sources of data, the researcher can be more confident in the findings (Bryman, 2018, 392).

4. MAIN RESULTS OF ARTICLES

My thesis is based on the research findings of four articles. The articles represent findings from three case studies, conducted in Finnish organizations: FFSH, The City of Tampere, and The City of Turku. FFSH was the organizer of two of my research cases: the Hervanta citizens' jury and the Settlement juries. The Hervanta citizens' jury took place in the suburb of the City of Tampere. The public administrators who were interviewed for the third article were working in the City of Turku. The City of Turku was also partly responsible for organizing the Turku deliberates citizens' panel studied in the fourth article. Because the findings of the last two articles are closely intertwined, I consider the City of Turku to be my third case study.

The first of the articles represent findings from the Hervanta citizens' jury (Värttö et al., 2015). The second article concerns four Settlement juries (Värttö, 2019). The third article studies the local administrators' perceptions of public engagement (Värttö & Rapeli, 2019) and the fourth article studies the Turku deliberates citizens' panel (Värttö et al., 2021). Next, I will shortly introduce the main findings of each of the four articles separately. Then, I will proceed by summarizing their findings and discussing their implications for my three research questions.

4.1 Hervanta citizens' jury

The first article (Värttö et al., 2015) studies the Hervanta citizens' jury that was organized in 2012 by the FFSH, a NPO especially focused on social work. The initial goal of this project was to increase a sense of belonging and engagement among residents using citizens' juries. The project was organized in close co-

operation with researchers who participated both in planning the projects as well as its evaluation (Rahikka-Räsänen & Ryyänen, 2014). The article studies specifically the impact of the jury process by investigating the policy uptake of the jury's statement and the participants' perceptions of this uptake. The influence of the jury is divided into descriptive and instrumental impacts. The former refers to the side effects of the jury process. In this case, the jury built a sense of belonging among the participants. After participating in the jury process, the participants got to know each other better, felt more attached to their living environment, and were more willing and prepared to work for its benefit.

The instrumental impact of the jury process refers to the outcomes of the jury. During the jury meetings, the participants were discussing how to improve their local neighborhood. At the end of the jury, the proposals made by the jury were collected in a jury's statement that was delivered to the local city council. The interviewed participants were disappointed with how the city council responded to their statement. They thought that the council was not genuinely interested in their proposals and therefore decided to ignore them. The findings illustrate the challenges associated with making the local decision-makers responsive to the jury's proposal. If a DI, such as a DMP, is not well connected and incorporated with the traditional planning and decision-making processes, it remains separate from them and lacks a genuine power to affect them.

4.2 The democratization of organizational change process

The second article (Värttö, 2019) studies the implementation of a citizens' juries in an organizational context. Using the deliberative democracy criteria as a yardstick, the article studies the democratic characteristics of the juries. The study takes place in FFSH. In 2014 the FFSH's Board of the Organizations decided to invite the members of the local Settlements to take part in four organization juries (see Lindell, 2014). The Settlement juries discussed the upcoming organizational change

in which the local Settlements that work in the field of child and youth work were to be united under four organizations.

The results of the study confirm the assumption that a deliberative method, such as an organizational jury, can be successfully used in the context of the organizational change process as a means of involving workers in discussion and decision-making on change-related matters. The jury process provided management with solutions and ideas to be used to support the change process and the development of the organization more generally. In addition, the deliberative process gave the members of the local Settlements a better understanding of change-related issues and also built a shared understanding of organizational goals and values more generally.

However, the study shows that in terms of deliberative democracy criteria, the organizational jury process had some weaknesses. Especially, some of the participants thought that it was too late to ask them about their opinions, since “all of the big decisions were already made” (Värttö, 2019, 798). The results show that when the goals of organizational change are placed from the top, they may affect the participatory and deliberative processes and thus undermine their democratic potential. In the Settlement juries, the information that was provided to the participants during the jury process was collected by the CEO and the Development Manager. Therefore, they had a chance to frame the change in the way they wanted. The findings highlight how different motivations affected the jury process. While the case organization was a strong supporter of social values, the change process was bound by market realities, such as the need to cut costs and to streamline organizational practices.

4.3 Attitudes toward public engagement in public policy-making

The third article (Värttö & Rapeli, 2019) studies local administrators' attitudes toward public engagement. The main research questions are: What role does public

engagement play in local administration? Which factors facilitate the implementation of public engagement? The study was conducted in the City of Turku, one of the largest cities in Finland. The main data of the research consist of semi-structured interviews with 15 senior-level public administrators. After the thematic analysis of interviews, four separate but interrelated groups of factors were identified. These groups were named legislative, organizational, individual, and cultural factors.

The legislative factors include the legal requirements that can shape public engagement. The organizational factors refer to the institutional and organizational norms and practices that can shape the outcome of public engagement policy. The individual factors refer to the individual and personal resources of the local administrators, such as skills and motivation. Finally, cultural factors are related to the existing organizational culture that can affect the outcome of participatory reforms. According to the interviewees, the municipality values public engagement, and during recent years there have been genuine attempts to engage more citizens in planning and decision-making processes. However, this participatory democracy reform has been undermined by the existing norms and practices of decision-making that include party-politics, political trade-offs, and cabinet politics.

The results show that there is an ongoing cultural change within the administration between the elements of participatory and deliberative democracy and bureaucratic elements. This is emphasized by the prevailing *silo mentality* where there are clear divisions between administrative branches (Bromley & Powell, 2012; Hepburn, 2014). Therefore, information is not shared within the administration and administrators have little knowledge of the forms of public engagement that take place outside their administrative branches. The silo mentality may be explained by the differences between administrative branches. The interviews indicate that in some administrative branches public participation is much more integrated within formal procedures. In urban planning, the legal requirement deriving from the planning act gives administrators clear procedural guidelines on the integration

of certain forms of public engagement into planning procedures. By contrast, in other policy fields, such as social services, legal requirements are more ambiguous and provide few guidelines on the integration of public forms of engagement.

4.4 Bending the roles of organizational members

The fourth article (Värttö et al., 2021) introduces an organizational innovation that potentially facilitates the institutionalization of DIs: the involvement of politicians and elected representatives in DMPs. The experiment took place in the City of Turku, in which 171 citizens volunteered to participate in the Turku deliberates citizens' panel to discuss and select from three scenarios concerning future transportation arrangements in the city center. Volunteers were recruited through a random sample of 12 000 citizens from Turku. In addition to ordinary citizens, 21 members of the local council were invited to participate in the panel.

The study took the form of a field experiment, in which the participants were assigned randomly to two types of groups: citizens only and citizens plus politicians. After the group deliberation, the participants were asked to complete the post-deliberation survey. The survey completed by the citizens indicates that the Turku deliberates citizens' panel approximated well the ideals of democratic deliberation. The presence of politicians did not generate negative evaluations of the panel. On the contrary, the involvement of politicians strengthened the knowledge base of the citizens and gave them a better understanding of the discussed issues.

The survey completed by the politicians indicates that the politicians shared the citizens' positive evaluation of the panel process. These findings were also reflected in the interviews, in which the politicians described the panel discussions as "good-spirited" and positive (Ibid., 39). For the politicians, DMPs provided a new way to listen and to understand the needs and concerns of ordinary citizens. The panel provided the politicians with a better perception of citizens' varied preferences than their usual meetings and other interactions with citizens. Furthermore, the

Turku deliberates citizens' panel increased the politicians' understanding of citizens' knowledge and competence and also developed their trust in citizens' capability to participate in decision-making.

4.5 Summary of results

The goal of this thesis is to empirically assess the challenges of public engagement through DIs. As the existing literature has shown, DIs have qualities that complement existing democratic political institutions, which thus can make DIs more democratic (see for example Warren, 2017). However, when implemented in practice, DIs often remain detached from existing organizational practices. Therefore, DIs often lack an impact on decision-making.

Based on empirical research findings, I argue that DIs often fail to have impact in decision-making processes because the democratic values of the DI may depart from those of the organization, which derive from its dominant institutional logic. In the next three subsections, I will assess the findings of the four research articles in terms of each research question individually. I will then discuss the implications of these findings for theory and practice in the Discussion section.

4.5.1 Why are DIs organized?

The first research question of my thesis is: why are DIs implemented in different organizational contexts? The research cases included in this thesis include both public and non-governmental organizations. Although the reasons for implementing DIs were different in both cases, there are some important similarities between the cases. In both types of organizations, the DIs were implemented to involve stakeholders to solve some practical problems. Therefore, the main reason for implementing DIs in both types of organizations was not simply to democratize organizational practices and enhance democratic values within the organization,

but also to fulfill more pragmatic goals. This is often the case in public engagement: participatory and deliberative initiatives are often implemented because of their instrumental value, rather than for their broader effect on building a democratic political system (Cohen & Rogers, 2002).

In FFSH, the origin of participatory reform can be traced to the historical roots of the Settlement movement. The Settlement movement has always worked for the benefit of the weak, poor and powerless. Therefore, it has been a part of the Settlement agenda to give a voice to those who are often marginalized in society. This is also still manifested in the organizational agenda of FFSH, where it declares its commitment to equality, diversity, and integrity. These motivations were also demonstrated in the New locality (*Uusi paikkallisuus*) project, which included conducting several local participatory and deliberative initiatives in Finland. One such initiative was the Hervanta citizens' jury, which aimed at engaging local citizens to produce proposals for developing the neighborhood and making it more attractive for the citizens. This initiative was motivated strongly by community values and the results of the first article show that, in terms of these values, the jury was rather successful in increasing the sense of belonging among the participants. However, the impact of the jury remained weak which undermines its democratic value.

Similar tendencies also affected the four organizational juries. The goal of the organizational juries was to involve the members of the local settlements in the organizational change process so that the needs of the local settlements were heard during the change process. However, the organizational juries incorporated many goals that were in many ways contradictory. While the organization was still committed to its original settlement values, it was also trying to cope with the new competitive environment and to adapt to new managerial capabilities. The need for change derived from the changing environment that forced the organization to streamline its processes and show its responsibility and reliability for potential funders. Just like the NPOs around the world nowadays, the Finnish NPOs, such as FFSH face pressure to adapt to increasing competition between the organizations,

as well as the financial strains and shortages of public funding. The reduction of public funding has increased the need to search for funding from other sources, such as private-third sector partnerships and international cooperation (Kepa ry, 2017). At the same time, due to the dependence on temporal project funding, the members of the organizations are spending increasingly more time inventing new projects, applying for funding, and reporting past projects.

In the Turku deliberates citizens' panel, the citizens were involved in deliberating the future traffic plan and voting between three traffic scenarios. Although the City of Turku uses a variety of forms of public engagement to involve citizens, this was the first time the citizens of Turku were invited to volunteer to take part in a DMP. University researchers were engaged actively in the process of planning and implementing the DMP. Therefore, the Turku deliberates citizens' panel was partly motivated and shaped by research interests. However, the local administrations were strongly committed to the process and there was a genuine attempt to hear citizens' ideas and preferences and incorporate them into the urban planning process.

The interviews of public administrators for the third article further clarify the motivations for involving ordinary citizens in planning and decision-making processes in local government. Some of the interviewed public administrators acknowledged the democratic value of public engagement and considered it as a mechanism through which they can involve a wider public in decision-making and thus bring different voices to the table. Citizen involvement has the potential to increase the legitimacy of public policy-making in the public eye. In addition, when involved in collective decision-making, citizens may become more attached to their social environment and to other citizens. This resonates with a communitarian perspective that highlights the value of public engagement for building community cohesion and developing social capital (Royo et al., 2011).

However, the interviews of public administrators indicate that forms of public engagement tend to remain subordinate to the representative elements of the exist-

ing political system. From an administrative point of view, the participatory and deliberative practices are evaluated mainly to determine their capability to fulfill particular administrative goals (Røiseland et al., 2020). From this perspective, forms of public engagement are evaluated to the extent they can lead to decisions that are not only better but are also more broadly accepted by the citizens. Public engagement can therefore be seen to serve as a knowledge search mechanism that provides administrators access to a pool of knowledge for us in delivering public services efficiently and cost-effectively. Yet in some cases, public engagement is employed to increase the level of perceived legitimacy of the decisions that have already been made in other political arenas (Värttö & Rapeli, 2019, 119). Earlier empirical research has come to similar conclusions, showing that most local governments employ public engagement only to comply with legal requirements, involving citizens minimally in the decision-making processes (Royo et al., 2011).

4.5.2 How can organizational contexts shape DIs?

My second research question asks: how can organizational contexts shape DIs? With this question, I aim to study the influences of different organizational contexts on DIs. The findings of the articles indicate that organizational context has a clear impact on DIs. The first article highlights the importance of incorporating public engagement directly into formal planning and decision-making processes. If DI remains detached from formal administrative and governmental processes, it may be overlooked by those who hold the formal authority, accountability, and responsibility (Nabatchi & Amsler, 2014).

Also, the inner dynamics of the organization shape the participatory reforms. These existing norms and practices of appropriate actions determine when DIs are organized, how the outcomes of DIs are processed, and who is responsible for the implementation of the outcomes. Tensions can arise when there are clear differences between participatory democratic institutional logic and the dominant institu-

tional logic. For example, in local administration, the DI may challenge the values of accountability and efficiency that are often regarded as the key values of *good governance* (Royo et al., 2011).

The interviews of local administrators showed that the implementation of new forms of public engagement created tensions within the local administration. The administrators stated that the administration generally agreed that the citizens were a valuable asset to the local administration and therefore they should be involved in planning and decision-making (Värttö & Rapeli, 2019, 177). However, the value of public engagement seems to depend on the position of the administrator in the organizational hierarchy. Especially among the lower-level administrators, more skepticism was shown toward public engagement, perhaps due to their increased interaction with citizens compared to their higher-level counterparts. Earlier research has drawn similar conclusions, finding that these frontline administrators who work directly with citizens often carry a heavier burden of the public engagement (Agger & Sørensen, 2018).

The interviews of the public administrators revealed that some public administrators, especially in the lower levels of administration, still struggle to adapt to the new participatory form of public governance (Värttö & Rapeli, 2019, 118). In the past, public administrators could comfortably draw on their traditional role as a bureaucrat, whose duties include providing policy advice to elected politicians and executing decisions made at the political level (Gains, 2009). Now the public administrators are expected to take on the additional democratic role to work as facilitators of the forms of public engagement, as well as mediators between politicians, experts, and citizens (Pierre et al., 2017).

The findings indicate that there is a gap between the official policies of the public administration and how they are put into practice. While public engagement is officially valued in the administration, especially in the highest latter of organizational hierarchy, this is not always the case in practice. For example, one of the administrators pointed out that although there were channels for citizens to com-

municate their views on issues ranging from services to city planning, there were no procedures for processing the collected information (Värttö & Rapeli, 2019, 116). This lack of proper procedures indicates that these forms of public engagement may present a *democratic façade* rather than giving the citizens a chance to impact decision-making. In practice, the administrators were still holding on to their power. This situation increases the risk for manipulation, where the decision-makers advance only those participatory outcomes that correspond to their personal or partisan interests (Smith, 2009, 93).

The results indicate that when engaging with the public, local administrators still draw on the bureaucratic tradition. The local planning and decision-making procedures traditionally follow strict guidelines which aim to maintain the efficiency of the administration and the accountability of those who are responsible for the administrative processes. Involving citizens in the planning processes may contradict the existing laws, norms, and practices of decision-making and planning. Especially in the policy fields that are strongly regulated by the legal framework, such as planning, there is a fear among the administrators that by involving citizens directly in the decision-making they will lose control of the planning processes and become legally responsible for potentially unlawful decisions (Värttö & Rapeli, 2019, 116).

According to the public administrators, the introduction of participatory and deliberative elements created inner fractions within the local administration. The lack of formal channels or processes for allowing the outcomes of participatory and deliberative processes to be administered within other decision-making arenas suggest that there is disparity of institutional logics within an organization. The existence of multiple logics may be a source of micro-level strategic action, in which the internal groups of the organization can adopt different forms of strategic action to resist institutional pressures for change (Greenwood & Hinings, 1996). In the case of local administration, some of the local administrators can simply ignore the citizens' preferences to maintain their control of the planning processes. Instead of genuinely listening to the citizens, administrators often continue to draw

on previous planning traditions that rely primarily on the expertise and hierarchies between planners and citizens.

The second article made similar findings by indicating that the conflict of community, bureaucracy, and market logics shaped the processes and outcomes of the four organization juries in the study. FFSH is a modern NPO that do not simply follow community logic but also incorporates both bureaucratic and market logic within its inner organizational practices. Especially, the new funding requirements have posited external pressures on the organization to rationalize its inner organizational practices and to enhance their efficiency, evaluation, and transparency. These tendencies challenge the traditional norms and practices that prevail in the organization and form the base of the organizational identity.

In order to build a shared understanding of the necessity of change and thus help to legitimize the new organizational form, the employees of FFSH were provided with an opportunity to express their views on change-related issues. However, during the process the organizers of the juries decided what information was shared with the employees, so that the organizers could decide how the change was framed. This framing strategy left little room for employees to negotiate and to bring up alternatives to challenge the dominant frame. Moreover, the participants criticized the timing of the jury process and complained that many of the important decisions had already been made by the time the jury took place (Värttö, 2019, 798). The findings indicate that the participants were not convinced by the organizers of the juries and were doubtful of how democratic the change process eventually was.

Similar tendencies were also present in the Turku deliberates citizens' panel. Although in terms of deliberative democracy criteria, the panel corresponded well the ideals of inclusiveness and deliberativeness, there were reasons for criticism. The participants complained that citizens were involved too late in the process since the planning had already started (Värttö et al., 2021, 43). Moreover, the panel gave citizens a chance to choose between only three alternatives that had already

been framed and compiled by a consulting company under the guidance of the city administration. Some of the interviewed councilors who participated in the panel believed that the administration was in favor of one of the planning scenarios and therefore strongly endorsed this choice. Therefore, councilors felt that the citizens lacked a genuine opportunity to significantly affect the premises of the planning decision.

The interviews of public administrators for the third article revealed that the forms of public engagement are extensively shaped and restricted by market realities. Especially in city planning, the most powerful stakeholders, such as private property owners, landowners, and entrepreneurs have a better chance to express their views during the planning process than ordinary citizens (Värttö & Rapeli, 2019, 119). In the literature, this phenomenon has allegedly intensified after the policy tools of NPM, such as public-private partnerships in urban planning, were introduced (Mäntysalo & Saglie, 2010). The partnership projects are often privately initiated and require early investment from the developers. These public-private agreements are regulated by privacy laws that justify secrecy on agreed issues, such as financial commitments. As a result, these agreements often prevent citizens from participating in the planning processes or leave them with the rather diminished role of commenting and legitimizing the already made plans.

The findings of the study indicate that the implementation of DIs is likely not driven by one motive alone. In every setting, there are certain notions of the right way of policy-making. These notions are sustained and reinforced by the combination of legal requirements, institutional structures, material resources, and discursive processes, which can shape the processes and outcomes of participatory and deliberative initiatives (Connelly, 2009). In addition, DIs are greatly intertwined within particular political cultures, processes, and the power relations that surround them. Therefore, they are dependent on actors and institutions that frame the participatory and deliberative initiatives (Tahvilzadeh, 2015).

4.5.3 Merging the institutional logics

The findings of the articles highlight the importance of incorporating participatory democracy logics within dominant institutional logics. Therefore, my third research question asks: How could DIs be better incorporated into existing organizational practices? The third article studied this question empirically by investigating the attitudes of the local public administrators toward public engagement. In the interviews, the public administrators listed several factors that hindered the implementation of public engagement. They also suggested several practices that could potentially overcome these challenges. The findings indicate that the incorporation of DIs within representative political institutions could be supported by enhancing the legislative framework for DIs, transforming the existing organizational practices, and increasing the individual skills and resources of the public administrators whose work includes collaboration with citizens. The most important of these is the support of cultural change within the organization so that the value of public engagement can be better acknowledged, and so that citizens can be recognized as eligible participants and collaborators in the administration (Coleman & Cardoso Sampaio, 2017). The findings are in line with other earlier studies on DIs (Font et al., 2014; Royo et al., 2011).

The fourth article illustrates *mediating* as one possible solution to the decoupling of DIs with electoral political institutions. Turku deliberates represents a case, in which a DI was strongly connected to existing representative political institutions. The city mayor was actively involved during the process. She supported the project by giving a short speech to the participants before the small group discussions and then again after the deliberative event in a debriefing webinar. Also, a group of civil servants worked as experts during the deliberative process and thus elevated the status of the citizens' panel. The most important mediators between the participative and representative arenas were, however, politicians who deliberated with lay citizens. While participating in a DMP, politicians departed from their institutional

role as representatives of their party or electorate. Instead, politicians were asked to step outside their traditional role, engage openly with the public, and create new interactions.

The results of the fourth article indicate that the involvement of politicians in mini-public deliberations has many benefits for public engagement. During the process, the city councilors who participated in the panel could inform the citizens about the planning process, the discussions within the city council, and other relevant issues. Thus, the panel served as an important communication platform for the councilors and the citizens. The case study shows that the councilors learned about citizens' preferences and capabilities during the process. The panel discussions demonstrated to the councilors that citizens were capable and willing to discuss constructively under the right conditions. The councilors strongly favored the idea that DMPs, such as citizens' panels, could be organized more often, and that citizens could be more frequently engaged in the city's planning and decision-making processes. The councilors were also prepared to participate in deliberations themselves also in the future. This shows that the councilors were ready to adjust their own working style to suit these new forms of participation and representation.

5. DISCUSSION

5.1 Theoretical implications

In this section, I will further discuss the implications of my research findings for the theory and practice of public engagement through DIs. I begin by discussing how my application of institutional logics theory contributes to the current literature on the institutionalization of DIs. Many authors have already discussed how DIs should be implemented to complement existing decision-making processes.¹⁵ These contributions include studies that assess the most suitable forms of DIs for public engagement in a particular stage of decision-making (Jäske & Setälä, 2020) and the extent of the authority DIs should have (Kuyper & Wolkenstein, 2019). However, as these studies have not considered the role of DI in different organizational contexts, I will contribute to this literature by showing that DIs should be aligned with the organization's core values and goals.

The main argument of my thesis is that the goals of public engagement through DIs may contradict to dominant institutional of the organization . My thesis has shown that DIs and existing organizational norms and practices of decision-making processes within the organization can be in many ways incommensurate. Therefore, the norms and practices of the dominant institutional logic tend to prevail even despite participatory democracy reforms. This disparity of logics is highlighted when there is a general lack of formal channels or processes for allowing the outcomes of DIs to be processed within other decision-making arenas, as was the case in my first article. However, even formal procedures may not be enough

¹⁵ Some scholars take a non-complementary approach to DIs and other representative political institutions, viewing them as contrary and suggesting that they could never be aligned successfully (see Blaug, 2002).

to ensure the proper integration of DIs within other decision-making arenas, if the requisite participatory and deliberative norms and practices are adopted only formally and not practically. As my third article shows, at the local level, traditional administrative and political arenas tend to remain the main platforms for decision-making, while DIs are either separated from these arenas or they are given a rather diminished role. Moreover, in cases where the outcomes of DIs are processed in representative institutions or other established political arenas, they can legitimize the practices of the dominant institutional logic. For example, decision-makers may decide to engage the public at a rather late stage in the policy process after the main premises of the decisions have already been decided.

However, the question remains: how concerned should we be if public engagement fails to achieve democratic values? Although the democratic functions of DIs remain subaltern to the more instrumental goals of the organization, they may still have other functions. For example, in the FFSH, the engagement of four organizational juries invoked communication between members and created shared understanding. These outcomes correspond to those ethical values most often associated with ethically responsible organizational behavior. Rather than acting simply as stakeholders, these workers, customers, and community members are acting as citizens, or as representatives of citizens, who hold certain social, civil, and political rights (Crane et al., 2004).

Ethical values, such as mutual respect among citizens, can form the moral basis of the democratic political system (Mansbridge et al., 2012). It presupposes that lay citizens are not seen solely as passive subjects to be ruled but that they can work as autonomous agents who take part in developing the well-being of the community (Gutmann & Thompson, 1996). For example, by participating in the Turku deliberates citizens' panel, the local city councilors learned that the citizens can form and present their preferences in a constructive manner. Therefore, councilors strongly favored the idea that citizens were more often directly involved in decision-making.

The central finding of the four articles in my thesis is that while DIs are not implemented purely for democratic reasons, they may have other important functions, such as gathering collective wisdom or building trust. Although these side-effects of DIs may not be sufficient for fulfilling the democratic function of collective decision-making, DIs may still play an important complementary function in an organization. Because of their many benefits, there is a need for guidelines that would help organizations to identify their most imminent challenges and then to choose DIs that would help organizations to solve these challenges both democratically and effectively. For example, by setting specific goals for public engagement and implementing organizational procedures for implementation and evaluation, participatory and deliberative initiatives may be better integrated into organizational practices.

To set guidelines for practitioners, the previous literature has made attempts to distinguish the different values of DIs. Many scholars have argued that the legitimacy of DIs may be strengthened by linking them with democratic theory and establishing criteria needed to be defined as democratic.¹⁶ The decision to use DIs should account for differing normative values, including legitimacy, accountability, inclusivity, impact, and quality of deliberation and decision-making (Michels & Binnema, 2018). Recent literature on DIs has also incorporated values other than democratic within these assessment criteria. In the literature, it is common to refer to these values as epistemic, ethical, practical, and substantive impacts (Mansbridge et al., 2012; Rask et al., 2018).

It is, however, challenging to set a clear criterion for the assessment of DIs, since there are also many perspectives from which impacts could be regarded, ranging from individual to organizational and institutional perspectives (Rask et al., 2018). Also, focusing solely on the impact of DIs would provide only a limited

¹⁶ Jan Peter Voß and Nina Amelung (2016) call this a technoscientific approach to public engagement. It is not, however, granted that everyone shares the understanding of the participatory and deliberative processes. Instead, contrasting perspectives and competing ambitions may prevail among practitioners.

understanding of the participatory and deliberative process. Instead, assessment of public engagement should also assess the different stages of the participatory or deliberative processes and then evaluate how these stages can contribute to the overall performance of the process (see Rask & Ertiö, 2019; Setälä, 2021).

The efforts to create guidelines and to standardize organizational procedures is often referred to as a rationalization process (Scott & Meyer, 1994). Rationalization is manifested in the attempts to measure and evaluate activities, particularly in realms where the link between activities and outcomes is not directly observable. The need to establish a link between the activities and the outcome is especially important when public funds are used. The implementation of DIs is often costly, so the public authorities should communicate to demonstrate to the public that the money has been spent responsibly and that it has produced meaningful results. In addition, an evaluation of the implementation of DIs can also support skills development and facilitate the scaling of participation processes (Rask & Ertiö, 2019).

Despite this value for assessing participatory reforms when rationalizing the use of public funds and establishing organizational guidelines, assessment criteria may have some challenges that organizations should account for when applying them. Bromley and Powell (2012) warn against relying too much on setting standards for evaluation and measurement. Organizations may spend extensive resources on evaluation to represent themselves as responsible, rational, and successful. As well, particularly when the link between means and ends is unclear, technical procedures of information gathering and evaluating may become ends in themselves and thus take resources away from organizations' core functions.

There has been extensive criticism from scholars toward formal public engagement, who claim that public engagement can conceal the social dynamics and political repercussions behind them (Voß & Amelung, 2016), represent certain type citizenship (Lappalainen, 2017), work as a tool for windowdressing (Blaug, 2002), and express voices from certain groups of citizens while silencing others (Young, 2001). This distrust toward formal public engagement has generated alternative

actions that aim to sideline the top-down processes of formal public engagement and to replace them with informal and citizens-initiated processes, such as do-it-yourself initiatives and pop up-participation.¹⁷ Also, more constructive and participatory approaches to assessment have been developed (Voß & Amelung, 2016; OECD, 2021a). These subject public engagement to public scrutiny and debate to make their underlying political principles and assumptions explicit, as opposed to hiding them within claims of scientific neutrality and universal functionality (Voß & Amelung, 2016).

Due to these challenges of setting clear guidelines for participatory policies, it is important to create a shared understanding among the wider public and stakeholders about the means and ends of public participation. Since institutions are derived from social interactions and communication, they may only be transformed when the changes are integrated into the ways individuals interpret themselves and their environment. When individuals know how their actions are related to organizational goals and values, they are more likely to commit to these values. Especially in the case of public organizations, the involvement of a wider public is required to hold the organizations accountable for their actions for the public.

Communicative practices, in which the means-ends relationships are created, maintained, and solidated can be called *communicative rationalization*. This refers to the communicative approach to legitimacy that emphasizes dialogue as the main means of building legitimacy (Scherer et al., 2013; Suddaby, 2010). In practice, communicative rationalization in public engagement would refer to practices in which the citizens discuss and decide the means and ends of public engagement. By taking a more active role in the planning of the participatory and deliberative processes, the citizens could decide what the balance between the elements of elec-

¹⁷ A process where citizens turn to more informal forms of participations is documented in my first article. When citizens who participated in the Hervanta citizens' jury became disappointed in the public authorities' response to their proposal, they then began to actively implement their proposals independently without the help of authorities.

toral democracy and the elements of participatory and deliberative democracy should be.

So far, there are a few examples of Finnish cases in which citizens have participated in deciding the premises of democratic participation. For example, in 2013 the Ministry of Justice organized a citizens' jury to assess the quality of Finnish democracy and to produce recommendations for its development. The jury's recommendations, such as the hope to increase direct democracy, were used as background material for the forthcoming democracy report (Ministry of Justice, 2014). A similar experiment was conducted in 2011 in the city of Mikkeli, where a deliberative citizens' jury discussed the role of neighborhood councils in the rural municipalities that had recently merged with the city. The jury produced concrete suggestions on how to improve neighborhood democracy in Mikkeli (Niinikoski & Setälä, 2015).

These cases illustrate a means of incorporating citizens' ideas and preferences in new participatory governance. As citizens' support for democratic institutions is decreasing, as manifested in the decreasing voter turnout, there is a need to establish trust in democratic governance and to represent it as the most effective to solve societal problems in a legitimate and sustainable manner. By involving the citizens in deciding how the new participatory and deliberative forms of democracy could be adopted and incorporated within existing planning and decision-making processes, public authorities could build public trust and acceptance of the collective decision-making processes, as well as democratic institutions more generally.

5.2 Practical implications

In the earlier section, I outlined the theoretical implications of my thesis. In this section, I will take a more practical perspective and discuss the practical implications of my research findings. As explained in the methods section, each of the four articles included in this thesis was conducted using action research tradition.

Therefore, my aim is to not only to impact academic discussion but also to contribute to the discussion on the design of democratic institutions. Since the specific practical implications are presented in the four articles, in this section, I will map out more general implications.

Although DIs cannot provide a solution for all the disadvantages of existing collective decision-making processes, they may be used in a way that can complement existing practices. Different forms of DIs have characteristics that make them suitable for use in particular situations and also unsuitable for use in others. Delegation of decision-making power to DIs raises the question about the authorization (see Kuyper & Wolkenstein, 2019). There are important reasons for delegating DIs with more authority at some stages of decision-making, while at other stages DIs could serve a more advisory role (Setälä, 2021). Delegating power to the non-majoritarian bodies may disturb decision-making processes by making it difficult for citizens to hold decision-makers responsible and accountable for their decisions. Therefore, placing decision-making in the hands of elected politicians or other officials is one way to establish a clear and stable chain of responsibility.

The issue of delegation raises a further question: when is the right time to delegate decision-making to DIs to bypass the traditional decision-making process? Since my case studies concern only DMPs, the scope of this answer will focus specially on the implementation of DMPs. Firstly, it might be difficult for citizens to decide on abstract issues or issues which are highly technical (Flinders et al., 2016, 54). Therefore, DMPs may be best suited in situations where the members of the organization are deciding on concrete issues that are relevant to them, such as urban planning and transportation, which were the topics of the Turku deliberates citizens' panel. In these cases, DMPs can provide a platform for discussing and deciding on issues that are directly related to citizens' living environment and finding better solutions to the problems that affect the whole community.

Secondly, DMPs may be best suited for solving problems in areas where individuals or groups have not yet formulated clear positions or political strategies. The

fourth article of my thesis supports this view by indicating that DMPs may be most functional in discussing and deciding issues in which opinion formation and opinion changes are likely to take place (see also Karlsson 2012). For example, DMPs may produce proposals and policy recommendations that politicians can use when they are deciding their position on a policy issue. In addition, citizens could use mini-public as a trusted information proxy (Warren & Gastil, 2015). While forming their opinions in decision-making, citizens may recognize the greater knowledge possessed by participants in a mini-public and then defer them to more *enlightened peers* (Fournier et al., 2011). In this case, the impact of the DMP is indirect and relies on the uptake of its recommendations for further deliberation in the public sphere (Lafont, 2015).

In addition to delegation and authorization, the organizer should pay attention to the coupling of the DMP and other DIs with other political spaces. The roles of DIs in actual political processes could be strengthened by setting up mediating institutions. Mediating institutions can link public sites to the elite and empowered sites in a political system (Parkinson, 2012). Mediating institutions may include formal institutions, such as the joint public committee in the Ostbelgien Model, in which the members of the Citizens' Assembly, the members of the relevant parliamentary committee, and the minister in charge discuss the follow-up of the citizens' recommendations (Niessen & Reuchamps, 2019). On the other hand, mediating institutions can be formed more informally and temporally when a group of citizens, politicians or even involved researchers become defenders of the process.¹⁸

In my fourth article, I present a case where the local politicians were asked to join DMP alongside ordinary citizens. During this process, the politicians became mediators between the DMP and the representative political institutions. While they were holding a seat in empowered political sites, politicians could inform the

¹⁸ Researchers may defend the public engagement initiative, for example by increasing public awareness of the process. In my research cases, the researchers have actively produced popular science articles for local newspapers, talked about the research in media, and also posted in social media.

citizens about the actions of the local city council. They could also put political pressure on the representative institutions to follow the citizens' recommendations. This process requires politicians to step outside their comfort zone to build new relationships with citizens (Hendriks, 2016). It also requires actors to think differently and to adapt to new roles outside their traditional role as representatives of a party or electorate. The adoption of new roles may be facilitated by institutional support, such as guidance and education (Värttö 2019, 121).

Also, the organizers of DIs should pay attention to the short-term logic of participatory and deliberative initiatives by creating permanent practices that support DIs. Since organizational norms and practices change slowly, it may take some time for the organizational members to learn to accommodate DIs. Many of the public engagement initiatives are only one-time experiments that come to an end after the project funding has finished (Kuokkanen, 2016). Therefore, the forms of public engagement do not have enough time to transform the existing decision-making norms and practices. For public participation to become fully emerged within organizational practices, it is necessary to create new patterns and practices within the organization (Ganuza & Baiocchi, 2012). This could happen by giving DIs a more permanent status and providing them with long-term support (Adenskog, 2018b). Once again, the Ostbelgien Model represents a good example of a case in which a DI has been given a permanent position in local administration (Niessen & Reuchamps, 2019). Similar procedures have also been tested in Scandinavia where collaborative arenas were established according to the so-called Gentoft Model which involves both local politicians and citizens working together to solve the most pressing problems confronting the community (Sørensen & Torfing, 2019).

Optimistically, even the singular participatory and deliberative initiatives, if they are accompanied by a multitude of simultaneous and sequential initiatives, may gradually effect change in established practices and may have some positive effect on the development of more participatory and deliberative practices. Experiments

and one-time projects may help to implement new forms of action, practices, networks, innovations, and other small-scale and tacit results at the local level (Kuokkanen, 2016, 220). Therefore, organizations that have experimented with DIs previously may welcome further experimentation, since they have already gathered enough experience, relevant skills, and resources that may be utilized in the implementation of DIs. For example, in two of the research cases (Värttö 2019; Värttö et al., 2021), the organizations benefitted from the earlier experiences on organizing DIs.

4.3. Reliability, validity, and recommendations for future research

As in the case of any research, my research is subject to certain possible limitations. Since the potential limitations of my research methods were already discussed in the methods section, I focus here on assessing the reliability and validity of my research findings and on mapping recommendations for future research. I have aimed at producing deep knowledge of my research cases by using mainly qualitative data. In two of my case studies, presented in the second and fourth articles, I have also used quantitative data to cross-check my findings. The triangulation of different research methods and data increases the internal reliability of the research findings (Bryman, 2018, 392). Also, by collaborating with other researchers and discussing the interpretations with them, I have aimed at avoiding the problems deriving from the “one observer” dilemma (Ibid. 390).

Potential research limitations in terms of the reliability of the findings derive from using a case study approach, rather than a more systemic research method. These limitations are concerning especially when relying on empirical data that is collected in a small group of organizations. I have aimed at avoiding this bias by grounding my conclusion within a wide array of research literature from various fields of science. This research approach is in line with the form of generalization that Yin (1989) calls analytic generalization. Using this method of generalization, I

have mirrored my empirical results with earlier empirical research and previously developed theory. I believe this has given my research generalizability that goes beyond the case-specific context.

Another potential limitation concerns the external validity of my research results. My research findings indicate that not only public organizations, but also other kinds of organizations, such as NPOs, struggle with incorporating participatory elements within their existing forms of decision-making. However, the use of two types of organizations raises the question of whether the findings from these organizations can be generalized to other types of organizations, as well. In addition to public organizations and NPOs, DIs have also been implemented into other types of organizations, such as enterprises, research institutions, and international organizations. To assess whether similar challenges concern other types of organizations, more cases from these organizations should be studied. The case studies of different types of organizations may also reveal interesting differences between the organizations. For example, in research institutions, the use of public engagement in knowledge production activities raises important questions about the restricting elements and hierarchical practices in the academic community.¹⁹ Identifying these elements would help to increase knowledge of practices that would enable the involvement of ordinary citizens.

There are also other research areas that I have given little attention in my own research but would require more investigation. Firstly, in my case studies, I study mainly the micro-level social processes. For example, I have tracked the organizational motivations for DIs and studied how different types of organizations can shape public engagement. Focusing on context-specific factors may be beneficial for providing explanations for social processes that may otherwise remain unexplored. Further research could be undertaken to study more macro-level enablers and constraints of public engagement. For example, comparative studies on cases

¹⁹ Especially, the involvement of citizens can help to address the moral or ethical issues associated with the research. For example, in medical science, citizens may be asked to contribute in setting guidelines i.e., in drug testing, prioritization, and use of genetic data (Street et al., 2014).

from various countries could show how existing legal regulations or particular political cultures can impact DIs.

Secondly, I have studied the drivers of public engagement through DIs by focusing mainly on the supply aspect of DIs. Supply refers to a range of opportunities for the public to express and pursue its demands (Dimova, 2020). Whereas studies investigating supply are more interested in the top-down processes through which DIs are selected, implemented, and organized, studies that explore demand in DIs focus on the citizens' preferences and uses of DIs (see for example Lundell et al., 2016). To adopt DIs that better correspond to the citizens' preferences, we should study what type of DIs citizens prefer. This would help public administrators and others to implement DIs that are more attractive to citizens and thus increase public support for participatory reform.

Thirdly, my research cases concern one-time experiments with DIs. Therefore, I have focused on studying the implementation of DIs, rather than tracking their impact on decision-making or their organizational processes more generally. Further research should take a more longitudinal research approach by following the evolution of DIs over time. While DIs innovations are increasingly achieving a more permanent status in organizations, they require profound changes from organizing organizations to adapt with new participatory and deliberative democracy logics. Studying these long-term effects of DIs would provide researchers with a view of the changes in political processes, power relations, and discourses that are related to public engagement through DIs.

Finally, in all of the case studies, I have collaborated closely with the organizations responsible for participatory reforms. Earlier literature has demonstrated the challenges related to close involvement with case organizations (David, 2002). I have aimed at being sensitive to the possible biases that my close involvement with case organizations has potentially created. Although I do not feel that there has been any pressure from the case organizations to report my research findings in a particular way, there is a chance that while I collaborated closely with the organiza-

tions and their workers, I may have become more empathic to them. This may influence how the data is analyzed, and the findings presented. I have aimed at reducing this possible bias by weighting my observations against the normative democratic theory. This has given me analytical distance and allowed me to make my judgments more objectively without repeating and reproducing the organizational discourses, in which the research subjects justify and explain their decisions, attitudes, and roles. Using the normative democratic theory as a yardstick, I have been able to reveal some of the disadvantages of the participatory democracy reforms and be critical to their organizers.

However, I find my position as a researcher/organizer rather problematic. By participating in organizing DIs, my role has not been simply an outsider researcher, but also a professional who has in many ways shaped the process of public engagement. Since I have been in many ways dependent on the organizations' support for my research practices, I have aligned my research interests with organizational interests to enable, empower and generally facilitate the goals of the organization. Thus, to some extent, my (and my colleagues) expertise has been used for the benefit of organizing and legitimizing DIs. I have been critical of this issue by pointing out the moments where scientific endeavors have been compromised for more practical reasons. For example, the fourth article describes how the tight time frame of the planning project limited the amount of time for recruiting the potential candidates for the Turku deliberates citizens' panel. The other articles also highlight how the organizers have potentially manipulated and undermined public engagement initiatives. They show that from the organizational point of view, public engagement is not simply seen as a means of empowerment, but as a legitimizing tool for certain discourses, strategic choices, and decisions.

Therefore, my recommendations for future research conducted in a vein of an action research tradition would be to remain cautious of the potential challenges that the close relationship with the organizing organization may create. When DIs are implemented in real-life circumstances, they may be put under pressure by the

organizers, funders, and participants who all have their expectations of the outcomes of public engagement. In this situation, there is a risk that the DIs may be used in ways that contradicts their democratic value. For example, participatory and deliberative processes may be manipulated in a way that helps the existing power elites to remain in power, rather than promoting the distribution of power. Therefore, to keep the autonomy of the academic research, a researcher should remain committed to conducting research and therefore openly and objectively report the choices that were made during the research process for academia, as well for as the wider public. By increasing public awareness of DIs and their outputs, a researcher may increase the social impact of the research, as well as put more pressure on authorities to ensure the appropriate policy uptake of the outcomes. Thus, a researcher may take an important mediating role in participatory and deliberative processes and bridge the gap between different democratic arenas.

5. CONCLUSION

In this thesis, I have collected results of participatory reforms which I have also helped to organize and evaluate. The case studies span from one of the earliest experiments with the DMP model in Finland to one of the most recent. Interestingly, due to the rather extensive time range of the articles, these case studies encompass *deliberative turn* that has taken place in recent years. We can see that the research interests and questions of the articles correspond to the stages of the deliberative theory literature introduced in the theory chapter. The first two articles study the newly introduced DMPs in real-life contexts and highlight the difficulties associated with organizing DMPs. The last two articles then take a more systemic approach and investigate the relationship between DMPs and existing planning and decision-making processes.

As my articles trace the deliberative turn in Finnish society, they also depict the early optimism present in the movement, and later, the more realistic perception of DMPs. My first three articles highlighted the difficulties associated with connecting DMPs and other DIs into formal planning and decision-making processes. The findings stress the need for institutionalization, where DIs are incorporated into the rules of public decision-making structures and processes. The institutionalization of DIs may be facilitated by implementing practices that increase the role of DIs in actual decision-making. These practices include setting guidelines for organizing and assessing DIs, developing organizational and individual resources, and creating mediating institutional practices.

With the four articles and this introductory chapter, I hope to contribute to the research of DIs that is still at its very early stage. I use the phrase *early-stage* because I believe that DIs will become the permanent feature of any future democratic political system, and thus there is an increasing need for research on DIs. As the recently developed DIs become part of the existing political democratic systems, new innovative forms of democracy will emerge and shape the ways in which collective decision-making is conducted. Just as ideas that were once thought to be utopian, such as universal suffrage, innovations that are now considered to be utopian, will one day be taken for granted.

REFERENCES

- Adensskog, M. (2018a). After the equilibrium: Democratic innovations and long-term institutional development in the City of Reykjavik. *Analyse Und Kritik*, 40(1), 31–53. <https://doi.org/10.1515/auk-2018-0002>
- Adensskog, M. (2018b). *Democratic Innovations in Political Systems. Towards a Systemic Approach*. Örebro Studies in Political Science 42.
- Agger, A., & Sørensen, E. (2018). Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1), 53–73. <https://doi.org/10.1177/1473095216672500>
- Aitamurto, T., & Landemore, H. (2016). Crowdsourced Deliberation: The Case of the Law on Off-Road Traffic in Finland. *Policy & Internet*, 8(2), 174–196. <https://doi.org/10.1002/poi3.115>
- Arneson, R. J. (2003). Debate: Defending the Purely Instrumental Account of Democratic Legitimacy. *Journal of Political Philosophy*, 11(1), 122–132. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00170>
- Åström, J., & Grönlund, Å. (2012). Online consultations in local government: What works, when, and why? In S. Coleman & P. M. Shane (Eds.), *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication* (pp. 75–96). MIT Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt5hhdpk>
- Bächtiger, A., Niemeyer, S., Neblo, M., Steenbergen, M. R., & Steiner, J. (2010). Disentangling diversity in deliberative democracy: Competing theories, their blind spots and complementarities: Symposium: Toward more realistic models of deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), 32–63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00342.x>
- Bagg, S. (2018). Can deliberation neutralise power? *European Journal of Political Theory*, 17(3), 257–279.

<https://doi.org/10.1177/1474885115610542>

- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics and Society*, 42(1), 29–50. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>
- Barabas, J. (2004). How deliberation affects policy opinions. *American Political Science Review*, 98(4), 687–701. <https://doi.org/10.1017/S0003055404041425>
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Los Angeles: University of California Press.
- Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies*, 18(1), 93–117.
- Barnett, N. (2002). Including ourselves: New Labour and engagement with public services. *Management Decision*, 40(4), 310–317. <https://doi.org/10.1108/00251740210426303>
- Basu, K., & Palazzo, G. (2008). Corporate social responsibility: A process model of sensemaking. *Academy of Management Review*, 33(1), 122–136. <https://doi.org/10.5465/AMR.2008.27745504>
- Benbya, H., & Leidner, D. (2016). Harnessing Employee Innovation in Internal Crowdsourcing Platforms: Lessons from Allianz UK. In *Thirty Seventh International Conference on Information Systems*.
- Berg, J. (2017). *Digital democracy. Studies of online political participation*. Åbo Akademi University.
- Berthod, O. (2016). Institutional Theory of Organizations. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1–5). Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>
- Bherer, L., Dufour, P., & Montambeault, F. (2016). The participatory democracy turn: an introduction. *Journal of Civil Society*, 12(3), 225–230. <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1216383>
- Blakeley, G. (2010). Governing ourselves: Citizen participation and governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 130–145. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00953.x>

- Blaug, R. (2002). Engineering democracy. *Political Studies*, 50(1), 102–116. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00361>
- Boulianne, S. (2018). Mini-publics and Public Opinion: Two Survey-Based Experiments. *Political Studies*, 66(1), 119–136. <https://doi.org/10.1177/0032321717723507>
- Brandsen, T., van de Donk, W., & Putters, K. (2005). Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector. *International Journal of Public Administration*, 28(9–10), 749–765. <https://doi.org/10.1081/PAD-200067320>
- Bromley, P., & Powell, W. W. (2012). From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World. *The Academy of Management Annals*, 6(1), 483–530. <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.684462>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford University Press.
- Budd, J. W., Lamare, J. R., & Timming, A. R. (2018). Learning about Democracy at Work: Cross-National Evidence on Individual Employee Voice Influencing Political Participation in Civil Society. *ILR Review*, 71(4), 956–985. <https://doi.org/10.1177/0019793917746619>
- Busck, O., Knudsen, H., & Lind, J. (2010). The transformation of employee participation: Consequences for the work environment. *Economic and Industrial Democracy*, 31(3), 285–305. <https://doi.org/10.1177/0143831X09351212>
- Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2014). Does inter-group deliberation foster inter-group appreciation? Evidence from two experiments in Belgium. *Politics*, 34(2), 101–115. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12043>
- Carson, L., & Hartz-Karp, J. (2005). Adapting and combining deliberative designs: juries, polls, and forums. In J. Gastil & P. Levine (Eds.), *The deliberative democracy handbook : strategies for effective civic engagement in the twenty-first century* (pp. 120–138). Jossey-Bass.
- Chambers, S. (2003). Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6, 307–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538>
- Chambers, S. (2004). Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality

of Deliberation. *The Journal of Political Philosophy*, 12(4), 389–410.

- Cho, T. S., & Hambrick, D. C. (2006). Attention as the Mediator Between Top Management Team Characteristics and Strategic Change: The Case of Airline Deregulation. *Organization Science*, 17(4), 453–469. <https://doi.org/10.1287/orsc.1060.0192>
- Christensen, H. S. (2015). Process or Outcome? How the Citizens' Initiative to Ban Fur Farming Affected Political Trust among Users of Avoin Ministeriö. *Research on Finnish Society*, 8, 61–71.
- Christensen, H. S., Karjalainen, M., & Nurminen, L. (2015). Does crowdsourcing legislation increase political legitimacy? the case of avoin ministeriö in Finland. *Policy and Internet*, 7(1), 25–45. <https://doi.org/10.1002/poi3.80>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Claussen, T., Foss, L., Johnsen, H. C. G., Kvadsheim, H., Levin, M., Løvland, J., & Ravn, J. E. (2002). Epilogue. Research on enterprise development: Lessons learned. In M. Levin (Ed.), *Researching enterprise development: Action research on the cooperation between management and labour in Norway* (pp. 239–246). John Benjamins Publishing Company.
- Cohen, J. (1997). Deliberation and Democratic Legitimacy. In W. Rehg & J. Bohman (Eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics* (pp. 67–92). London: The MIT Press.
- Cohen, J., & Rogers, J. (2002). Power and Reason. In A. Fung & E. O. Wright (Eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 237–255). Verso.
- Coleman, S., & Cardoso Sampaio, R. (2017). Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. *Information Communication and Society*, 20(5), 754–769. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1203971>
- Connelly, S. (2009). Deliberation in the face of power: Stakeholder planning in Egypt. *Policy and Society*, 28(3), 185–195. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2009.08.003>

- Cooke, B., & Kothari, U. (2003). *Participation: The New Tyranny*. New York: Zed Books. [https://doi.org/10.1016/S0738-0593\(02\)00022-6](https://doi.org/10.1016/S0738-0593(02)00022-6)
- Crane, A., Matten, D., & Moon, J. (2004). Stakeholders as Citizens? Rethinking Rights, Participation, and Democracy. *Journal of Business Ethics*, *53*, 107–122.
- Curato, N., & Böker, M. (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: a research agenda. *Policy Sciences*, *49*(2), 173–190. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9238-5>
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- David, M. (2002). Problems of participation: The limits of action research. *International Journal of Social Research Methodology*, *5*(1), 11–17. <https://doi.org/10.1080/13645570110098037>
- Davidson, S., & Stark, A. (2011). Institutionalising public deliberation: Insights from the Scottish Parliament. *British Politics*, *6*(2), 155–186. <https://doi.org/10.1057/bp.2011.3>
- Dimova, G. (2020). *Democracy Beyond Elections*. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-25294-6>
- Doggett, C., & Lewis, A. (2013). Using Appreciative Inquiry to facilitate organisational change and develop professional practice within an Educational Psychology Service. *Educational and Child Psychology*, *30*(4), 124–143.
- Doherty, B., Haugh, H., & Lyon, F. (2014). Social enterprises as hybrid organizations: A review and research agenda. *International Journal of Management Reviews*, *16*(4), 417–436. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12028>
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. (2009). Democratization as Deliberative Capacity Building. *Comparative Political Studies*, *42*(11), 1379–1402. <https://doi.org/10.1177/0010414009332129>
- Dryzek, J. S., & Niemeyer, S. (2008). Discursive representation. *American Political Science Review*, *102*(4), 481–493. <https://doi.org/10.1017/S0003055408080325>
- Elstub, S. (2014). Mini-publics: issues and cases. In S. Elstub & P. McLaverty

(Eds.), *Deliberative Democracy: Issues and Cases* (pp. 166–188). Edinburgh University Press.

- Esaiasson, P., Gilljam, M., & Persson, M. (2012). Which decision-making arrangements generate the strongest legitimacy beliefs? Evidence from a randomised field experiment. *European Journal of Political Research*, 51(6), 785–808. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.02052.x>
- Escobar, O., & Elstub, S. (2017). *Forms of Mini-publics*. Retrieved from www.newdemocracy.com.au
- Estlund, D., & Landemore, H. (2018). The Epistemic Value of Democratic Deliberation. In A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, & M. Warren (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (pp. 112–131). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.26>
- Farrell, D. M., Suiter, J., & Harris, C. (2019). ‘Systematizing’ constitutional deliberation: the 2016–18 citizens’ assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113–123. <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>
- Farrell, D. M., Suiter, J., Harris, C., & Cunningham, K. (2020). The Effects of Mixed Membership in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012–2014. *Political Studies*, 68(1), 54–73. <https://doi.org/10.1177/0032321719830936>
- Feldmann, N., & Kohler, M. (2015). Service Innovation Capabilities for Idea Assessment: An Appraisal of Established and Novel Approaches. In R. Agarwal, W. Selen, G. Roos, & R. Green (Eds.), *The Handbook of Service Innovation* (pp. 145–167). London: Springer London. https://doi.org/10.1007/978-1-4471-6590-3_8
- Felicetti, A. (2018). A Deliberative Case for Democracy in Firms. *Journal of Business Ethics*, 150(3), 803–814. <https://doi.org/10.1007/s10551-016-3212-9>
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation*. Yale University Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1dt006v>
- Fishkin, J. S. (2011). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199604432.001.0001>

- Flinders, M., & Buller, J. (2006). Depoliticisation: Principles, tactics and tools. *British Politics*, 1(3), 293–318. <https://doi.org/10.1057/palgrave.bp.4200016>
- Flinders, M., Ghose, K., Jennings, W., Molloy, E., Prosser, B., Renwick, A., ... Spada, P. (2016). *Democracy Matters. Lessons from the 2015 Citizens' Assemblies on English Devolution Matthen*. Retrieved from <https://eprints.soton.ac.uk/391972/>
- Florida, A. (2018). The Origins of the Deliberative Turn. In A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, & M. Warren (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (pp. 34–54). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.25>
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter. Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Font, J., & Blanco, I. (2007). Procedural legitimacy and political trust: The case of citizen juries in Spain. *European Journal of Political Research*, 46(4), 557–589. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00701.x>
- Font, J., Della Porta, D., & Sintomer, Y. (2012). Presentation. Methodological challenges in participation research. *Revista Internacional de Sociología*, 70(2), 9–18. <https://doi.org/10.3989/ris.2012.11.12>
- Font, J., Sesma, D., & Fontcuberta, P. (2014). The Causes of Local Participation. In J. Font, D. Della Porta, & Y. Sintomer (Eds.), *Participatory Democracy in Southern Europe: Causes, Characteristics and Consequences* (pp. 37–69). London, New York: Rowman & Littlefield International.
- Foucault, M. (2020). *Discipline and punish: the birth of the prison. Discipline & Punish*. London: Penguin Books.
- Fournier, P., van der Kolk, H., Carty, R. K., Blais, A., & Rose, J. (2011). *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199567843.001.0001>
- Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In W. W. Powell & P. J.

DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 232–267). Chicago: University of Chicago Press.

- Fuji-Johnson, G. (2018). *Democratic Illusion. Democratic Illusion*. University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442693500>
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Gains, F. (2009). Narratives and Dilemmas of Local Bureaucratic Elites: Whitehall at the Coal Face? *Public Administration*, 87(1), 50–64. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.01741.x>
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- Gastil, J., Knobloch, K. R., Reedy, J., Henkels, M., & Cramer, K. (2018). Assessing the Electoral Impact of the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review. *American Politics Research*, 46(3), 534–563. <https://doi.org/10.1177/1532673X17715620>
- Gastil, J., & Richards, R. (2013). Making direct democracy deliberative through random assemblies. *Politics and Society*, 41(2), 253–281. <https://doi.org/10.1177/0032329213483109>
- González-Ricoy, Í. (2014). Firms, States, and Democracy: A Qualified Defense of the Parallel Case Argument. *Law, Ethics and Philosophy*, 2, 32–57.
- Goodin, R. E. (2005). Sequencing Deliberative Moments. *Acta Politica*, 40(2), 182–196. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500098>
- Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society*, 34(2), 219–244. <https://doi.org/10.1177/0032329206288152>
- Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1996). Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism. *The Academy of Management Review*, 21(4), 1022–1054. <https://doi.org/10.2307/259163>
- Grönlund, K., Herne, K., Jäske, M., Liimatainen, H., Rapeli, L., Värttö, M., & Schauman, J. (2020). *Implementing a democratic innovation: Online deliberation on a future transport system*. Urban Research Programme research reports 4. Retrieved from

https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/tutkimusraportteja_4-2020.pdf

- Grönlund, K., Herne, K., & Setälä, M. (2015). Does Enclave Deliberation Polarize Opinions? *Political Behavior*, 37(4), 995–1020. <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9304-x>
- Grönlund, K., Setälä, M., & Herne, K. (2010). Deliberation and civic virtue: Lessons from a citizen deliberation experiment. *European Political Science Review*, 2(1), 95–117. <https://doi.org/10.1017/S1755773909990245>
- Gustavsen, B. (1992). *Dialogue and development: theory of communication, action research and the restructuring of working life*. Swedish Center for Working Life.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Habermas, J. (1984). *Theory of Communicative Action, Volume One: Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1987). *Theory of Communicative Action, Volume Two: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms*. Cambridge: Polity.
- Hartz-Karp, J. (2006). A case study in deliberative democracy: Dialogue with the city. *Journal of Public Deliberation*, 1(1). <https://doi.org/10.16997/jdd.27>
- Hartz-Karp, J., & Carson, L. (2009). Putting the People into Politics: The Australian Citizens' Parliament. *The International Journal of Public Participation*, 3(1).
- Hendriks, C. M. (2006). Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political Studies*, 54(3), 486–508. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00612.x>
- Hendriks, C. M. (2016). Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. *European Journal of Political Research*, 55(1), 43–60. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12123>
- Hendriks, C. M., & Carson, L. (2008). Can the market help the forum? Negotiating the commercialization of deliberative democracy. *Policy Sciences*, 41(4), 293–313. <https://doi.org/10.1007/s11077-008-9069-8>

- Hepburn, P. (2014). Local Democracy in a Digital Age: Lessons for Local Government from the Manchester Congestion Charge Referendum. *Local Government Studies*, 40(1), 82–101. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.829457>
- Hertting, N., & Kugelberg, C. (Eds.). (2017). *Local Participatory Governance and Representative Democracy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315471174>
- Hickey, S., & Mohan, G. (2004). *Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*. New York: Zed Books.
- Hodgson, D. E. (2004). Project Work: The Legacy of Bureaucratic Control in the Post-Bureaucratic Organization. *Organization*, 11(1), 81–100. <https://doi.org/10.1177/1350508404039659>
- Hong, C. Y., Fan, C., Chen, S. C., Tsai, Y. S., Lin, C. Y., Wu, C. C., & Yeh, J. H. (2017). Enhancing river patrol team management through stakeholder discussion facilitated by World Café methodology – A case study in Taiwan. *Journal of Cleaner Production*, 140, 1263–1271. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.10.031>
- Hwang, H., & Powell, W. W. (2004). Charity: The Influences of Professionalism in the Nonprofit Sector. *Science*, 54, 268–298.
- Ingstrup, M. B., Aarikka-Stenroos, L., & Adlin, N. (2021). When institutional logics meet: Alignment and misalignment in collaboration between academia and practitioners. *Industrial Marketing Management*, 92, 267–276. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2020.01.004>
- Jonsson, M. E. (2015). Democratic Innovations in Deliberative Systems - The Case of the Estonian Citizens' Assembly Process. *Journal of Public Deliberation*, 11(1), 1–29.
- Julkunen, R. (2000). Social background of the Rise of the Third Sector. The Finnish Welfare Reform in the 1990s. In M. Siisiäinen, P. Kinnunen, & E. Hietanen (Eds.), *The third sector in Finland: review to research of the Finnish third sector* (pp. 52–70). Finnish Federation for Social Welfare and Health.
- Juutinen, M. (2021). *Adam Smith, Pre-Disciplinary Liberalism, and Legitimacy of Trade Governance*. Tampere University.
- Jäske, M. (2017). 'Soft' forms of direct democracy: Explaining the occurrence

of referendum motions and advisory referendums in Finnish local government. *Swiss Political Science Review*, 23(1), 50–76. <https://doi.org/10.1111/spsr.12238>

- Jäske, M. (2019). *Democratic innovations in Finnish local politics: Essays on the varieties, causes and consequences of mechanisms for direct citizen participation*. University of Turku.
- Jäske, M., & Setälä, M. (2020). A Functionalist Approach to Democratic Innovations. *Representation*, 56(4), 467–483. <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1691639>
- Karjalainen, M., & Rapeli, L. (2015). Who will not deliberate? Attrition in a multi-stage citizen deliberation experiment. *Quality and Quantity*, 49(1), 407–422. <https://doi.org/10.1007/s11135-014-9993-y>
- Karlsson, M. (2012). Participatory initiatives and political representation: The case of local councillors in Sweden. *Local Government Studies*, 38(6), 795–815. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.688036>
- Karpowitz, C. F., Raphael, C., & Hammond, A. S. (2009). Deliberative Democracy and Inequality: Two Cheers for Enclave Deliberation among the Disempowered. *Politics & Society*, 37(4), 576–615. <https://doi.org/10.1177/0032329209349226>
- Kepa ry. (2017). Selvitys: Järjestöt kaksinkertaistavat saamansa kehitysyhteistyöeurot. Retrieved from <https://www.sttinfo.fi/tiedote/selvitys-jarjestot-kaksinkertaistavat-saamansa-kehitysyhteistyoeurot?publisherId=2626&releaseId=62390018>
- Kestilä-Kekkonen, E., & Korvela, P. (2017). Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: syventytkö vai heikentykö demokratia? In E. Kestilä-Kekkonen & P. Korvela (Eds.), *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä* (pp. 8–29). Jyväskylän yliopisto.
- Kies, R. (2010). Deliberative Democracy and Its Operationalization. In R. Kies (Ed.), *Promises and Limits of Web-Deliberation* (pp. 39–63). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9780230106376_3
- Knutsen, W. L. (2012). Adapted Institutional Logics of Contemporary Nonprofit Organizations. *Administration and Society*, 44(8), 985–1013. <https://doi.org/10.1177/0095399712438371>

- Koskimaa, V., & Rapeli, L. (2020). Fit to govern? Comparing citizen and policymaker perceptions of deliberative democratic innovations. *Policy & Politics*, 48(4), 637–652. <https://doi.org/10.1332/030557320X15870515357288>
- Koskimaa, V., & Raunio, T. (2020). Encouraging a longer time horizon: the Committee for the Future in the Finnish Eduskunta. *Journal of Legislative Studies*, 26(2), 159–179. <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1738670>
- Association of Finnish Municipalities. (2018). Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamistavat Manner-Suomen kunnissa 2017. Association of Finnish Municipalities Retrieved from https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntauutinen_Osallistaako_kunta_22.11.2018.pdf
- Kuokkanen, K. (2016). *Developing Participation through Projects? A Case Study from the Helsinki Metropolitan Area*. University of Helsinki.
- Kuyper, J., & Wolkenstein, F. (2019). Complementing and correcting representative institutions: When and how to use mini-publics. *European Journal of Political Research*, 58(2), 656–675. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12306>
- Lafont, C. (2015). Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-publics Shape Public Policy? *Journal of Political Philosophy*, 23(1), 40–63. <https://doi.org/10.1111/jopp.12031>
- Landmore, H., & Ferreras, I. (2016). In Defense of Workplace Democracy: Towards a Justification of the Firm–State Analogy. *Political Theory*, 44(1), 53–81. <https://doi.org/10.1177/0090591715600035>
- Landwehr, C., & Böhm, K. (2011). Delegation and Institutional Design in Health-Care Rationing. *Governance*, 24(4), 665–688. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01542.x>
- Lang, A. (2007). But is it for real? The British Columbia Citizens' assembly as a model of state-sponsored citizen empowerment. *Politics and Society*, 35(1), 35–70. <https://doi.org/10.1177/0032329206297147>
- Lappalainen, P. (2017). Hallinto- ja kansalaisaloitteinen osallistaminen, demokratia ja politiikka. In E. Kestilä-Kekkonen & P. Korvela (Eds.), *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä* (pp. 110–133). Jyväskylän yliopisto.

- Lee, C. W. (2014). *Do-It-Yourself Democracy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199987269.001.0001>
- Lee, C. W. (2015). Participatory practices in organizations. *Sociology Compass*, 9(4), 272–288. <https://doi.org/10.1111/soc4.12252>
- Lee, C. W., Mcquarrie, M., & Walker, E. T. (2015). *Democratizing inequalities: Dilemmas of the new public participation*. New York: New York University Press.
- Lee, F., & Tiedens, L. Z. (2001). Is it lonely at the top?: The independence and interdependence of power holders. *Research in Organizational Behavior*, 23, 43–91. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(01\)23003-2](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(01)23003-2)
- Leino, H., & Laine, M. (2012). Do matters of concern matter? bringing issues back to participation. *Planning Theory*, 11(1), 89–103. <https://doi.org/10.1177/1473095211417595>
- Leino, M., Bäck, M., Christensen, H. S., Kulha, K., Setälä, M., Strandberg, K., & Taskinen, M. (2019). Kuntaliitoskysymyksen käsittely Mustasaaren kansalaisraadissa. *Politiikka*, 61(4), 337–363.
- Lewanski, R. (2013). Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory. *Journal of Public Deliberation*, 9(1).
- Lindell, J. (2014). Fostering organizational change through deliberations: the deliberative jury in a university setting. *Tertiary Education and Management*, 20(1), 30–43. <https://doi.org/10.1080/13583883.2013.858179>
- Lindell, M., Strandberg, K., Himmelroos, S., & Grönlund, K. (2018). Samtal om svenskan: hur diskussionsregler med moderering motverkar gruppolarisering i likasinnade grupper. *Politiikka*, 60(1), 6–18.
- List, C., & Goodin, R. E. (2001). Epistemic democracy: Generalizing the condorcet jury theorem. *Journal of Political Philosophy*, 9(3), 277–306. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00128>
- List, C., Luskin, R. C., Fishkin, J. S., & Mc Lean, I. (2013). Deliberation, single-peakedness, and the possibility of meaningful democracy: Evidence from deliberative polls. *Journal of Politics*, 75(1), 80–95. <https://doi.org/10.1017/S0022381612000886>
- Lounsbury, M. (2007). A tale of two cities: Competing logics and practice variation in the professionalizing of mutual funds. *Academy of*

- Lundell, K., Karjalainen, M., & Christensen, H. S. (2016). After the Merger: Do Citizens Want Democratic Innovations? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(3), 3–31. Retrieved from <http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/sjpa/article/viewFile/3165/2986>
- Manin, B., Stein, E., & Mansbridge, J. (1987). On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory*, 15(3), 338–368.
- Mansbridge, J. (1999). Everyday talk in the deliberative system. In S. Macedo (Ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement* (pp. 211–239). Oxford University Press.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D., Follesdal, A., Fung, A., & Martí-, J. luis. (2010). The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), 64–100. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00344.x>
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., & Warren, M. E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems* (pp. 1–26). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139178914.002>
- Mansbridge, J. (2015). A minimalist definition of deliberation. In P. Heller & V. Rao (Eds.), *Deliberation and Development – Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies*, (pp. 27–50). The World Bank, Washington, DC.
- Mäntyselä, R., & Saglie, I. L. (2010). Private influence preceding public involvement: Strategies for legitimizing preliminary partnership arrangements in urban housing planning in Norway and Finland. *Planning Theory and Practice*, 11(3), 317–338. <https://doi.org/10.1080/14649357.2010.500123>
- Manville, B., & Ober, J. (2003). Beyond Empowerment: Building a Company of Citizens. *Harvard Business Review*, 48–53.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734–749.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (2008). *Elaborating the “New Institutionalism.” The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001>
- Martí, J. L. (2017). The Epistemic Conception of Deliberative Democracy Defended Reasons, Rightness and Equal Political Autonomy. In J. L. Martí & S. Besson (Eds.), *Deliberative Democracy and its Discontents*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315258249>
- Matten, D., & Crane, A. (2005). Corporate Citizenship: Toward an Extended Theoretical Conceptualization. *The Academy of Management Review*, 30(1), 166–179.
- McMullin, C., & Skelcher, C. (2018). The Impact of Societal-Level Institutional Logics on Hybridity: Evidence from Nonprofit Organizations in England and France. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 29(5), 911–924. <https://doi.org/10.1007/s11266-018-9996-8>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, 83(2), 340–363.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275–293. <https://doi.org/10.1177/0020852311399851>
- Michels, A. (2012). Citizen Participation in Local Policy Making: Design and Democracy. *International Journal of Public Administration*, 35(4), 285–292. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.661301>
- Michels, A., & Binnema, H. (2018). Deepening and Connecting Democratic Processes. The Opportunities and Pitfalls of Mini-Publics in Renewing Democracy. *Social Sciences*, 7(11), 236. <https://doi.org/10.3390/socsci7110236>
- Michels, A., & Binnema, H. (2019). Assessing the Impact of Deliberative Democratic Initiatives at the Local Level: A Framework for Analysis. *Administration and Society*, 51(5), 749–769. <https://doi.org/10.1177/0095399718760588>
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>

- Ministry of Justice. (2014). *Avoim ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokraatiapolitiittinen selonteko 2014*. Ministry of Justice.
- Ministry of Justice. (2017). *Action plan on democracy policy*. Ministry of Justice.
- Ministry of Justice. (2020). *Kansallinen demokraatiohjelma 2025: toimintasuunnitelma*. Ministry of Justice.
- Minkoff, D. C. (2002). The Emergence of Hybrid Organizational Forms : Combining Identity-Based Service Provision and Political Action. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(3), 377–401.
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D.C. *American Review of Public Administration*, 33(2), 164–188. <https://doi.org/10.1177/0275074003251379>
- Mowbray, P. K. Wilkinson, A. & Tse, H. H. M. (2015) An Integrative Review of Employee Voice: Identifying a Common Conceptualization and Research Agenda. *International Journal of Management Reviews*, 17(3), 382–400.
- Muller, M., Geyer, W., Soule, T., Daniels, S., & Cheng, L.-T. (2013). Crowdfunding inside the Enterprise: Employee-Initiatives for Innovation and Collaboration. In *CHI 2013: Changing Perspectives*.
- Nabatchi, T., & Amsler, L. B. (2014). Direct Public Engagement in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 44(4), 63–88. <https://doi.org/10.1177/0275074013519702>
- Neblo, M. (2005). Thinking through Democracy: Between the Theory and Practice of Deliberative Politics. *Acta Politica*, 40(2), 169–181. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500102>
- Neblo, M. (2010). A Research Agenda for Deliberative Consultation on Health Care and Bioethics. In *Harvard Bioethics Conference*. Harvard University.
- Newman, J. (2005). Participative governance and the remaking of the public sphere. In J. Newman (Ed.), *Remaking governance: Peoples, politics and the public sphere* (pp. 119–138). Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgqrt.12>
- Newton, K. (2012). Curing the democratic malaise with democratic innovations. In K. Newton & B. Geissel (Eds.), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* (pp. 3–20).

Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203155196>

- Newton, K., & Geissel, B. (Eds.). (2012). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203155196>
- Niemeyer, S. (2014). Scaling Up Deliberation to Mass Publics: Harnessing Mini-Publics in a Deliberative System. In K. Grönlund, A. Bächtiger, & M. Setälä (Eds.), *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process* (pp. 177–201). Rowman & Littlefield Publishers.
- Niessen, C., & Reuchamps, M. (2019). Designing a Permanent Deliberative Citizens' Assembly. Retrieved from <http://www.governanceinstitute.edu.au/centres/deliberative-democracy-and-global-governance/working->
- Niessen, C., & Reuchamps, M. (2020). Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium. *Parliamentary Affairs*, 1–19. <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa056>
- Niinikoski, M.-L., & Setälä, M. (2015). Deliberative Mini-Publics and User-Driven Innovation in the Public Sector: Comparing Underpinnings, Procedures and Outcomes. In A. Agger, B. Damgaard, A. Hagedorn Krogh, & E. Sørensen (Eds.), *Collaborative Governance and Public Innovation in Northern Europe* (pp. 23–45). Bentham Science Publishers. <https://doi.org/10.2174/9781681080130115010005>
- Nitecki, D. A., Livingston, J., Gorelick, G., & Noll, S. G. (2013). Evaluating a future search conference for an academic library's strategic planning. *Library Leadership and Management*, 27(3), 1–22.
- Norton, P. (1998). Nascent institutionalisation: Committees in the British parliament. *Journal of Legislative Studies*, 4(1), 143–162. <https://doi.org/10.1080/13572339808420543>
- Nousiainen, M. (2019). Osallistamisesta tuli keskeinen hallinnon käytäntö EU:n köyhyysohjelmissä. In T. Meriluoto & T. Litmanen (Eds.), *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* (pp. 59–81).
- Núñez, L., Close, C., & Bedock, C. (2016). Changing Democracy? Why Inertia is Winning Over Innovation. *Representation*, 52(4), 341–357. <https://doi.org/10.1080/00344893.2017.1317656>
- O'Doherty, K. C., & Burgess, M. M. (2009). Engaging the public on biobanks:

- Outcomes of the BC biobank deliberation. *Public Health Genomics*, 12(4), 203–215. <https://doi.org/10.1159/000167801>
- OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*. OECD. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- OECD (2021a). *Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes*. OECD. <https://doi.org/10.1787/10ccbfcfcb-en>
- OECD (2021b). *Drivers of trust in public institutions in Finland*. OECD. <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>
- Palazzo, G., & Scherer, A. G. (2006). Corporate legitimacy as deliberation: A communicative framework. *Journal of Business Ethics*, 66(1), 71–88. <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9044-2>
- Papadopoulos, Y., & Warin, P. (2007). Major findings and paths for research: A concluding note. *European Journal of Political Research*, 46(4), 591–605. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00700.x>
- Parkinson, J. (2003). Legitimacy Problems in Deliberative Democracy. *Political Studies*, 51(1), 180–196. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00419>
- Parkinson, J. (2006). *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019929111X.001.0001>
- Parkinson, J. (2012). Democratizing deliberative systems. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems* (pp. 151–172). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139178914.008>
- Passig, D., Cohen, N., Bareket-Bojmel, L., & Morgenstern, O. (2015). Crowd-deliberation as an organizational problem solving tool. *International Journal of Manpower*, 36(7), 1124–1143. <https://doi.org/10.1108/IJM-03-2014-0075>
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>
- Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>
- Persson, M., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2013). The effects of direct voting and deliberation on legitimacy beliefs: an experimental study of

- small group decision-making. *European Political Science Review*, 5(3), 381–399. <https://doi.org/10.1017/S1755773912000173>
- Peter, F. (2007). Democratic legitimacy and proceduralist social epistemology. *Politics, Philosophy & Economics*, 6(3), 329–353. <https://doi.org/10.1177/1470594X07081303>
- Peters, B. G. (1996). *The future of governing: four emerging models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (1998). Political Institutions, Old and New. In *A New Handbook of Political Science* (pp. 205–220). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198294719.003.0007>
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The “New” Institutionalism*. London: Pinter.
- Peters, B. G. (2002). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal of Public Administration*, 24(2), 153–183. <https://doi.org/10.1080/02598272.2002.10800399>
- Pierce, J., Neeley, G. W., & Budziak, J. (2008). Can Deliberative Democracy Work in Hierarchical Organizations? *Journal of Public Deliberation*, 4(1), 1–37.
- Pierre, J., Roiseland, A., Peters, B. G., & Gustavsen, A. (2017). Comparing local politicians’ and bureaucrats’ assessments of democratic participation: the cases of Norway and Sweden. *International Review of Administrative Sciences*, 83(4), 658–675. <https://doi.org/10.1177/0020852315598214>
- Rahikka-Räsänen, N., & Rynänen, S. (2014). *Osallistuminen ja osallisuus lähidemokratiassa*.
- Rainio-Niemi, J. (2014). A Nordic Paradox of Openness and Consensus? The Case of Finland. In N. Götz & C. Marklund (Eds.), *The Paradox of Openness: Transparency and Participation in Nordic Cultures of Consensus* (pp. 27–49). Leiden: Brill.
- Rask, M., & Ertiö, M. (2019). The Co-Creation Radar. A Comprehensive Public Participation Evaluation Model. Tackling Biases and Bubbles in Participation.
- Rask, M., Ertiö, T., Tuominen, P., & Ahonen, V. (2021). Final evaluation of the City of Helsinki’s participatory budgeting. *OmaStadi 2018–2020*.

Tackling Biases and Bubbles in Participation.

- Rask, M., Mačiukaitė-Žvinienė, S., Tauginienė, L., Dikčius, V., Matschoss, K., Aarrevaara, T., & D'Andrea, L. (2018). *Public Participation, Science and Society: Tools for Dynamic and Responsible Governance of Research and Innovation*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351272964>
- Roberts, J., & Escobar, O. (2015). *Involving communities in deliberation: A study of three citizens' juries on onshore wind farms in Scotland*. Retrieved from www.climatechange.org.uk
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3–29.
- Royo, S., & Yetano, A. (2015). “Crowdsourcing” as a tool for e-participation: two experiences regarding CO2 emissions at municipal level. *Electronic Commerce Research*, 15(3), 323–348. <https://doi.org/10.1007/s10660-015-9183-6>
- Royo, S., Yetano, A., & Acerete, B. (2011). Citizen participation in German and Spanish local governments: A comparative study. *International Journal of Public Administration*, 34(3), 139–150. <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.533070>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2020). Administrators as Drivers of Democratic Innovations. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 25(1), 1–20.
- Salminen, O., & Wilhelmsson, N. (2013). *Valtioneuvoston demokratiapolitiikka 2002–2013. Katsaus ministeriöiden demokratiapolitiikan toteutuksiin*. Ministry of Justice.
- Sanders, L. M. (1997). Against Deliberation. *Political Theory*, 25(3), 347–376.
- Saward, M. (1998). *The terms of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Scherer, A. G., Baumann-Pauly, D., & Schneider, A. (2013). Democratizing Corporate Governance. *Business & Society*, 52(3), 473–514. <https://doi.org/10.1177/0007650312446931>
- Scherer, A. G., & Palazzo, G. (2011). The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy. *Journal of Management Studies*, 48(4), 899–931. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2010.00950.x>

- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and “Throughput.” *Political Studies*, 61(1), 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, Identities*. Thousands Oak: SAGE Publications.
- Scott, W. R., & Meyer, J. (Eds.). (1994). *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousands Oaks: SAGE Publications.
- Setälä, M. (2017). Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. *European Journal of Political Research*, 56(4), 846–863. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12207>
- Setälä, M. (2021). Advisory, Collaborative and Scrutinizing Roles of Deliberative Mini-Publics. *Frontiers in Political Science*, 2, 1–10. <https://doi.org/10.3389/fpos.2020.591844>
- Setälä, M., Christensen, H. S., Leino, M., Strandberg, K., Bäck, M., & Jäske, M. (2020). Deliberative Mini-publics Facilitating Voter Knowledge and Judgement: Experience from a Finnish Local Referendum. *Representation*. <https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1826565>
- Setälä, M., & Schiller, T. (2012). *Citizens' initiatives in Europe: procedures and consequences of agenda-setting by citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Siisiäinen, M., & Kankainen, T. (2009). Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuudennäkymät Suomessa. In *Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tulevaisuuteen* (pp. 90–138). Ministry of Justice.
- Siisiäinen, M., Kinnunen, P., & Hietanen, E. (2000). *The third sector in Finland: review to research of the Finnish third sector*. Finnish Federation for Social Welfare and Health.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (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>
- Sjöblom, S. (2010). Finland: The Limits of the Unitary Decentralized Model. In F. Hendriks, A. Lidström, & J. Loughlin (Eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford

University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.003.0011>

- Skelcher, C., & Smith, S. R. (2015). Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration*, 93(2), 433–448. <https://doi.org/10.1111/padm.12105>
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>
- Smith, G., & Wales, C. (2000). Citizens' Juries and Deliberative Democracy. *Political Studies*, 48(1), 51–65. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00250>
- Snell, K., Starkbaum, J., Lauß, G., Vermeer, A., & Helén, I. (2012). From Protection of Privacy to Control of Data Streams: A Focus Group Study on Biobanks in the Information Society. *Public Health Genomics*, 15(5), 293–302. <https://doi.org/10.1159/000336541>
- Strandberg, K., Himmelroos, S., & Grönlund, K. (2019). Do discussions in like-minded groups necessarily lead to more extreme opinions? Deliberative democracy and group polarization. *International Political Science Review*, 40(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0192512117692136>
- Street, J., Duszynski, K., Krawczyk, S., & Braunack-Mayer, A. (2014). The use of citizens' juries in health policy decision-making: A systematic review. *Social Science & Medicine*, 109, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.03.005>
- Suddaby, R. (2010). Challenges for institutional theory. *Journal of Management Inquiry*, 19(1), 14–20. <https://doi.org/10.1177/1056492609347564>
- Suddaby, R., & Greenwood, R. (2005). Rhetorical Strategies of Legitimacy. *Administrative Science Quarterly*, 50(1), 35–67. <https://doi.org/10.2189/asqu.2005.50.1.35>
- Suiter, J. (2018). Deliberation in Action – Ireland's Abortion Referendum. *Political Insight*, 9(3), 30–32. <https://doi.org/10.1177/2041905818796576>
- Svensson, J. (2008). It's a long way from helsingborg to porto alegre: A case study in deliberative democracy in late modernity. *Journal of Public Deliberation*, 4(1). <https://doi.org/10.16997/jdd.63>

- Swaner, R. (2017). Trust matters: Enhancing government legitimacy through participatory budgeting. *New Political Science*, 39(1), 95–108. <https://doi.org/10.1080/07393148.2017.1278856>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2019). Towards Robust Hybrid Democracy in Scandinavian Municipalities? *Scandinavian Political Studies*, 42(1), 25–49. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12134>
- Sørensen, E., Hendriks, C. M., Hertting, N., & Edelenbos, J. (2020). Political boundary spanning: politicians at the interface between collaborative governance and representative democracy. *Policy and Society*, 39(4), 530–569. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1743526>
- Tahvilzadeh, N. (2015). Understanding participatory governance arrangements in urban politics: idealist and cynical perspectives on the politics of citizen dialogues in Göteborg, Sweden. *Urban Research and Practice*, 8(2), 238–254. <https://doi.org/10.1080/17535069.2015.1050210>
- Talpin, J. (2012). When democratic innovations let the people decide: an evaluation of co-governance experiments. In K. Newton & B. Geissel (Eds.), *Evaluating Democratic Innovations Curing the Democratic Malaise?* Routledge.
- Thompson, D. F. (2008). Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *The Annual Review of Political Science*, 11, 497–520. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.081306.070555>
- Thornton, P. H. (2002). The Rise of the Corporation in a Craft Industry: Conflict and Conformity in Institutional Logics. *Academy of Management Journal*, 45(1), 81–101. <https://doi.org/10.5465/3069286>
- Thornton, P. H. (2004). *Markets from Culture: Institutional Logics and Organizational Decisions in Higher Education Publishing*. Stanford: Stanford University Press. Retrieved from <http://www.sup.org/books/title/?id=1267>
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199601936.001.0001>
- Torfing, J., & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1), 37–54. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200662>

- Tyler, T. R. (2006). Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology*, 57(1), 375–400. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190038>
- Urbinati, N., & Warren, M. E. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>
- van Gestel, N., & Hillebrand, B. (2011). Explaining stability and change: The rise and fall of logics in pluralistic fields. *Organization Studies*, 32(2), 231–252. <https://doi.org/10.1177/0170840610397475>
- Virta, S., & Branders, M. (2016). Legitimate security? Understanding the contingencies of security and deliberation. *British Journal of Criminology*, 56(6), 1146–1164. <https://doi.org/10.1093/bjc/azw024>
- Vlachokyriakos, V. D., Taylor, P., Comber, N., Patrick, R. & Patrick, O. (2014). BallotShare: An exploration of the design space for digital voting in the workplace. *Computers in Human Behavior* 41, 433–443.
- Voß, J. P., & Amelung, N. (2016). Innovating public participation methods: Technoscience and reflexive engagement. *Social Studies of Science*, 46(5), 749–772. <https://doi.org/10.1177/0306312716641350>
- Wagenknecht, T., Levina, O., & Weinhardt, C. (2017). Crowdsourcing in a public organization: Transformation and culture. In *AMCIS 2017 - America's Conference on Information Systems: A Tradition of Innovation*.
- Warren, M. E. (2008). Citizen representatives. In M. E. Warren & H. Pearse (Eds.), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly Account* (pp. 50–69). Cambridge: Cambridge University Press.
- Warren, M. E. (2017). A Problem-Based Approach to Democratic Theory. *American Political Science Review*, 111(1), 39–53. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000605>
- Warren, M. E., & Gastil, J. (2015). Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of Democratic Citizenship? *The Journal of Politics*, 77(2), 562–574. <https://doi.org/10.1086/680078>
- Weber, M. (2001). *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*. London: Routledge.
- Yetano, A., Royo, S., & Acerete, B. (2010). What is driving the increasing

presence of citizen participation initiatives? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(5), 783–802.
<https://doi.org/10.1068/c09110>

Yin, R. K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods* (2th ed.). SAGE Publications.

Young, I. M. (2001). Activist Challenges to Deliberative Democracy. *Political Theory*, 29(5), 670–690.
<https://doi.org/10.1177/0090591701029005004>

PUBLICATIONS

PUBLICATION

1

Juurtumista, pettymystä ja tekemisen demokratiaa: katsaus Hervannan kansalaisraadın vaikuttavuuteen

Mikko Värttö, Harri Raisio & Irene Roivainen

Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 43(1), 79–90

Publication reprinted with the permission of the copyright holders.

Katsauksia ja keskusteluja

Juurtumista, pettymystä ja tekemisen demokratiaa: Katsaus Hervannan kansalaisraadien vaikuttavuuteen

Mikko Värttö, Harri Raisio ja Irene Roivainen

1. Johdanto

Paikallisyhteisöjen, kansalaisyhteiskunnan ja lähidemokratian vahvistaminen ovat nousseet uudella tavalla ajankohtaisiksi teemoiksi suomalaisessa yhteiskunnassa maan hallituksen valmistellessa kuntauudistusta. Kuntarakenteen keskittyessä kasvaa paine kehittää edustuksellisen demokratian rinnalle erilaisia suoran demokratian ja alueellisen vaikuttamisen kanavia, samoin kuin käyttäjädemokratiaa. Samaan aikaan on ollut vireillä sosiaali- ja terveydenhuoltoalueiden uudistamistyö, jossa myös rakenteita keskitetään, jolloin haasteeksi nousee lähipalvelujen kohtalo. Kansalaisten kuuntelu ja heidän osallisuutensa vahvistaminen ovatkin tärkeitä teemoja yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa palvelujen keskittäminen on johtanut alueellisen palveluverkon ohentumiseen ja asukkaiden palvelutason ja suorien vaikutuskanavien vähentymiseen. (Roivainen 2015)

Suomalainen kuntauudistusdiskurssi kytkeytyy kiinnostavasti keskusteluun Suuresta yhteiskunnasta, jossa päätösvaltaa ja resursseja on haluttu siirtää keskushallinnolta paikallishallinnolle, yhteisöille, yrityksille ja kansalaisille. Toisaalta kansalaisyhteiskuntaa on pyritty aktivoimaan yhteisöllisyyden, osallisuuden ja paikallisdemokratian kehittämiseen. (Haavisto 2011; Sage 2012; Koskiaho 2014.)

On olemassa myös viitteitä siitä, että suomalainen äänestyskeskeinen demokratia olisi ottamassa askelia kohti keskustelelevampaa demokratiaa. Puhutaan niin sanotusta delibe-

ratiivisesta käänteestä (ks. Dryzek 2010). Deliberatiivisen demokratian edistäminen edustuksellisen demokratian rinnalla antaa lähtökohtaisesti mahdollisuuden kansalaisten äänen vahvistamiseen päätöksenteossa (Elstub 2006). Deliberatiivinen demokratia edustaa yhteisöllistä tapaa käsitellä asioita ja tehdä päätöksiä. Se perustuu ajatukseen yhdenvertaisista kansalaisista, jotka kokoontuvat keskustelemaan, puntaroimaan ja ratkaisemaan ongelmia. Yksi deliberatiivista demokratiaa toteuttava menetelmä on kansalaisraati, joka tarjoaa vaihtoehdon kansalaisten osallistumiseen, osallisuuteen ja tiedontuotantoon (Valkama & Raisio 2013).

Kansalaisraateihin, kuten myös muihin deliberatiivisen demokratian toimintamalleihin, sisältyy kuitenkin monia haasteita. Yksi keskeisimmistä haasteista koskee kansalaisraatien vaikuttavuutta (esim. Segall 2005). On ylipäätään epäselvää mitä tällä vaikuttavuudella tarkoitetaan. Onko niin, että kansalaisraatien päätarkoitus on suora vaikuttaminen poliittiseen päätöksentekoon? Onko deliberaatio vaikuttavaa vain siis silloin, kun sen tulokset etenevät suoraan päätöksentekoon? Vai onko kansalaisraatien vaikuttavuus kuitenkin monimuotoisempi ilmiö? Kysymyksistä tekee erityisen merkittäviä se, että kansalaisraadit (käsitteellä kuntalaisraati) on kirjattu uutena osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutena hallituksen esitykseen uudesta kuntalaista (HE 268/2014 vp).

Perehdymme tässä katsauksessa kansalaisraatien vaikuttavuuden tematiikkaan yhden konkreettisen esimerkin kautta. Esimerkkinä on Tampereen Hervannassa syksyllä 2012 toteutettu kansalaisraati, jonka toteutuksesta vastasi Suomen Settlementiliiton Uusi paikallisuus -hanke. Tarkoituksenamme on määritellä, mitä vaikuttavuudella tarkoitetaan kansalaisraatien ja laajemmin deliberatiivisen demokratian kontekstissa ja kuinka vaikuttavuus toteutui Hervannan kansalaisraadissa.

2. Deliberatiivinen demokratia, kansalaisraadit ja vaikuttavuuden dilemma

Suomalaisessa yhteiskunnassa päätöksenteko perustuu tällä hetkellä pitkälle välillisen, eli edustuksellisen demokratian kautta vaikuttamiseen. Vaaleilla valitut poliittiset luottamushenkilöt päättävät kuntalaisten ja kansalaisten asioista erilaisissa virallisissa toimielimissä. Perinteinen edustuksellinen demokratia koetaan kuitenkin usein jähmeänä ja etäisenä. Edustuksellisen demokratian instituutiot tarjoavat vain vähän tilaa kansalaisten osallistumiselle, jolloin kansalaisilla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi käsiteltävien asioiden valintaan.

Huoli kansalaisten etäntymisestä poliittisesta päätöksenteosta on johtanut esimerkiksi kansanäänestysten, kansalaisaloitteiden ja erilaisten osallistumisjärjestelmien kehittämiseen. Erityisesti erilaisten palautteenantojärjestelmien yleistymisen on johtanut siihen, että kansalaisilla on tällä hetkellä enemmän mahdollisuuksia vastata erilaisiin asiakas- ja käyttäjäkyselyihin sekä esittää mielipiteensä erilaisiin päätettävissä oleviin asioihin esimerkiksi kaavoittamiseen liittyen. Ongelmana näissä järjestelmissä on kuitenkin se, että ne kohtelevat kansalaisia julkisten palvelujen asiakkaina, jolloin korostetaan kansalaisten yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista.

Yksilöllisen osallistumisen vaihtoehtona voidaan pitää kollektiivista osallistumista. Kollektiivinen osallistuminen tarkoittaa, että kuntalainen osallistuu ja vaikuttaa yhdessä muiden kuntalaisten kanssa, jonkin ryhmän jäsenenä tai tietyn alueen asukkaana (Möttönen & Kettunen 2011, 281). Esimerkkeinä kollektiivisen osallistumisen muodoista voidaan pitää erilaisia deliberatiivisen demokratian mikrotason malleja (mini-public), kuten osallistuvaa budjetointia, harkintaan ja keskusteluun perustuvaa mielipidetiedustelua sekä kansalaisraateja (ks. Fung 2003).

Deliberatiivinen demokratia perustuu vuoropuheluun, jossa kansalaisille tarjoutuu tilaisuus ilmaista henkilökohtaisia näkemyksiään ja kuulla vastaavasti muiden näkemyksiä ja kokemuksia. Tällaisen vuoropuhelun tavoit-

teena on, että tietoisuus muista näkökohdista laajenee toisten tarpeet huomioivaksi näkemykseksi yhteisestä hyvästä (Elstub 2006, 27). Deliberatiivinen demokratia haastaa kohtaamaan asukkaat, palvelujenkäyttäjät ja asiakkaat kansalaisina, eikä palvelujen kuluttajina, joiden rooliksi jää usein toimia pelkinä informantteina palvelukyselyissä.

Deliberatiiviseen demokratian mikrotason toimintamallien tavoitteena on tarjota kaikille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua ja tuoda esiin omat näkökulmansa ja argumenttinsa. Argumentin esittäjän statuksen sijaan huomio kiinnittyy argumentin sisältöön. Ajatuksellisesti tämä kytkeytyy ”hitaan demokratian” ideaaliin, jossa kansalaisille jää aikaa vaihtoehtojen syvälliselle pohdinnalle yhdessä päättäjien ja kanssaihminen kanssa (Clark & Teachout 2012). Se tarjoaa vaihtoehdon asiantuntijavetoiselle ”pikademokratialle”.

Yhtenä deliberatiivisen demokratian mikrotason toimintamallina voidaan pitää kansalaisraatia, jossa joukko ihmisiä on kutsuttu keskustelemaan ennalta enemmän tai vähemmän rajatusta asiakysymyksestä (ks. Crosby & Nethercut 2005). Kansalaisraadien kokoonnutumisissa on läsnä puolueettomia fasilitaattoreita, joiden tehtävänä on huolehtia, että kaikkien osallistujien näkökannat tulevat tasapuolisesti huomioituksi keskusteluissa. Lisäksi osana kansalaisraateja kuullaan eri alojen asiantuntijoita ja eri intressiryhmien edustajia, joiden tarkoituksena on antaa osallistujille tietoa käsiteltävästä asiakysymyksestä. Kansalaisraadien tavoitteena on, että raadin lopuksi muodostetaan niin kutsuttu julkilausuma. Ideaalina on, että julkilausuman sisällöstä vallitsee kansalaisraadien jäsenten kesken konsensus, mutta joskus raadin julkilausuman sisällöstä joudutaan myös äänestämään, mikäli kansalaisraati ei pääse yksimielisyyteen.

Kansalaisraadien lähtökohdat voidaan tiivistää viiteen piirteeseen. Kansalaisvaikuttamisen areenoina kansalaisraadit ovat tavallista pitkäkestoisempia, sillä vaikeiden asioiden perusteellinen käsittely vaatii riittävästi aikaa. Ne ovat myös edustavampia siinä suhteessa, että niiden tavoitteena on edustaa koko yhteisöä, esimerkiksi kuntaa pienoiskoossa, jolloin vaikuttamaan pääsevät muutkin kuin äänek-

käimmät, aktiivisimmat ja hyväosaisimmat. Onnistuessaan kansalaisraadit ovat myös keskustelun suhteen laadukkaampia, sillä lähtökohtaisesti kaikki osallistujat ovat keskenään tasa-arvoisia. Koulutettujen keskustelunohjaajien tehtävä on huolehtia keskusteluilmapii-ristä, jossa kaikki saavat puheenvuoron ja jossa kaikkia kuunnellaan. Osallistumisen illuusiosta pyritään aitoon vaikuttamiseen niin, ettei osallistuta vain osallistumisen vuoksi, vaan pyritään viemään kansalaisraadin tuotoksia aidosti eteenpäin. Kansalaisraadit tarjoavat myös tilaisuuden arvioida tehtyjä valintoja ja muuttaa näkemyksiä. Vaihtoehtona galluppien esittämälle staattiselle kansalaismielipiteelle tarjotaan mahdollisuus tarkastella asioita eri näkökulmista, saada monipuolista tietoa ja keskustella monien erilaisten ihmisten kanssa asioista. (Crosby & Nethercut 2005; Raisio & Vartiainen 2011.)

2.1. Vaikuttavuuden monitulkintaisuus

Usein kansalaisraadeilla ja muilla deliberatiivisen demokratian toimintamalleilla pyritään saamaan aikaan konkreettisia tuloksia. Deliberatiivisten toimintamallien vaikuttavuuden mittaaminen arvioimalla pelkästään niiden vaikutusta suhteessa julkiseen päätöksentekoon jättää kuitenkin huomioimatta monia tekijöitä. Ihanteellisesti deliberatiivinen demokratia tuottaa kahdenlaista arvoa, ekspressiivistä ja instrumentaalista (Gutmann & Thompson 2004; Raisio & Vartiainen 2011). Vaikuttavuuskeskusteluissa vähemmälle huomiolle jäänyt ekspressiivinen, eli prosessiin liittyvä arvo muodostuu itse deliberaatioprosessista. Deliberaation avulla on mahdollista vahvistaa kansalaisten demokratiataitoja ja demokraattista mielikuvitusta sekä rakentaa yhteisöllisyyttä ja vahvempaa sosiaalista pääomaa (ks. Friedman 2006). Deliberaation on nähty kasvattavan kansalaisten tietomäärää yhteisistä ongelmista ja samalla lisäävän heidän kykyään hahmottaa ja ratkaista näitä ongelmia. Deliberaation voidaan näin olettaa lisäävän kansalaisten ymmärrystä niistä yhteiskunnallisista ja luonnollisista syy-seuraussuhteista, jotka

liittyvät deliberaation kohteena olevaan asiakysymykseen (Herne & Setälä 2005, 179).

Deliberaation myötä osallistujien kyky poliittiseen osallistumiseen kehittyy, kun osallistujat joutuvat mutoilemaan ja perustelemaan ehdotuksiaan, kuuntelemaan muita, tekemään yhteistyötä sekä sovittelemaan erilaisia näkemyksiä yhteen toistensa kanssa (Fung 2003, 350). Näiden erilaisten kansalaistaitojen oppimisella voi olla myönteisiä vaikutuksia eri ajallisiin ja paikallisiin konteksteihin. Tutkimukset deliberatiivista toimintamalleista ovat osoittaneet, että niiden jälkeen osallistujat tulevat yhteiskunnallisesti aktiivisemmiksi toimijoiksi (Gastil & Dillard 1999b; Hartz-Karp 2006; Talpin 2012).

Deliberaatio voi myös vähentää ihmisten välisiä empatiaongelmia ja ennakkoluuloja. Kun ihmisille tarjotaan mahdollisuus dialogiin muiden eri taustoista tulevien ihmisten kanssa, he pääsevät kuulemaan erilaisia näkökantoja, jolloin heidän näkökulmansa käsiteltävään asiaan saattaa muuttua. Fishkin (2009) käyttää ilmiöstä nimitystä ”ideal roletaking” jolla hän viittaa tilanteeseen, jossa ihminen pystyy ymmärtämään toisen henkilön näkökulmia käsiteltävään asiaan, vaikka ne eroaisivat hänen omista näkemyksistä. Tutkimukset ovat osoittaneet, että deliberaatio voi toimia sosiaalisen pääoman ja ryhmän jäsenten välisen luottamuksen lisääjänä (Wilson 2009; Karpowitz, et al. 2009).

Muita tutkimuksissa havaittuja deliberaation vaikutuksia ovat osallistujien poliittisen tietoisuuden vahvistuminen. Osallistujat voivat saada deliberaation myötä paremman käsityksen päätöksenteon mekanismeista, vaiheista ja tasoista (Mendonça & Cunha 2014; Niemeyer 2011; Karpowitz, et al. 2009). Deliberaation on myös nähty kasvattavan kansalaisten tietomäärää yhteisistä ongelmista ja samalla lisäävän heidän kykyään hahmottaa ja ratkaista näitä ongelmia (Henderson, J. et al. 2013). Lisäksi deliberatiiviset prosessit saattavat lisätä osallistujien käsitystä oman toimintansa vaikutuksesta päätöksentekoon (”political efficacy”) (Nabatchi 2010; Karpowitz, et al. 2009; Gastil & Dillard 1999a).

Instrumentaalinen eli välineellinen arvo liittyy puolestaan deliberatiivisen demokra-

tian mahdollisuuteen tuottaa hyviä, oikeudenmukaisia sekä yhteiseen hyvään tähtäviä ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin ja lisätä päätöksenteon legitimitettä. Deliberaation instrumentaalista arvoa on kuvattu useissa tapaustutkimuksissa, joissa on todennettu, että deliberaatiolla voi olla päätöksentekoa ohjaavaa vaikutusta (He 2014; Mendonça & Cunha 2014), päätöksentekoon vaikuttavaa informaatiota lisäävää vaikutusta (Karpowitz et al. 2009) sekä päätöksenteon legitimitettä vahvistavaa vaikutusta (Hartz-Karp 2006).

Instrumentaalinen arvo kytkeytyy vahvasti ekspressiiviseen arvoon siinä, että mikäli osallistujat kokevat deliberaation (instrumentaalisten) vaikutusten jääneen heikoiksi, voi se lisätä pettymystä ja epäluottamusta tulevaa osallistumista kohtaan (Talpin 2012). Segell (2005) argumentoi, että mikäli osallistumisen päätarkoitus ei ole tiettyyn poliittiseen lopputulokseen tähtäävä, voi osallistumisen lisääminen aiheuttaa enemmän haittaa kuin hyötyä. Deliberaatio olisi tämän näkemyksen mukaan vaikuttavaa vain silloin, kun sen tulokset etenisivät suoraan päätöksentekoon.

Esimerkiksi Friedman (2011) tekee kuitenkin eron deliberatiivisen ja suoran vaikuttamisen välille. Hän korostaa vaikuttavuuden kultaista keskitietä. Vaikuttavuus suhteessa poliittiseen päätöksentekoon olisi tällöin enemmän kuin pelkkää näennäisvaikuttamista, mutta kuitenkin hyväksytysti vähemmän, kuin suoraa vaikuttamista päätöksentekoon. Tämän kaltainen vaikuttavuus tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että päättäjät (, kuten kunnanvaltuustot ja relevantit lautakunnat) ottaisivat virallisesti kantaa deliberaation tulokseen, kuten esimerkiksi kansalaisraadien julkilausumaan. Vastineessaan he kertoisivat mitkä ehdotuksista vietäisiin toimeenpanoon ja mitkä ei, ja deliberatiivisen demokratian hengessä perustelisivat näkemyksensä. Päättäjät toimisivat ikään kuin julkilausuman ”suodattimena” (Raisio 2014). Sen sijaan, että päättäjät sitoutettaisiin toteuttamaan kaikki kansalaisraadien julkilausumassaan esittämät toimenpiteet, olisikin tärkeää sitouttaa heidät ottamaan aidosti ja arvokkaasti kantaa kansalaisraadien julkilausumaan. Tutkimukset ovat osoittaneet, että deliberaatioon osallistuneet

henkilöt pääosin ymmärtävät ja hyväksyvät sen, että kaikkia heidän ehdotuksiaan ei ole mahdollista toteuttaa (esim. Raisio, Ollila & Vartiainen 2011; Raisio 2014).

On myös tärkeää huomioida se, että käsiteltäessä deliberatiivisen demokratian vaikuttavuutta, huomiota ei saisi laittaa liikaa virallisten päättäjätahojen rooliin. Deliberaation vaikuttavuus on myös muiden tahojen vastuulla (ks. Friedman 2011; Raisio & Carson 2014). Deliberaation kohteena olevat asiat ovat usein niin sanottuja pirullisia ongelmia, jotka eivät ratkea vain yhden tahon toimesta. Nämä ovat meidän kaikkien vastuulla. Yhteenvetona deliberatiivisen demokratian vaikuttavuuden voidaan todeta olevan monitulkintainen tekijä, eikä sitä voi määritellä pelkästään suoran vaikuttamisen näkökulmasta.

3. Tutkimuskohde, aineistot ja menetelmät

Suomen Setlementtiliitto ry:n koordinoimaa ja RAY:n rahoittamaa Uusi paikallisuus -hanketta (2011–2015) toteutetaan kolmessa paikallisyhteisössä: Vaasan Palosaassa, Tampereen Hervannassa sekä Kemijärvellä. Hankkeen tavoitteena on kehittää välineitä, joiden avulla kansalaiset pystyvät vaikuttamaan omien asuinalueidensa palveluihin, maankäytön suunnitteluun ja harrastusmahdollisuuksiin.

Uusi paikallisuus -hankkeen lähtökohtana on kansalaislähtöisyys ja paikkojen, kulttuurien ja ihmisten moninaisuuden lisääntyminen (ks. Katajamäki 2010). Uudeksi paikallisuudeksi kutsutaan asetelmaa, jossa paikallisyhteisöjä kehitetään niiden omista lähtökohdista käsin yhteistyössä kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja julkisen sektorin kanssa. Hankkeen avulla etsitään paikkaperustaisen kansalaisyhteiskunnan palauttamisen välineitä toteuttamalla käytännön kokeiluja erilaisissa maantieteellisissä ympäristöissä

Yhtenä välineenä hankkeessa on pilotoitu kansalaisraatimenetelmää. Kemijärvellä ja Vaasassa kansalaisraadit järjestettiin toukuussa 2012. Kemijärvellä toteutettujen kansalaisraatien aiheet liittyivät kehitysvammaisten aikuisten täysivaltaisen kansalaisuuden

toteutumiseen ja tuulivoiman käyttöönottoon. Vaasan Palosaarella kansalaisraadissa visioitiin tulevaisuuden Palosaarta. Hervannassa marraskuussa 2012 toteutettu kansalaisraati keskittyi eri ikäryhmien elämisen mahdollisuuksiin lähiössä. Tämän tutkimuksen kohteena on Tampereen Hervanta ja siellä toteutettu kansalaisraati. Hankkeen toteuttamia muita kansalaisraateja on käsitelty toisaalla (ks. Rasio & Lindell 2013).

3.1. Toimintaympäristönä Tampereen Hervanta

Tampereen Hervanta on kansalaisraadin toteuttamisen kannalta erittäin mielenkiintoinen toimintaympäristö. Hervanta muodostaa yhteisön, joka on kehittymässä maahanmuuton myötä kulttuurisesti yhä moni-ilmeisemmäksi. Hervantaa voidaan pitää suhteellisen suuren kaupunginosana, sillä vuoden 2011 lopussa Hervannassa asui yli 23 000 asukasta (Tampereen kaupunki 2013, 148). Hervannan työttömyysprosentti (16,9 %) on suhteellisen korkea verrattuna Tampereen keskimääräiseen työttömyysasteeseen (13,8 %) (Tampereen kaupunki 2013, 168). Hervannassa asuu myös huomattava määrä vieraskielisiä asukkaita. Heidän osuutensa kaupunginosan väestöstä on (17,9 %), kun vieraskielisten keskimääräinen osuus koko Tampereella on (6,3 %) (Tampereen kaupunki 2014).

Paikallisuuskäsitteessä Hervanta kategorisoitui etenkin rakentamiskautenaan pikemmin tytärikaupungiksi kuin lähiöksi. Se edusti pioneerihanketta ja koekenttää, jossa toteutettiin erilaisia innovaatioita rakennustekniikasta hyvinvointipalveluihin. Ajan henkeen kuului suunnitella ja rakentaa asukkaille: päättäjät ja viranomaiset tiesivät parhaiten hervantalaisten tarpeet. Asukkaiden arkiset huolet ja kysymykset, pyrittiin neutraloimaan haitallisina imago-pulmina ja poisselitetiin lähiön luonnollisen evolutiivisen mallin kautta. (Roivainen 2000)

Hervantaa koskevissa tutkimuksissa on noussut esiin alueen asukkaiden hyvinvoinnin epätasainen jakaantuminen. Samalla kun työssä käyvä väestö on kyennyt säilyttämään tyydyttävän hyvinvoinnin tason, on työttömien

ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien elämäntilanne vaikea. Hervannan sisäistä erilaistuneisuutta korostaa myös se, että sosiaaliset ongelmat, kuten köyhyys ja työttömyys, samoin kuin pakolais- ja maahanmuuttajaväestö ovat keskittyneet tietyille alueille. (Häkli et al. 2003, 11.)

Toisaalta tutkimuksissa on noussut esiin myös asukkaiden myönteinen suhtautuminen alueeseensa. Vanhoista työläiskaupunginosista muuttaneille asuminen Hervannassa on merkinnyt kunnollisia asuntoja, hyviä palveluja ja luonnonläheisyyttä (Roivainen 1993). Kaupunginosassa on myös suhteellisen aktiivinen kansalaisyhteiskunta (Häkli et al. 2003, 85–86.). Alueella toimii useita erilaisia järjestöjä, yhdistyksiä sekä harrastusryhmiä. Lisäksi Hervannassa vallitsee vahva paikallistunteetti, joka näkyy siinä, että paikalliset asukkaat mieltävät itsensä mielellään hervantalaiseksi.

3.2. Hervannan kansalaisraati

Edellä esitetyt Hervannan erityispiirteet pyrittiin huomioimaan kansalaisraatia järjestettäessä. Esimerkiksi kansalaisraadin osallistujat pyrittiin kokoamaan Hervannassa siten, että kansalaisraati edusti tilastollisesti mahdollisimman hyvin Hervannan asukkaita iän, sukupuolen, äidinkielen, koulutus- ja työllisyystilanteen mukaan. Suunnitteluvaiheessa huomiota kiinnitettiin erityisesti siihen, että osallistumismahdollisuus tarjottaisiin mahdollisimman monenlaisille hervantalaisille. Kansalaisraati toteutettiin neljänä arki-iltana marraskuussa 2012 ja siihen osallistui yhteensä 14 raatilaista.

Kansalaisraadin teemaksi määriteltiin ”Hyvä tulevaisuus Hervannassa niin nuorille kuin vanhoillekin”. Pyrkimyksenä keskusteluissa oli käsitellä annettua teemakysymystä asiantuntijapaneelin kuulustelujen pohjalta. Viimeisenä iltana keskityttiin laatimaan julkilausumaa. Raatilaiset itse valitsivat, mitkä aiheet ja ehdotukset kirjattiin julkilausumaan. Raadin yksitoistakohtaisessa julkilausumassa peräänkuulutettiin muun muassa parempia terveyspalveluja Hervantaan ja sosiaalitoimis-

ton palauttamista alueelle sekä Kansalaistaloo. Julkilausuma esiteltiin tiedotustilaisuudessa 21.11.2012 Hervannan kirjaston lukusalissa.

Kansalaisraati myös luovutti julkilausumansa Tampereen kaupunginvaltuuston puheenjohtajalle ja apulaispormestareille joulukuussa 2012. Hervannan kansalaisraadin julkilausuman osalta apulaispormestarit antoivat vastineensa julkilausuman luovuttamisen yhteydessä, minkä jälkeen julkilausumassa esitetyt toimenpide-esitykset lähtivät virkamiesvalmisteluun. Toiveena oli, että asiantuntijalautakunnat ottaisivat kantaa esitettyihin kannanottoihin vielä kevään 2013 kuluessa. Tätä toivetta pyrittiin edistämään vuoden 2013 alussa valtuustoaloitteella¹, jossa kiinnitettiin huomiota jatkovalmisteluun ja esitettiin kansalaisraatikokeilun jatkamista aluksi Hervannassa ja myöhemmin mahdollisesti muissakin kaupunginosissa.

3.3. Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen pääaineiston muodostaa Mikko Värtön pro gradu –tutkielmaansa (2014) varaten keräämä tutkimusaineisto. Värttö kartoitti kansalaisraatiprosessiin osallistuneiden kokemuksia ryhmä- ja yksilöhaastattelujen avulla. Ensimmäisessä vaiheessa toteutettiin ryhmähaastattelu kuudelle Hervannan kansalaisraatiin osallistuneelle asukkaalle. Ryhmähaastattelussa keskityttiin erityisesti kysymykseen, millä tavoin raatilaiset olivat kokeneet raatiin osallistumisen. Toisessa vaiheessa haastateltiin neljää ryhmähaastatteluun osallistunutta raatilaista henkilökohtaisesti. Näissä haastatteluissa oli mahdollisuus syventää ryhmähaastattelujen teemoja. Koska kaikki haastatellut olivat osallistuneet raadin jälkeen syntyneisiin toimintaryhmiin, haastateltiin heitä myös tässä roolissa. Aineiston analyysi toteutettiin laadullisella sisällönanalyysillä luokittelemalla osallistujien kokemuksia osallistumisesta ja vaikuttamisesta. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään myös projektipäällik-

¹ Irene Roivainen teki valtuustoaloitteen kaupunginvaltuuston puheenjohtajana vastaanottamansa Kansalaisraadin julkilausuman vauhdittamiseksi.

kö Salome Tuomaalan laatimaa Hervannan kansalaisraadin loppuraporttia (Tuomaala 2013) sekä Raision ja Lindellin (2013) tekemään Uusi paikallisuus –hankkeen kansalaisraatien arviointia.

4. Tulokset

Raatityöskentelyn vaikuttavuutta arvioidaan seuraavaksi tarkastelemalla, kuinka deliberaatiivisen demokratian kaksi arvoa toteutuvat kansalaisraatiprosessissa. Instrumentaaliset arvot kiinnittävät huomion kansalaisraatiprosessin lopputulokseen, kun taas ekspressiivisten arvojen kiinnostuksen kohteena on varsinkin deliberaatioprosessi (Raisio & Vartiainen 2011). Empiirisen analyysin tarkastelussa huomio kohdistetaan näihin kahteen pääteemaan haastattelukuvauksissa. Erilliseksi tarkastelukohteeksi on nostettu asukkaiden itseorganisoiduminen kansalaisraadin jälkeen.

4.1. Kansalaisraatityöskentelyn ekspressiiviset arvot (”juurtumista”)

Haastatteluaineiston perusteella kansalaisraatityöskentely koettiin palkitsevana. Kansalaisraati oli onnistunut hyvin tavoitteessaan tavoittaa mahdollisimman erilaisia hervantalaisia. Kansalaisraati tarjosi myös kanavan, jonka kautta eri taustoista tulevat, entuudestaan toisilleen tuntemattomat asukkaat pääsivät tutustumaan toisiinsa. Erityisen arvokkaana pidettiin sitä, että kansalaisraatiprosessi oli onnistunut tavoittamaan sekä kantaväestön edustajia sekä maahanmuuttajataustaisia hervantalaisia.

Haastatteluissa monet kansalaisraadin osallistujista kertoivat olleensa yllättyneitä siitä, kuinka samanlaisia huolenaiheita muilla kansalaisraadin jäsenillä oli. Tätä kokemusta voi kuvata ”yhteisen äänen” löytämiseksi. Kansalaisraatiprosessilla koettiin olleen myös vahvistava vaikutus paikallisidentiteetin kannalta, sillä se tarjosi, kuten yksi haastateltava totesi: ”mahdollisuuden tuntea itensä hervantalaiseksi”. Tämä näkyi erityisesti äskettäin Hervantaan muuttaneen raatilaisen kohdalla,

jolle kansalaisraati oli tarjonnut kanavan tustua paremmin uuteen lähiympäristöön ja sen asukkaisiin. Toisaalta kansalaisraadilla oli ollut merkitystä myös Hervannassa pidempään asuneiden asukkaiden paikallisen kuulumisen tunteen vahvistamiselle. Yksi haastatelluista kuvasi kokemustaan ”juurtumiseksi”.

Kansalaisraadin aikana kokemukset yhteisen äänen löytämisestä, juurtumisesta sekä paikallidentiteetistä vahvistivat osallistujien luottamusta kansalaisraadin muita osallistujia sekä myös laajemmin paikallisyhteisön jäseniä kohtaan. Tällä voi olla myönteisiä vaikutuksia yhteisöllisyyden, viihtyvyyden sekä turvallisuudentunteen kannalta. Vahva paikallidentiteetti on myös yhteydessä siihen, kuinka aktiivisesti ihmiset ottavat osaa asuinympäristönsä kehittämiseen (Strandell 2002, 12–13).

Tämän lisäksi kansalaisraadin arvioitiin tarjonneen uudenlaisia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia, vahvistaneen kansalaistaitoja ja rohkaissen vaikuttamaan omassa elinympäristössä ja laajemminkin. Monelle osallistujalla kansalaisraati oli tarjonnut vaihtoehdoisen väylän tuoda esiin omia huolia ja toiveita asuinympäristöä koskien. Kansalaisraadissa osallistujat olivat myös saaneet tietoa siitä, millä tavoin eri asioihin voidaan vaikuttaa, sillä raadin kokoontumisten aikana julkilausuman parannusehdotukset pyrittiin muokkaamaan sellaisiksi, että niillä oli realistisia mahdollisuuksia tulla toteutetuiksi. Lisäksi raatiin osallistuneet Alue-Alvarin edustajat olivat välittäneet raatilaisilla tietoa Alvarien toiminnasta ja Tampereen kaupungin sekä Alvarien välisestä vuorovaikutuksesta.

4.2. Kansalaisraatityöskentelyn instrumentaaliset arvot (“pettymystä”)

Eniten negatiivisia kokemuksia raatilaisille oli aiheuttanut kaupunginhallinnon suhtautuminen kansalaisraadin julkilausumaan. Kansalaisraatiprosessin ja kunnallisen päätöksenteon kohtaamattomuuteen oltiin pettyneitä, sillä raatilaisten mielestä kaupunki ei ollut huomionnut kansalaisraadin julkilausumaa

heidän toivomallaan tavalla. Esimerkiksi kansalaisraadin julkilausuman luovutukseen varattu viidentoista minuutin luovutustilaisuus ennen kaupunginvaltuuston kokousta oli koettu liian lyhyeksi ja se oli nähty osoituksena siitä, ettei kaupungin edustajilla ollut aikaa lähempään keskusteluun. Päätöksenteko koettiin myös epäluotettavana, ja päätöksentekijöitä kuvattiin muun muassa ”lupailijoiksi” ja ”poliitikoiksi, joiden sanomisilla ”ei ole mitään arvoa” tai joilla ei ole ”energiaa puuttua” kansalaisraadin esiin nostamiin paikallisiin kysymyksiin. Kaupungin koettiin pettäneen hervantalaiset karsiessaan alueen palveluita raadin päivävastaisista toiveista huolimatta. Raatilaisten tietoisuus palvelujärjestelmästä ja päätöksentekoaikataulusta osoittautui kuitenkin heikoksi: uskottiin esimerkiksi, että TE-keskus kuuluu kunnallisten palveluiden piiriin. Samoin tietoisuus päätöksentekoaikatauluista oli puutteellinen, sillä esimerkiksi sosiaalitoimistojen palveluverkkoa koskevat päätökset oli tehty jo pari vuotta aikaisemmin, joten kansalaisraadin reagointi muutoksiin oli auttamatta myöhässä.

Suurimmat ongelmat Hervannan kansalaisraatiprosessin aikana ilmenivät raadin ja kaupunginhallinnon vuorovaikutuksessa. Nämä ongelmat johtivat siihen, ettei aitoa vuoropuhelua hankkeen ja kaupungin välillä päässyt syntymään. Epäluottamus näkyi haastatteluissa turhautumisena ja ärtymyksenä kaupunkia kohtaan. Haastatellut myös loivat vastakkainasettelua Hervannan ja Tampereen kaupungin välille. Tässä asettelussa Tampereen kaupunki koettiin uhkana, joka pyrki alistamaan Hervannan omille tavoitteilleen.

Kaiken kaikkiaan haastatteluissa kaupungin päätöksenteko näyttäytyi etäisenä, elitistisenä ja institutionaalisenä ”mustana aukkona”. Siitä huolimatta, että kansalaisraadin julkilausuma luovutettiin virallisesti kaupungin johdolle, ja sitä vauhdittamaan tehtiin valtuustoaloite, julkilausuma ei kuitenkaan edennyt kaupungin päätöksenteossa esimerkiksi lautakuntakäsittelyyn. Viranomaisilla ei vaikuttanut olevan myöskään käsitystä siitä, millä tavoin ja kenen toimesta raadin julkilausumaa vietäisiin kaupunkioorganisaatiossa

eteenpäin. Tämä kertoo siitä, ettei kaupungilla ollut olemassa valmiita toimintamalleja asukkaiden aloitteiden huomioimiseksi.

Hervannan kokemuksia vastaavia havain-toja on tehty myös muissa kansalaisraateja koskevissa tutkimuksissa. Kansalaisraadien ja kaupunkiorganisaation väliset ongelmat voivat edelleen korostua tapauksissa, joissa raadin järjestäjänä toimii jokin muu taho, kuin julkinen viranomaislainen. Tällöin raadilla ei ole selkeää institutionaalista asemaa kaupungin päätöksentekojärjestelmässä, jolloin ei välttämättä ole olemassa valmiita toimintamalleja siitä, millä tavalla raadin julkilausuma huomioidaan kunnallisessa päätöksenteossa (ks. Herne & Setälä 2005, 183).

Raision ja Vartiaisen (2011, 33) mukaan joskus kunnan luottamushenkilöt, viranomaiset sekä työntekijät saattavat pelätä kansalaisraatien kaventavan heidän vaikutusvaltaansa. Hervannan raatityössä nähtiin viitteitä joidenkin virkahenkilöiden kielteisestä suhtautumisesta. Tämä havainto tekee näkyväksi sen, että raatityö saatettiin kokea ”villinä” ja kesyttämättömänä kansalaistoimintana. Ilman selkeitä ja vakiintuneita normeja ja toimintamalleja raatiprosessin kehittämissideat voivat olla liian riippuvaisia yksittäisten henkilöiden toimista ja henkilökohtaisista suhteista.

Huhtikuussa 2014 Uusi paikallisuus -hanke järjesti Hervannan kehittämiskävelyn ja keskustelupaneelin, johon oli kutsuttu Tampereen päättäjiä ja asukkaita keskustelemaan Hervannan ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista. Kehittämiskävelyn tarkoituksena oli toimia jatkona kansalaisraatiprosessille ja pitää raadin julkilausumaa esillä. Tästä syystä monet kehittämiskävelyn aikana käsitellyistä aiheista olivat samoja, jotka olivat nousseet esille jo Hervannan kansalaisraadissa.

Ennen Hervannassa toteutettua kehittämiskävelyä Tampereen kaupunki antoi päivitetyn tilannekatsauksen raadin julkilausuman toimenpide-ehdotusten ja niiden huomioimisen osalta. Kuitenkin samalla kun julkilausuman sisältämät toimenpide-ehdotukset etenivät hitaasti kaupungin hallintokoneistossa, olivat Hervannan asukkaat itse aktiivisesti viemässä raadin julkilausuman parannusehdotuksia eteenpäin.

4.3. Osallistujien itseorganisoituminen (”tekemisen demokratiaa”)

Kansalaisraadien vaikutuksia arvioitaessa välittömien vaikutusten ohella huomiota on kiinnitettävä myös kansalaisraatiprosessin jälkeiseen aikaan, jolloin osallistumisen ja vaikuttamisen kanavana toimivat kansalaisraadien jälkeen syntyneet toimintaryhmät. Hervannan Uusi paikallisuus -hanke pyrki kansalaisraadien jälkeen aktivoimaan raatilaisia sekä Hervannan asukkaita ottamaan vastuuta kansalaisraadien julkilausuman toimenpide-ehdotusten eteenpäin viemiseksi. Hanke järjesti keväällä 2013 aikana useita erilaisia ideointi-iltoja sekä osallisuustyöpajoja, joissa asukkaat pääsivät suunnittelemaan, mitä raadin toimenpide-ehdotuksista he voisivat itse alkaa edistämään. Hanke on pyrkinyt tukemaan asukkaiden omasta aloitteesta lähtevää toimintaa kannustamalla asukkaita itse suunnittelemaan toimintaa ja kantamaan vastuuta toiminnan järjestämisestä. Hanke on tarjonnut tiloja asukkaiden kokoontumisille sekä korvannut toiminnan järjestämisestä aiheutuvia kuluja. Tämän seurauksena on alueelle syntynyt erilaisia omaehtoisesti toimivia toimintaryhmiä, kuten Viva Cinola! -elokuvakerho, Hervannan kaupunkiviljelijät sekä Naisten taitovaihtokerho, joissa asukkaat ovat itse päävastuussa toiminnan järjestämisestä. Tämän kaltaista aktiivista kansalaistoimintaa voidaan kutsua ”tekemisen demokratiaksi”, nykyajan talkootoiminnaksi (Aitamurto & Siivonen 2012).

Haastatteluissa raatilaiset kertoivat olensa tyytyväisiä toimintaryhmiin. Ryhmien syntymistä pidettiin ryhmähaastattelussa yhtenä raadin suurimpana saavutuksena. Ryhmien kautta raatilaiset olivat päässeet edistämään itse raadin julkilausumaan kirjattuja toiveita. Toisaalta ryhmien toiminnassa voidaan nähdä myös yhteisöllisyyttä vahvistavia piirteitä. Kun asukkaat olivat päävastuussa toiminnan järjestämisestä, joutuivat he sopimaan keskinäisestä toimintojen koordinoimisesta ja työnjaosta, mikä puolestaan lisäsi ryhmän sisäistä riippuvuutta. Kaupunkiviljelyryhmässä oltiin oltu etukäteen huolissaan viljelyksiin kohdistuvasta ilkvallasta, mutta

pelot osoittautuivat turhiksi, sillä viljelyryhmän viljelykset säästyivät tihutöiltä. Yhteisö tuki tällä tavoin asukkaiden toimintaa.

Toimintaryhmien koettiin myös edistäneen erilaisia kansalaistaitoja. Esimerkiksi kaupunkiviljelyryhmässä oli opittu viljelytaitoja ja elokuvakerhossa saatu kokemusta elokuvanäytösten järjestämisestä. Moniin toimintaryhmiin osallistui kantäväestöön kuuluvien hervantalaisten ohella myös monia maahanmuuttajia, joille ryhmät ovat tarjonneet mahdollisuuden tutustua suomalaisiin ja oppia suomen kieltä. Ryhmät tarjosivat siten maahanmuuttajataustaisille asukkaille väylän integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan, osallistua ja vaikuttaa.

Vaikka toimintaryhmien toimintaa kuvattiin yhteisöllisenä prosessina, kommenteissa nousi esiin myös haastateltavien pettymys osallistujien heikkoon sitoutumiseen ja vastuunkantamiseen. Etenkin toiminnan alkuvaiheessa vastuun koettiin kasaantuneen muutamien aktiivien harteille. Esimerkiksi kaupunkiviljelyryhmässä osa jäsenistä menetti kiinnostuksensa viljelyyn kesän kuluessa ja jätti viljelystensä huolehtimisen muiden ryhmän jäsenten vastuulle.

Suurimmaksi haasteeksi osoittautuivat elämäntilanteeseen ja ajankäyttöön liittyvät kysymykset ja intressien kohtaamattomuus. Osalla sosiaaliset verkostot olivat liian pienet, jotta olisi ollut mahdollisuus osallistua; osalla puolestaan niin laajat, ettei aikaa riittänyt tälle vaikuttamiskanavalle. Toimintaryhmät houkuttelivatkin mukaansa vain osan raatilaisista, osan jäädessä pois liian raskaaksi tai päämääriltään vieraiksi kokemastaan toiminnasta. Toimintaryhmien teemojen ja toimintatapojen koettiin esimerkiksi lähtökohtaisesti rajaavan ulkopuolelleen miesväestöä.

Toimintaryhmien lisäksi osa raatilaisista on hyödyntänyt aktiivisesti myös muita keinoja kansalaisraadın julkilausuman toimenpide-ehtotusten edistämiseksi. Monet raatilaisista kertoivat haastatteluissa hyödyntävänsä erilaisia suoran vaikuttamisen keinoja, kuten suoria yhteydenottoja viranomaisiin. Lisäksi osa raatilaisista on toiminut aktiivisesti saadakseen ajamilleen asioille muiden Hervannan asukkaiden tukea. Tästä syystä raatilaiset

pohtivat muun muassa erilaisten vaihtoehtoisten tiedotuskanavien sekä julkisuuden hyödyntämistä. Raatilaisten voidaankin nähdä hyödyntäneen toiminnassaan luovasti sekä yksilöllisen että kollektiivisen osallistumisen malleja tavoitteidensa toteuttamiseksi.

5. Johtopäätökset

Hervannan kansalaisraadın vaikuttavuuden analyysi muodosti mielenkiintoisen narratiivin, joka monilta osin sivusi deliberatiivisen demokratian vaikuttavuuden teoreettista keskustelua. Kansalaisraadın ekspressiivinen arvo näyttäytyi haastatteluissa raatilaisten kokemuksina yhteisen äänen löytämisestä ja juurtumisesta omaan paikallisyhteisöön. Vaikuttavuus suhteessa poliittiseen päätöksentekoon johti kuitenkin pettymykseen. Raatilaiset kokivat jääneensä julkilausumansa kanssa yksin. Pettymys ei kuitenkaan johtanut teoreettisten olettamusten mukaisesti raatilaisten periksi antamiseen vaan, päinvastoin, heidän itseorganisoitumiseensa julkilausuman esitysten toteuttamiseksi. Kansalaisraatiprosessin kautta löytynyt yhteinen ääni sekä hankenkilökunnan tuki mahdollistavat ”tekemisen demokratian”.

Tekemisen demokratia näyttäytyi vahvana jo kansalaisraadın julkilausumassa, jossa monissa kohdin nostettiin esiin asukkaiden roolia julkilausuman esitysten kanssatoteuttajina. Tämä kuvastaa tässä katsauksessa esiin nostettua deliberatiivisen demokratian (instrumentaalisen) vaikuttavuuden ideaalia, jossa vaikuttavuuden edistäminen kuuluu kaikille. Tämä on erityisen selvää Hervannan kansalaisraadın kaltaisissa tapauksissa, joissa fokus on oman asuin ympäristön kehittämisessä. Vastuun ulkoistaminen yksinomaan kaupunkiorganisaatiolle johtaisi helposti yksipuolisiin toivelistoihin. Kansalaisraadın julkilausuman edistäminen yhdessä raatilaisten ja muiden aktiivisten asukkaiden kanssa olisi kuitenkin edellyttänyt kaupunkiorganisaatiolta ketteryyttä. Monet julkilausuman ehdotuksista olivat sellaisia, joihin olisi voinut tarttua hyvinkin nopeasti, välttämättä pitkäkestoista poliittista prosessia. Kuntaorgani-

saatioilla olisikin paljon opittavaa kansalaisyhteiskunnan ketteryydestä; Hervannan raatiprosessi osoitti, ettei päätöksentekojärjestelmä tunnistanut ja osannut hyödyntää ”villii” kansalaisyhteiskunnasta nousevaa aloitteellisuutta.

Uusi kuntalaki tulee nostamaan uudet osallisuus- ja vaikuttamismenetelmät – kuten osallistuvan budjetoinnin ja kansalaisraadit – osaksi suomalaista lähidemokratiaa. Näiden käyttöönotto edellyttää kunnilta pohdintaa ja punnintaa menetelmien roolista osana kunnallista päätöksentekoa, samoin kuin pitkäjänteistä suunnittelua ja kokeilua ennen niiden virallista käyttöönottoa. Osallistujille ei saisi muodostua näkemystä kuntaorganisaation päätöksenteosta ”mustana aukkona”. Esimerkiksi kansalaisraatien osalta keskeisiä kunnissa käsiteltäviä kysymyksiä tulevat olemaan, missä asioissa kansalaisraateja toteutetaan, ketkä toimivat kansalaisraatien toteuttajina, kuinka heidät koulutetaan kansalaisraatien toteuttamiseen ja mitä reittiä kansalaisraadien julkilausuma tulee etenemään päätöksentekokoneistossa. Monin tavoin kyseessä on oppimisprosessi niin kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijoille, kuin myös itse kuntalaisille.

Lähteet

- Aitamurto, Tanja. & Siivonen, Riku (2012). *Ominvoimin – mutta yhdessä: Tekemisen demokratian ensimmäiset askeleet*. Sitra. Saatavilla 19.12.2014: http://ominvoimin.com/wp-content/uploads/2012/02/Ominvoimin%E2%80%93mutta_yhdessa2.pdf
- Clark, Susan & Teachout, Woden (2012). *Slow democracy: Rediscovering community, bringing decision making back home*. Vermont: Chelsea Green Publishing.
- Crosby, Ned & Nethercut, David (2005). Citizens juries: Creating a Trustworthy Voice of the People. Teoksessa John Gastil & Peter Levine (toim.), *The Deliberative Democracy Handbook*. San Fransisco, CA: Jossey-Bass, s. 111–119.
- Dryzek, John. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. New York, NY: Oxford University Press.
- Elstub, Stephen (2006). Towards an Inclusive Social Policy for the UK: The Need for Democratic Deliberation in Voluntary and Community Association. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 17, No. 1, s. 17–39.
- Fishkin, James S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy & Public Consultation*. New York: Oxford University Press.
- Friedman, Will (2006). Deliberative Democracy and the Problem of Scope. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 2, No. 1, s. 1–29.
- Friedman, Will (2011). Coming to Public Judgment: Strengthening Impacts, Exploring National Possibilities. Teoksessa Daniel Yankelovich & Will Friedman (toim). *Toward Wiser Public Judgment*. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press. s. 131–156.
- Fung, Archon (2003). Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, No. 3, s. 338–367.
- Gastil, John & Dillard, James P. (1999a). The aims, methods and effects of deliberative civic education through the national issues forums. *Communication Education*, Vol. 48, No. 3, s. 179–182.
- Gastil, John & Dillard, James P. (1999b). Increasing political sophistication through public deliberation. *Political Communication*, Vol. 16, No. 1, s. 3–23.
- Gutmann, Amy & Thompson, Dennis (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Haavisto, Ilkka (2011). *Valta yhteisöille! Mitä opittavaa Suomella on Iso-Britannian Big Societytystä?* EVA Analyysi 7.9.2011. Helsinki: EVA.
- Hartz-Karp, Janette (2006). A case study in deliberative democracy: Dialogue with the city. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 1, No. 1, s. 1–15.
- He, Baogang (2014). From Village Election to Village Deliberation in Rural China: Case Study of a Deliberative Democracy Experiment. *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 19, No. 2, s. 133–150.
- Herne, Kaisa & Setälä, Maija (2005). Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka*, Vol. 47, No. 3, s. 175–188.
- Häkli, Jouni, Laaksonen-Pöntys, Karoliina & Randell, Mari (2003). *Kansalaisten Hervanta – Asukkaiden osallistuminen sekä toiminta ja vaikutusmahdollisuudet*. Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Hervanta-sarja XX/2003.

- Karpowitz, Christopher F., Raphael, Chad, Hammond IV, Allen S. (2009). Deliberative democracy and inequality: Two cheers for enclave deliberation among the disempowered. *Politics and Society*, Vol. 37, No. 4, s. 576–615.
- Katajamäki, Hannu (2010). *Uuden paikallisuuden aika. Uusi paikallisuus -hankkeen hankesuunnitelma*. Suomen Setlementtiliitto ry.
- Koskiahho, Briitta (2014). *Kumppanuuden sosiaalipoliittikkaa etsimässä*. Helsinki: Setlementtijulkaisu ja 32. United Press Global.
- Mendonça, Ricardo F. & Cunha, Eleonora S.M. (2014). Can the claim to foster broad participation hinder deliberation? *Critical Policy Studies*, Vol. 8, No. 1, s. 78–100.
- Möttönen, Sakari & Kettunen, Pekka (2011). Yksilöosallistuminen ja yhteisöosallistuminen kuntien hyvinvointipalveluissa. Pohdintaa taustoista, periaatteista, vahvuuksista ja heikkouksista. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, Vol. 39, No. 3, s. 281–293
- Nabatchi, Tina (2010). Deliberative Democracy and Citizenship: In Search of the Efficacy Effect. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 6, No. 2, s. 1–48.
- Niemeyer, Simon (2011). The emancipatory effect of deliberation: Empirical lessons from mini-publics. *Politics and Society*, Vol. 39, No. 1, s. 103–140.
- Raisio, Harri & Vartiainen, Pirkko (2011). *Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Raisio Harri, Ollila, Seija & Vartiainen, Pirkko (2012). Do youth juries enhance youth political and societal participation? Lessons from the Vaasa experiment. *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 15, No. 3, s. 41–59.
- Raisio, Harri & Lindell, Juha (2013). *Kansalaisraadit osana uutta paikallisuutta: Suomen Setlementtiliitto ry:n Uusi paikallisuus -hankkeen toteuttamien kansalaisraatien ulkoinen arviointi*. Suomen Setlementtiliitto ry. Saatavilla 19.12.2014: <http://www.setlementti.fi/uusi-paikallisuus/materiaalipankki/?x515102=515131>
- Raisio, Harri (2014). Monikulttuurisuus ja deliberatiivinen demokratia: Väestöryhmäkohtaisten kansalaisraatien mahdollisuuksista ja haasteista. *Kansalaisyhteiskunta*, Vol. 5, No. 1, s. 139–157.
- Raisio, Harri & Carson, Lyn (2014). Deliberation within Sectors: Making the Case for Sector Mini-publics. *International Review of Social Research*, Vol. 4, No. 1, s. 75–92.
- Roivainen, Irene (1993). *Lähiö ja sen asukkaat teollisuuden murroksessa. Tutkimus hervantalaisista teollisuustyöntekijöistä*. Tampere: Tampereen yliopiston sosiaalipoliittikan laitoksen julkaisuja, A-sarja: 5/1993.
- Roivainen, Irene (2000). Hervanta - Tampereen tytär. Teoksessa Risto Kunelius (toim.), *Juttuja lähiöstä*. Tampere: Tampereen yliopisto, tiedotusopin laitos. Julkaisuja A 93/2000, s. 28–55.
- Roivainen, Irene (2015). Kohti keskustelevaa demokratiaa: Kansalaisraadit sosiaalityön kehittämisen menetelmänä. Teoksessa Sanna Väyrynen, Kaisa Kostamo-Pääkkö, Pekka Ojaniemi (toim.), *Sosiaalityön yhteisöllisyyttä etsimässä*. Helsinki: United Press Global.
- Sage, Daniel (2012). A challenge to liberalism? The communitarianism of the Big society and Blue Labour. *Critical Social Policy*, Vol. 32, No. 3, s. 365–382.
- Segall, Schlomi (2005). Political participation as an engine of social solidarity: A sceptical view. *Political Studies*, Vol. 53, No. 2, s. 362–378.
- Strandell, Carita (2002). Elinympäristön seurannan kehittäminen. Suomen ympäristö 545,
- Ympäristöministeriö. Saatavilla 17.12.2014: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40445/SY_545.pdf
- Talpin, Julien (2012). What can ethnography bring to the study of deliberative democracy? Evidence from a study on the impact of participation on actors. *Revista Internacional de Sociologia*, Vol. 70, No. 2, s. 143–163
- Tampereen kaupunki (2013). *Tampere alueittain 2013*. Saatavilla 21.8.2014: http://www.tampere.fi/material/attachments/t/6GA6kr3QM/Tampere_alueittain_2013.pdf
- Tampereen kaupunki (2014). *Tampereen väestö 31.12.2013 – Ikäryhmittäin ja osa-alueittain*. Tampereen kaupungin julkaisuja 2014. Saatavilla 21.8.2014: http://www.tampere.fi/material/attachments/v/n0haRw7dk/Tampereen_vaesto_31.12.2013.pdf
- Tuomaala, Salome (2013). *Hervannan Kansalaisraadien loppuraportti*. Uusi paikallisuus -hanke, Suomen Setlementtiliitto ry.
- Valkama, Katja & Raisio, Harri (2013). Kansalaisraati – Deliberatiivinen demokratia rakenteellisen sosiaalityön työmuotona. Teoksessa Merja Laitinen & Asta Niskala (toim.), *Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä*. Tampere, Vastapaino, s. 87–112.

Värttö, Mikko (2014). *Hervannan kansalaisraati osallistuvan demokratian kanavana*. Tampereen yliopisto, ympäristöpolitiikan ja aluetieteen koulutusohjelma. Saatavilla 20.12.2014: <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/96111/GRA-DU-1411469680.pdf>

Wilson, Patricia A. (2009). Deliberative Planning for Disaster Recovery: Re-membering New Orleans. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 5, No. 1, s. 1–23.

PUBLICATION
2

Democratization of organizational change process through deliberation

Mikko Värttö

Leadership & Organization Development Journal 40(7), 791–802
<https://doi.org/10.1108/LODJ-02-2019-0066>

**Publication reprinted with the permission of the copyright holders. © Emerald
Publishing Limited all rights reserved. License number: 4923620056928**

Democratization of Organizational Change Process through Deliberation

Abstract

Purpose: This paper examines deliberation in the context of organizational change and introduces an organizational jury as a change facilitator.

Design/methodology/approach: The research is based on an empirical study of four organizational juries that were organized by a non-profit organization in Finland. The main data of the study consists of a survey that the juries' participants filled in. The data is triangulated with observations of jury meetings and relevant documents including pre-jury information package, jury presentations and juries' proposals. In the analysis, the paper adopts deliberative democracy criteria to assess the inclusiveness, authenticity and consequentiality of the deliberative process.

Findings: The research findings suggest that the juries increased the inclusiveness of decision-making and the quality of deliberation about the changes among the employees. The results indicate that juries facilitated the change process by providing a means for information-sharing and building a shared understanding among the stakeholders. The main weakness of the juries was their low consequentiality.

Originality/value: Deliberative jury method provides a participative way to build and preserve socially shared meanings in an organizational change context. However, the studies on the use of deliberative forums in the organizational context are still scarce. Thus, the study provides an important addition to the existing research literature.

Keywords:

Case study, Democratic leadership, Deliberation, Organizational jury, Organizational change

Introduction

Organization is a form of life that emerges in the communicative activities that together construct organizational identity (Taylor and Van Every 2000). Therefore, any proposed change may be seen as a threat and a challenge to the existing perceptions that are built into an organization's social practices and norms (O'Neill & Jabri 2007). This increases the importance of communication as a

means of legitimizing perceptions of reality within an organizational setting. Communication plays a central role in motivating and sharing future goals and visions for the employees. However, simply “communicating” with employees does not easily alter perceptions (O’Neill & Jabri 2007). In practice, in many change efforts to increase participation, the stress is placed upon achieving consensus through utilizing rhetorics of persuasion (Jabri et al. 2008), or even manipulation (Raelin 2011a). Instead, change interventions should be aimed at creating shared meaning and understanding through genuine dialogue, where the terms of change are articulated, explained, and questioned (Jabri et al. 2008, 680).

This paper argues that the most genuine form of democratic dialogue is represented in deliberation. It can be considered as the most representative communication mode of democratic leadership, because it relies on the critical reflection as the means to involve the responsible parties in decision-making without privileging particular stakeholders over the others, because of their status or authority (Raelin, 2012b). Deliberation refers to a form of communication, where participants deliberate with each other and try to reach a reasoned agreement (Gutmann and Thompson, 1996). It gives attention to common interests and allows participants to transform their preferences through public and rational discussion (Cohen, 1997). Compared to other forms of communications, such as dialog and debate, deliberation is more oriented toward consensus and social co-construction (Bone et al., 2006).

There are different ways to promote democratic deliberation in the organizational change context. One is to establish special sites, where the members of the organization have an equal opportunity to take part in the deliberations and present solutions to problems (Gustavsen, 1992). In the change context, deliberative sites provide the employees with a chance to get information about the organizational change, deliberate about the change with each other and reach an agreement on solutions that are based on common interests. Incorporating deliberative aspects in an organizational change context can lead to more democratic change processes, where the employees have an influence on shaping the outcome of the change process.

This paper focuses on one deliberative method called organizational jury that adopts some features of the citizens’ jury method and applies them in an organizational context (Vartiainen et al., 2013; Lindell, 2014). The paper studies four organizational juries that were organized by a Finnish non-profit organisation (NPO). The paper adopts the criteria of deliberative democracy to study whether the juries managed to fulfil three core factors of a deliberative process: inclusiveness, the authenticity of deliberation and the consequentiality of the deliberative process. The results of the analysis will show how inclusive and deliberative the juries were and how they impacted the change process. The

paper will focus both on direct and indirect influences of the jury process to the organizational change process.

The structure of the paper is as follows: First, the paper presents contributions from the distributed leadership framework and discusses the limits of the framework in relation to democratic leadership. Secondly, the paper highlights literature sources from deliberative democracy theory and discusses how these theoretical contemplations could be merged with the democratic leadership framework. The paper presents an organization jury method as a deliberative site, where the change related issues can be discussed and various interests counterbalanced. In the final section, the paper introduces its research data and presents the main results of the data analysis. The paper concludes by discussing the implications for research and practice and sets stepping stones for future research.

From leadership to leaderful practices

Leadership studies have traditionally been leader-centred, i.e., focused on the traits, abilities and actions of the leaders (Wood, 2005). Individual leaders have been given a central place in enforcing principles, motivating, and communicating future goals and visions for the employees (Crevani et al. 2010). Because of this, unsuccessful change processes are often attributed to the management. For example, the management may fail to provide employees with compelling evidence of the benefits of the change, which may lead employees to be uncommitted to the change. In addition, a lack of communication or inconsistent messages can lead to misunderstandings of the aims and processes of the change as well as to rumours that demoralize employees. (Gill, 2002.)

During recent years, there has been an emerging interest in the field of leadership studies on notions of shared and distributed perspectives on leadership that emphasize leadership as a collective rather than individual activity (Raelin, 2012b). The resulting literature contains several conceptualizations of such arrangements, such as shared leadership (Bradford and Cohen, 1998; Pearce and Conger, 2003), distributed leadership (Gronn, 2002; Parry and Bryman, 2006) and relational leadership (Cunliffe and Eriksen, 2011). What these notions have in common is that they move away from manager-centred thinking and toward relationships in a social context. Leadership is understood as a collaborative and collective responsibility, where the responsibilities of decision-making are distributed to several individuals rather than one individual alone (Crevani et al., 2010).

However, prior studies show that the form of distributed leadership tends to be bound by aims and values set by superior levels within the organization (e.g. Graetz, 2000; Woods 2004). While the form

of leadership is more interactive and open to social context, it still seems to be mainly centred in a manager's actions (Crevani et al., 2010; Raelin, 2012b; Lindell, 2014). Therefore, some scholars have recently focused on leadership practices, which are constructed in interactions and embedded in a social context of the workplace (Carroll et al., 2008; Crevani et al., 2010; Raelin, 2012b; 2016). In this sense, leadership-as-practice is less about what one person thinks or does and more about what people may accomplish together (Raelin, 2011b).

Raelin (2012b) argues that leadership-as-practice approach is distinctively democratic because it involves the members of the community in its development. In leadership-as-practice, the leadership arises from the social interaction among different parties. It is, therefore, a process of social construction that focuses on the processes shared meaning-making and reflection. "Accordingly, leadership is constituted through coordinated and random conversations and other communicative acts that convey the collective consciousness of the community" (Raelin, 2011b, pp. 198).

According to Raelin (2011b, pp. 200), the "orchestration of the dialectical process of public reflection" is a fundamental characteristic of leadership-as-practice approach. In a communicative process, the members of the organization engage to analyse, design and make decisions (Lindell, 2014). The communication becomes a multiple-party reflective conversation, through which people seek shared meaning and understanding (McArdle and Reason, 2008). O'Neill & Jabri (2007, pp. 573) have addressed that the social construction of change presents "a viable alternative for understanding and addressing the challenges encountered in the management of change". Involving those who are affected by the change is detrimental in building and preserving socially shared meanings in an organizational change context. The acceptance and adoption of new attitudes and actions by organizational members improve the likelihood of the successful organizational change process (O'Neill & Jabri, 2007).

Despite the continuing interest to leadership practices, there are only few examples of what these practices would actually consist of. The answer could be found from deliberative democracy theory, which has been the main development in democratic scholarship in recent decades (Goodin, 2008). The next section demonstrates that deliberative democracy theory presents a valuable resource for the democratization of the workplace practices.

Democratization of workplace through deliberation

The ideal form of deliberation is rooted in the Jürgen Habermas' (1996) rational discourse. In this view, deliberation implies a process where actors tell the truth, justify their positions extensively, and are willing to yield to the force of the better argument (Bächtiger et al., 2010). The goal of deliberation is to reach a shared understanding, or consensus. However, in response to “empirical turn” in deliberative democracy theory, there has been a shift away from the ideal rational discourse toward a conception of deliberation that incorporates alternative forms of communication. The “non-rational” form of communication may include elements such as rhetoric, humour, emotion, testimony or storytelling (Dryzek, 2009). Although these forms of communication do not correspond the ideal criteria of deliberation as such, they may still serve the communicative process by paving the way for more rational discourses.

In deliberative democracy theory, there are many definitions of what counts as deliberation. Most scholars agree that a deliberative process should at least be inclusive, authentic and consequential (Dryzek, 2009). The common approach to inclusivity is that participants should reflect the demographic characteristics of the population (Mansbridge, 2000). In contrast to this approach, a discursive approach focuses on ‘the range of interests and discourses present in a political setting’ (Dryzek and Niemeyer, 2008). This means that not everyone should participate in decision-making as long as one’s interests are represented during deliberation.

Authentic deliberation presupposes that participants have an ability to reflect on the considerations that are relevant to reaching collective decisions (Bohman, 1996). That is why participants should have equal access to relevant information (Gastil, 2008). In addition, they should have an obligation to provide “mutually accessible and acceptable reasons” to one another (Gutmann and Thompson, 2004). The deliberative process is supposed to be an open-ended dialogue, where participants reconsider their own arguments against others’ arguments. This means that participants do not try to hold on to their preliminary insights but are willing to be convinced by others and change their opinion. Most importantly, deliberative communication should not be affected by coercion, manipulation or other outcomes of unequal power structures (Dryzek, 2009).

Finally, a deliberative democratic process needs to be consequential. This implies that deliberation should make a difference, when it comes to determining or having influence on collective outcomes (Dryzek, 2010). The outcomes of deliberation can include explicit policy decisions, laws or other direct outcomes. In that sense deliberation can serve an instrumental role in decision-making, where it feeds important inputs to the decision-making process. On the other hand, sometimes the outcomes of deliberation can be more indirect and informal. Deliberation can help clarify and inform public

debate and provide information, insights, and skills in the course of engaging in the process (Dryzek, 2010; Mansbridge, 2015). In that sense, groups participating in a deliberative process will be in a better position to bring political pressure to decision-makers (Goodin and Dryzek, 2006).

The ideal procedure of deliberation can be best achieved in deliberative forums. These are specifically designed forums, i.e. mini-publics, where citizens can deliberate about issues that concern them. While the detailed processes of mini-publics are different from one another, they share some characteristics that distinguish them from other democratic innovations (see Smith 2009). To put it simply, mini-publics are designed to be small enough to be genuinely deliberative, and representative enough to be genuinely democratic (Goodin and Dryzek, 2006). Examples of mini-publics consist of deliberative polling, citizen juries, planning cells, consensus conferences and citizens' assemblies (Carson and Hartz-Karp, 2005; MacKenzie and Warren, 2012).

So far, mini-publics have mainly concentrated on public policy issues. However, the various positive features of the mini-publics can make them useful in different contexts, such as workplaces. Although the literature on deliberative forums in an organizational context is sparse, there are some important contributions (Lindell, 2014; Raelin, 2012b; Asif and Klein, 2009). At workplace, deliberative forums can be a source for democratization of the organizational change process, because they provide a platform where the members of the organizations can work together and produce comprehensive solutions to change related issues. Through the deliberative process, the challenges and possibilities of the change can be analysed, and costs and benefits of different policy options assessed. Thus, the deliberative process has the potential to lead to qualitatively better decisions.

At workplace, deliberation can work in two levels. First, it builds shared understanding about the surrounding world. When people deliberate with each other, they will learn more about themselves, their community, or about a particular issue (Raelin, 2012a). After that, people will be able to create a solution based on the shared understanding on the imminent issues that need to be solved. Through a deliberative process the motives for change can be made explicit for the members of the organization. The arguments in favour or against certain actions can be voiced, discussed and incorporated into the content and process of change (Lines, 2004). In that sense, deliberation advances the social construction of change, where the members of the organization build and preserve socially shared meanings of change (McArdle and Reason, 2008; O'Neill and Jabri, 2007). This improves the likelihood of the successful change process and the participant's commitment to the proposed changes.

In the following section, the paper studies the outcomes of four deliberative forums, i.e. organizational juries, in the context of organizational change. The paper adopts deliberative democracy criteria to assess how deliberation in juries corresponds to the ideals of the deliberative process. It is expected that when organizational members, who are affected by the change, consider that they have been involved in the deliberative process about the change, they are more satisfied with the outcome.

The case: Four organizational juries

The case organization is a nationwide NPO that focuses mainly on social work and civic education. The central organization supports and promotes the activities of its 34 regional and local associations. The central organization and the local associations employ more than 5000 professionals and volunteers. In 2014, the Board of the Organizations made a decision to merge all of the local associations that work in the field of child and youth work under four organizations. Previously, the local associations had been responsible for organizing their activities quite independently from the central organization. Now, the plan was that the local organizations would move under four mid stage organizations working directly under the guidance of the central organization. The goal of the change was that it would increase communication and co-operation between separate associations. Also, it would ease the evaluation of the performance and outcomes of the local child and youth work, and ensure that the work of the organizations would correspond to the strategic goals and values of the NPO more generally.

In order to allow the members of the local associations to have their say in the change plan, the Board decided to invite the members of the local associations to take part in four organization juries. The juries were held in four different locations. These areas were named after their physical location as the South, the East, the West and the North area. Each of the juries followed a fixed program, although there were some minor procedural changes. First, the Development Manager introduced the topics of the jury discussions. Then the Chief Executive Officer (CEO) presented participants background information about the organization change. The presentation included information about the organization, reasons for the organization change and possible consequences of the change process. During the presentations participants also had a chance to ask questions of the Development Manager and the CEO.

The jury adopted a sequential deliberative process, where the different deliberative sites fulfilled different deliberative virtues (see Goodin 2005). First, the participants deliberated in small groups of

four to six people. The mini-group phase offered the participants a chance to discuss about their personal experiences in a more informal manner. In the small groups, one of the organizers facilitated the discussions, while another organizer worked as a clerk and wrote down the discussion so that they could be later revised and processed. Later, in the final stage, all of the participants gathered together again for final discussions. During the final discussions, the outcomes of the mini-groups were presented and discussed. The goal was to integrate the outcomes of small groups into more canonical forms of argument in order to incorporate particular perspectives to more generalizable interests (see Bächtiger et al. 2010). Thus, the organizers urged the participants to come up with clear statements, which would be then collected in the jury's proposal.

In 2015, the Development Manager compiled the proposition draft that united all juries' proposals. The proposition included a list of statements covering the topic areas and grasping various aspects of the organizational change. The final proposition was handed to the Board of the Organization, which adopted it as a guideline for the organizational change. The new organization structure was implemented in the beginning of 2016.

Data and methods

The methods of the research consist of the survey on juries' participants, participant observation and a review of relevant documents. The preliminary data that was collected during the year 2015, when the survey was conducted (N=47). The survey included a list of questions about the participants' backgrounds, 22 multiple-choice questions and seven open questions, where the respondents could answer in more detail in their own words. The questions followed a survey instrument used in previous studies and cover the core factors of deliberative democracy (see Lindell, 2014). The participants had a chance to answer the survey right after the jury meeting or later through the online survey. The response rate of the survey was 78% (47/60).

The secondary data consists of notes from the juries' meetings and relevant documents of the organization change. These documents include the pre-jury information package, jury presentations, juries' proposals, as well as the final proposition drafts that were processed by the employees and the Development Manager. In addition, the Development Manager was interviewed after the jury process had concluded.

The data is analysed using the deliberative criteria framework that estimates inclusivity, authenticity and consequentiality of the deliberative process (Carson and Hartz-Karp, 2005). With regard to

inclusivity, the research adopts a modified approach that focuses on the quantity and the characteristics of the juries' participants. The main focus is on the occupational and demographical characteristics of the participants. In relation to authenticity principles, the study adopts a descriptive method to evaluate the deliberative process. The method includes a review of the information that was delivered to the participants, an evaluation of the deliberations during the group meetings and an overall assessment of participants' opinions about the jury process. Finally, the consequentiality of the juries was assessed through evaluating the changes in participants' attitudes toward the change. The research setting is summarized in Table 1, which represents the core factors of deliberative democracy. The table lists the variables of each core factor and the main data used to examine the variables.

Table 1: Analysis of the juries

The results

For the legitimacy of the organizational juries, it was important that the juries include participants from all of the local associations that were situated in the area. A high variation of participants would ensure that the jury's participants had enough knowledge about the local circumstances. On the other hand, it would restrain large associations, which had more members participating in the juries, to dictate the group discussions. The Development Manager thought that this goal was achieved fairly well and there were members from different local organizations taking part in the juries' meetings (see Table 2). However, the number of participants from different associations varied to some extent. For example, in the South, there were relatively more participants from one of the local associations than from others.

The number of jury participants varied significantly from jury to jury. One of the juries (West) only included nine participants, which is insufficient compared to the usual requirements of the municipalities (Goodin and Dryzek, 2006; MacKenzie and Warren, 2012, 95). Nevertheless, the demographical and occupational variation of the participants was fairly good despite the fact that the organizers did not do any selections among participants to make the juries as representative as possible. The estimation of juries' representativeness relies on the Development Manager, since there was no comprehensive statistics of the staff available when the research was executed. Unsurprisingly, the jury that had the most difficulty in meeting the inclusivity criteria was the West, which only had nine participants.

The authenticity of the jury process was highly dependent on the facilitators whose duty was to ensure that the discussions remain many-sided and that different viewpoints are heard. According to the survey answers, this goal was met quite successfully. On average, the respondents were satisfied with how the small group-discussions were facilitated. In the survey, almost 80% of the participants responded that they were completely or fairly satisfied with the facilitators and agreed or strongly agreed that the facilitators were neutral. Over 70% of the participants more or less agreed that they were treated equally and that the occupation of the participants did not have an effect on group discussions. Most of them also felt that they had an opportunity to state their opinions and that they were heard.

Table 2: Results of the survey

However, juries also proved to have some weaknesses with regard to the authentic deliberation criterion. One major deficiency of the juries, which undermined the quality of the discussions during the jury meetings, was a strict time schedule. In citizens' juries, participants should have a sufficient amount of time to familiarize themselves with the information they have learned, discuss with each other and reach an agreement (Crosby and Nethercut, 2005). In comparison to citizens' juries, the organizational juries were much denser, since they only lasted for a day. The organizers settled for a shorter period because they thought it might be difficult to get organization members to participate for a longer period. Consequently, the participants had only three to four hours to deliberate with each other. This caused time pressures, and therefore all discussion topics could not be deliberated satisfactorily. It was observed that sometimes organizers hurried participants to move on to next topics, even though the discussions were still on-going.

In order to save time and let the participant become familiar with change-related information before the jury meetings, the organizers sent the participants an information package that included information about the jury meeting and the organization change. The participants were also provided with more information during the short presentations by the CEO and the Development Manager. The organizers also discussed the possibility of inviting an outsider to provide information about some aspects of the jury's issues. However, it was decided that the best person to talk to the participants was the CEO, since he held most knowledge on change related issues and was thus able to answer to the participants' questions. Further, the members of the local associations were considered to be the best experts on the local change related issues.

Most of the respondents were satisfied with the information they were provided. On average, the respondents agreed that they were given enough information before the group discussions. On the other hand, 30% of the respondents disagreed with the statement. One reason for this may be that the preliminary presentation was held by the CEO and the Development Manager. This may be seen as natural since the management probably had the best knowledge about the state of the organization. However, the management's interpretations on certain issues may not be entirely objective. This is problematic if the participants feel that they are persuaded to adopt certain opinions and not to form their own opinions on the issues that are discussed.

The survey answers indicate that the participants' perceptions of the outcomes were mostly positive. Over 60% of the respondents were fairly or completely satisfied with the jury's proposal. On the other hand, in comparison to other juries, the reviews of the jury process and its outcomes were more negative in the North and the East. This discontent was reported in the survey, where one of the respondents thought that it was too late to ask people about their opinions, since 'all of the big decisions were already made' (East). Another respondent wrote that the jury's proposal 'should not have too much meaning' because it was 'not quite consensual' and did not 'genuinely represent' the common interests of the participants (North). One major reason for the participants' discontent was once again the strict timetable, which caused the discussions at the end of the day often to be hurried. The participants did not have enough time to discuss all of the topic areas and arrive at conclusions that would satisfy all of the participants. Consequently, some of the participants also thought that some important issues were left outside: 'Now it just feels that too many questions were left unsolved' (North).

Although the results of the juries proved to be to some extent doubtful, the jury process had outcomes that paved the way for a successful change. Through the jury process, the participants had a chance to get information about various issues and exchange their thoughts with the CEO and the other employees. In one survey response, the responder cited that the jury provided means for 'clarification' and 'invention of new ideas' (South). Another respondent reported that the jury 'set people on the same map' (South). In that sense the juries provided a stage where the employees and the management were able to form a common understanding of the change. Over half of the respondents (except in the North) agreed that they changed their opinion about the organization change during the jury meeting.

Overall, the participants' perceptions of the juries' outcomes proved to be mostly positive. The participants felt that the juries provided them a genuine chance to take part in the decision-making process and affect the organizational change: 'It (the jury) provided a chance to make your own voice

heard. A chance to make a difference' (West). 'It felt that there was a real chance to have an influence on things' (West). 'Every participant could influence decision-making' (East). These statements indicate that despite the difficulties during the deliberative process, the juries succeeded in providing a deliberative stage, where the members of the organization felt that their voices were heard.

Conclusion

The results of the study confirm the assumption that a deliberative method, such as organizational jury, can have a positive influence on an organizational change process. An organizational jury provides a stage where the members of the organization can take part in decision-making in a meaningful way. The deliberative process facilitates the change process and organizational development more generally both directly and indirectly. During the deliberation, the participants can express their views on various issues and problems and provide management with solutions and ideas that may have a direct impact on the outcome of the change process. In addition, the deliberative process can give the members of the organization a better understanding about change related issues and build a shared understanding about organizational goals and values more generally. This has the potential to increase the organizational members' commitment to the proposed changes (see O'Neill and Jabri, 2007).

The results demonstrate that the weaknesses of the jury process influence the participants' perceptions on the jury process and its outcomes. These limitations can undermine the outcomes of the jury process and question the jury's legitimacy altogether. Therefore, the practitioners need to take into consideration the needs of the current situations to evaluate whether the jury method is suited for the situations or not. The jury is a very demanding method requiring a lot of time and effort from both employees and the organizers. Especially, reaching an agreement on practical issues may be demanding and time-consuming, making the jury method a challenging method for solving these issues. This indicates that the jury process may be best suited in situations where the members of the organization are deciding on more abstract issues, such as setting goals and values of the organization. In these cases, the jury method can provide a means for creating common value basis and culture to the whole organization.

Since the data was collected in a single organization, there are some reservations to be made in relation to generalization of the results. It is expected that deliberative methods are best suited to environments that already share democratic and deliberative values (Felicetti, 2018). Such deliberative sensitive environments include NPOs, cooperatives and social enterprises, which are

created to further social purposes in a financially sustainable way (Doherty et al., 2014). In addition, there are innovative environments that acknowledge the benefits of shared leadership and utilize it in order to pursue both ethical goals and business goals. In these environments, deliberative processes would help organizations in furthering social well-being, while still creating profit for their shareholders.

Finally, the study has some limitations that need to be stressed. First, the method of the study is mostly descriptive. A more detailed evaluation of deliberative process would have given a better insight of argumentative process through which the change occurred (see Bächtiger et al., 2010). Secondly, the study did not include pre- and post-surveys to the participants. This means that the study relies on the subjective accounts given by the respondents themselves and the changes in the participants' attitudes could not be studied thoroughly. Thus, the study did not take into consideration how the entry positions of the participants affected the jury process (see Bobbio, 2010). Thirdly, since the study focused on the jury process, the actual impact of the organizational juries was not grasped in the study. Future studies should make a broader coverage of the outcomes by investigating how the jury process relates to other decision-making forums, how the jury's proposals are taken into account during the change process and how much the jury's proposals actually influence the upcoming changes.

References:

Asif, Z. and Klein, H.K. (2009), "Open and free deliberation: A prerequisite for positive design", *Information and Organization*, Vol. 19 No. 3, pp. 186-197.

Bobbio, L. (2010), "Types of Deliberation," *Journal of Public Deliberation*. Vol. 6 No. 2, Article 1.

Bohman, J. (1996), *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. MIT Press. Cambridge.

Bone, Z., Crockett, J. and Hodge, S. (2006). "Deliberation forums: a pathway for public participation. In Petheram, R.J. and Johnson, R. (Eds.), *Practice change for sustainable communities: Exploring footprints, pathways and possibilities*, The Regional Institute Ltd., Beechworth, Australia, pp. 1-16.

- Bradford, D.L. and Cohen, A.R. (1998), *Power up: Transforming organizations through shared leadership*, Wiley, Chichester.
- Bächtiger, A., Niemeyer, S., Neblo, M., Steenbergen, M.R. and Steiner, J. (2010), “Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities”, *Journal of Political Philosophy*, Vol. 18, pp. 32-63.
- Carroll, B., Levy, L. and Richmond, D. (2008), “Leadership as Practice: Challenging the Competency Paradigm”, *Leadership*, Vol. 4, pp. 363-379.
- Carson, L. and Hartz-Karp, J. (2005), “Adapting and combining deliberative designs: Juries, polls and forums”, in Gastil, J. and Levine, P. (Eds.), *Deliberative democracy handbook*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 120-138.
- Cohen, J. (1997), “Deliberation and Democratic Legitimacy”, in Bohman, J. and Rehg, W. (Eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. The MIT Press, London, pp. 67-92.
- Crevani, L., Lindgren, M. and Packendorff, J. (2010), “Leadership, not leaders: On the study of leadership as practices and interactions”, *Scandinavian Journal of Management*, Vol 26, pp. 77-86.
- Crosby, N. and Nethercut, D. (2005), “Citizens Juries: Creating a Trustworthy Voice of the People”, in Gastil, J. and Levine, P. (Eds.), *Deliberative democracy handbook*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 111-119.
- Cunliffe, A.L. and Eriksen, M. (2011), “Relational leadership”. *Human Relations*, Vol. 64, pp. 1425-1449.
- Doherty, B., Haugh, H. and Lyon, F. (2014), “Social Enterprises as Hybrid Organizations”, *International Journal of Management Reviews*, Vol. 16, pp. 417-436.
- Dryzek, J.S. and Niemeyer, S. (2008), “Discursive Representation”, *American Political Science Review*, Vol. 102 No. 4, pp. 481-493.
- Dryzek, J.S. (2009), “Democratization as deliberative capacity building”, *Comparative Political Studies*, Vol. 42, pp. 1379-1402.

- Dryzek, J.S. (2010), *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Felicetti, A. (2018), "A Deliberative Case for Democracy in Firms", *Journal of Business Ethics*, Vol. 150 No. 3, pp. 803-814.
- Gastil, J. (2008), *Political Communication and Deliberation*, Sage.
- Gill, R. (2002), "Change management or change leadership?", *Journal of Change Management*, Vol. 3 No. 4, pp. 307-318.
- Goodin, R.E. (2005), "Sequencing deliberative moments", *Acta Politica*, Vol. 40, pp. 182-196.
- Goodin, R.E. and Dryzek, J.S. (2006), "Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics", *Politics & Society*, Vol. 34 No. 2, pp. 219-244.
- Goodin, R.E. (2008), *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn*. Oxford University Press, Oxford.
- Graetz, F. (2000), "Strategic change leadership", *Management Decision*, Vol. 38 No. 8, pp. 550-562.
- Gronn, P. (2002), "Distributed leadership as a unit of analysis", *Leadership Quarterly*, Vol. 13 No. 4, pp. 423-451.
- Gustavsen, B. (1992), *Dialogue and development: Theory of communication, action research and the restructuring of working life*, Van Gorcum, Assen.
- Gutmann, A. and Thompson, D. (1996), *Democracy and disagreement*, Harvard University Press, Cambridge.
- Gutmann, A. and Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press, Princeton, NY.
- Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Jabri, M., Adrian, A. and Boje, D. (2008), "Reconsidering the role of conversations in change communication: A contribution based on Bakhtin", *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 21 No. 6, pp. 667-685.

- Lindell, J. (2014), "Fostering Organizational Change through Deliberations: The Deliberative Jury in a University Setting", *Tertiary Education and Management*, Vol. 20 No. 1, pp. 30-43.
- Lines, R. (2004), "Influence of Participation in Strategic Change: Resistance, Organizational Commitment and Change Goal Achievement", *Journal of Change Management*, Vol. 4 No. 3, pp. 193-215.
- McArdle, K.L. and Reason, P. (2008), "Action research and organization development", in Cummings, T.G. (Ed.), *Handbook of Organization Development*, Sage, Thousand Oaks, pp. 123-136.
- Mackenzie, M.K. and Warren, M.E. (2012), "Two trust-based uses of minipublics in democratic systems", in Parkinson, J. and Mansbridge, J.J. (Eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 95-124.
- Mansbridge, J.J. (2015), "A Minimalist Definition of Deliberation", in Heller, P and Rao, V. (Eds.), *Deliberation and Development - Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies*, The World Bank, pp. 27-50.
- Mansbridge, J.J. (2000), "What Does a Representative Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status", in Kymlicka, W. and Norman, W. (Eds.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 99-123.
- O' Neill, A. and Jabri, M. (2007), "Legitimation and group conversational practices: Implications for managing change", *Leadership & Organization Development Journal*, Vol. 28, pp. 571-588.
- Parry, K.W. and Bryman, A. (2006), "Leadership in organizations", in Clegg, S.R., Hardy, C., Lawrence, T.B. and Nord, W.R. (Eds.), *The SAGE handbook of organization studies*, Sage, London, pp. 447-478.
- Pearce, C.L. and Conger, J.A. (2003), *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership*, Sage, Thousand Oaks.
- Raelin, J.A. (2011a), "The end of managerial control?", *Group & Organization Management*, Vol. 36 No. 2, pp. 135-160.

Raelin, J.A. (2011b), "From leadership-as-practice to leaderful practice", *Leadership*, Vol. 7 No. 2, pp. 195-211.

Raelin, J.A. (2012a), "The manager as facilitator of dialogue", *Organization*, Vol. 20 No. 6, pp. 818-839.

Raelin, J.A. (2012b), "Dialogue and deliberation as expressions of democratic leadership in participatory organizational change", *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 25 No. 1, pp. 7-23.

Raelin, J.A. (2016), "Imagine there are no leaders: Reframing leadership as collaborative agency", *Leadership*, Vol. 12 No. 2, pp. 131-158.

Smith, G. (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Taylor, J.R. and Van Every, E.J. (2000), *The Emergent Organization: Communication as its Site and Surface*. Routledge.

Vartiainen, P., Ollila, S., Raisio, H. and Lindell, J. (2013), *Johtajana kaaoksen reunalla, kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki.

Wood, M. (2005), "The Fallacy of Misplaced Leadership", *Journal of Management Studies*, Vol. 42 No. 6, pp. 1101-1121.

Woods, P.A. (2004), "Democratic leadership: drawing distinctions with distributed leadership", *International Journal of Leadership in Education*, Vol. 7 No. 1, pp. 3-26.

Table 1: Analysis of the juries

	Variables	Main data
Inclusivity	Occupation of participants	Interview
	Demographical characteristics	Survey, interview
Authenticity	Quality of information	Survey, documents
	Quality of deliberation	Survey, observation
Consequentiality	Change of opinion	Survey

Table 2: Results of the survey

	South	East	West	North	All
Inclusivity					
Total participants	17	16	9	19	60
Organizations represented	10	9	5	8	32
Senior staff/employees	10/7	9/7	3/6	7/12	29/31
Survey responders	14	13	9	11	47
Male/female	9/5	7/6	1/8	5/6	22/25
Age under 29/over 30(empty)	1/13	8/4(1)	3/6	4/7	16/30(1)
Time in the organization less than 5 years/more than 5 years	4/10	8/5	6/3	4/7	22/25
Authenticity (N=47)					
<i>I got enough information before group discussions</i>	Agree	Agree	Agree	Agree	Agree
<i>The occupation of the participants did not affect group discussions</i>	Strongly agree	Strongly agree	Strongly agree	Agree	Agree
<i>All of the participants were equal</i>	Strongly agree	Agree	Strongly agree	Agree	Agree
<i>I had an opportunity to state my opinion</i>	Strongly agree	Strongly agree	Strongly agree	Strongly agree	Strongly agree
<i>I am satisfied with group facilitators</i>	Strongly agree	Strongly agree	Agree	Agree	Agree
<i>Group facilitators were neutral</i>	Strongly agree	Agree	Agree	Agree	Agree
<i>I am satisfied with jury's proposal</i>	Agree	Agree	Agree	Disagree	Agree
Influence (N=47)					
<i>My understanding about the organization reform changed during the jury process</i>	Agree	Agree	Agree	Disagree	Agree

PUBLICATION

3

Viranhaltijoiden suhtautuminen kuntalaisosallistumisen lisäämiseen kuntahallinnossa

Mikko Värttö & Lauri Rapeli

Hallinnon Tutkimus 38(2), 110–124
<https://doi.org/10.37450/ht.97989>

Publication reprinted with the permission of the copyright holders.

Viranhaltijoiden suhtautuminen kuntalaisosallistumisen lisäämiseen kuntahallinnossa



Mikko Värttö & Lauri Rapeli

ABSTRACT

“Public administrators’ perceptions of public engagement in local government”

This article is an empirical study of the attitudes of public administrators toward public engagement. Currently there is a gap in the research on the attitudes of senior public servants who are important gate-keepers for the implementation of public engagement policies. This article contributes to filling this gap in the research by using interviews with senior public servants in a Finnish municipality. The study reveals that the administrators positively value citizens and their participation. However, there are differing views concerning the relationships between the new models of civic participation and the traditional models of planning and decision-making. The results indicate that there is an ongoing cultural change within the administration. The main factors that undermine the realization of public engagement policy can be divided into legislative, organizational, individual and cultural capacities.

Keywords: Public engagement, local government

JOHDANTO

Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittäminen on noussut ajankohtaiseksi teemaksi monissa Suomen kunnissa. Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien edistämistä perustellaan tarpeella vastata julkisessa päätöksenteossa vallitsevaan ”demokratiavajeeseen”, joka näkyy muun muassa poliittisiin instituutioihin kohdistuvan luottamuksen heikentymisenä, poliittisen kiinnittyneisyyden vähentymisenä sekä äänestysaktiivisuuden laskemisena (Borg 2013,

17; Sjöblom 2011, 251). Tarjoamalla kansalaisille vaihtoehtoisia tapoja osallistua päätösten valmisteluun sekä päätöksentekoon voidaan lisätä kansalaisten osallistumisaktiivisuutta sekä vahvistaa poliittisen järjestelmän legitimitettä (Michels & Graaf 2010; Bherer 2010).

Viime vuosien aikana monet kunnat ovat koonneet ja kirjanneet osallistumisen toteuttamistavoitteet ja -tavat kunnan strategiaan asiakirjoihin ja ohjelmiin. Suurista kunnista esimerkiksi Helsinki, Oulu ja Rovaniemi ovat esitelleet uuden osallisuusmallinsa. Osallisuusmalleilla viitataan paikallishallinnon virallisiin osallistumistavoitteisiin sekä niiden saavuttamiseen tähtääviin toimintatapoihin ja käytäntöihin, joilla kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista vahvistetaan heitä koskevassa päätöksenteossa. Osallisuusmallien laatimisessa ei ole kyse pelkästään suomalaisesta ilmiöstä, vaan kansainvälisestä kehityksestä, jossa paikallishallinnot ympäri maailman pyrkivät kehittämään toimintatapojaan ja käytäntöjään vahvistaakseen kansalaisten osallistumismahdollisuuksia erilaisissa päätöksenteon kysymyksissä ja vaiheissa (Ravazzi 2016).

Osallisuusmallien kehittäminen voidaan nähdä osoituksena tietoisesta hallinnollisesta suunnittelusta, jossa paikallishallinto pyrkii vastaamaan koettuun demokratiavajeeseen tarjoamalla kansalaisille erilaisia tapoja osallistua ja vaikuttaa. Lisäksi kokoamalla erilaiset osallistumista säätelevät tavoitteet, periaatteet ja menetelmät osallisuusmalleihin ja -strategioihin hallinto voi osoittaa, että se toimii lainsäädännöstä tulevien vaatimusten toteuttamiseksi (Lewanski 2013; Steiner 2012) sekä osallistumista säätelevien normien ja käytäntöjen selkeyttämiseksi ”hyvän hallinnon” periaatteiden täyttämiseksi (Tahvilzadeh 2015).

Toisaalta osallisuusmalleja voidaan kritisoida siitä, että ne pohjautuvat ylhäältä alaspäin suuntautuvalla hallintolähtöisellä osallistamisella (Blaug 2002; 2010). Tässä viitekehyksessä osallistuminen nähdään hyväksyttävänä, mikäli se tapahtuu hallinnon rajaamissa ja säätelmissä puitteissa (Jännti ym. 2017). Viranhaltijoilla on huomattavaa valtaa säädellä osallistumista esimerkiksi päättämällä, missä vaiheessa kuntalaiset voivat osallistua valmisteluun ja päätöksentekoon, sekä kontrolloimalla, kuinka kuntalaisten toiveet, tarpeet ja mielipiteet huomioidaan päätöksenteossa (Leino 2006). Tästä syystä onkin tärkeää kartoittaa, miten osallistumisen toteuttamisesta vastuussa olevat viranhaltijat suhtautuvat kansalaisiin ja heidän osallistumismahdollisuuksiinsa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on lisätä tietoa johtavien viranhaltijoiden asenteista ja suhtautumisesta kansalaisosallistumista kohtaan paikallishallinnon yhteydessä. Toistaiseksi tutkimukset kansalaisosallistumisesta ovat Suomessa keskittyneet pääasiassa kansalaisten käsityksiin ja kokemuksiin osallistumisesta. Tutkimuksissa on tarkasteltu muun muassa, miten osallistujat itse arvioivat erilaisia osallistumismenetelmiä (Christensen 2015; Lundell ym. 2016), ja millainen käsitys laajemmalla yleisöllä on uusista kansalaisosallistumisen muodoista (Jäske 2018). Vähäisemmälle huomiolle ovat jääneet poliitikojen sekä viranhaltijoiden käsitykset kansalaisosallistumisesta. Erityisesti kuntien päättävissä asemassa toimivien viranhaltijoiden asenteita ja suhtautumista osallistumista kohtaan on tutkittu toistaiseksi vain vähän.

Tutkimuksessa tarkastellaan: 1) *Miten viranhaltijat määrittelevät kuntalaisosallistumisen merkitystä kunnallisessa päätöksenteossa?* 2) *Mitä taustatekijöitä viranhaltijat pitävät merkittävinä suhteessa osallistumiskanavien integroimiseen osaksi kuntahallintoa?* Tutkimuskysymyksiin etsitään vastausta tarkastelemalla Turun kaupungin johtavien viranhaltijoiden käsityksiä osallistumisen toteutumisesta sekä osallistumisen toteutumiseen liittyvistä tekijöistä. Turun kaupunki tarjoaa mielenkiintoisen kohteen tutkimusaiheen käsittelyyn, sillä kaupungilla on jo vuosien kokemusta osallistumisen toteuttamiseen liittyvistä haasteista ja uuden osallisuusmallin tarve on ilmeinen. Tutkimuksen tulokset lisäävät ymmärrystä kuntalaisten osallistumistapo-

jen omaksumisen ja vakiinnuttamisen haasteista ja luovat pohjaa parempien toimintatapojen ja käytäntöjen kehittämiseksi.

Tutkimusartikkeli etenee seuraavasti: Aluksi artikkeli esittelee lyhyesti tutkimuksen teoreettista näkökulmaa koskevaa tutkimuskirjallisuutta. Tässä tutkimuksessa osallisuusmallien nähdään olevan yhteydessä demokratiateoriaa koskevasa tutkimuksessa käynnissä olevaan keskusteluun instituutioiden muotoilusta ("institutional design"), joka tähtää uudenaisten osallistumismenetelmien integroimiseen osaksi hallinnollista ja poliittista järjestelmää (Hendriks 2016; Thompson 2008). Tutkimuksen empiirisessä osiossa tarkastellaan viranhaltijoiden asenteita kuntalaisosallistumista kohtaan sekä käsityksiä erilaisista hallinnon ja kansalaisosallistumisen muotojen integraatioon vaikuttavista institutionaalisista taustatekijöistä. Tutkimuksen tulosten perusteella Turun kaupungissa osallistumisen haasteet liittyvät erityisesti lainsäädäntöön, organisaation ja viranhaltijoiden valmiuksiin sekä kuntahallinnossa vallitsevaan poliittiseen kulttuuriin.

TUTKIMUSTEOREETTINEN KATSAUS OSALLISTUMISEN INSTITUTIONAALISIIN EDELLYTYKSIIN

Kuntalaisten osallistuminen päätöksentekoon toteutuu perinteisesti edustuksellisen demokratian toimintatapojen kautta, jolloin kuntalaiset voivat vaikuttaa siihen, ketkä heitä edustavat kunnan valtuustossa ja hallituksessa. Lisäksi kuntalaisille on tarjolla suoria osallistumis-, vaikuttamis- ja palautteenantokanavia, joissa he voivat esittää näkemyksensä valmisteltaviin ja päätettäviin asioihin (Pekola-Sjöblom 2013) sekä vaikuttaa heille tarjottaviin palveluihin (Jäppinen 2013). Viime vuosikymmenien aikana ovat myös yleistyneet uudenaisten osallistumismenetelmät, eli demokratiainnovaatiot, jotka tarjoavat kuntalaisille vaihtoehtoisia tapoja vaikuttaa heitä koskeviin päätöksiin (Smith 2009). Esimerkkinä uusista osallistumismenetelmistä ovat muun muassa kuntalaisaloitteet- ja raadit, osallistuva budjetointi sekä erilaiset digitaaliset vuorovaikutuskanavat (Newton 2012). Näiden käyttö on yleistynyt tasaisesti Suomen kunnissa 2000-luvun aikana (Christensen ym. 2016).

Kansalaisten suoralla osallistumisella on to-

dettu olevan monia myönteisiä vaikutuksia päätöksentekoon. Osallistumisen kautta saadaan tietoa päätökseen liittyvistä kysymyksistä, jolloin päättäjillä on parempi käsitys siitä, millaisia seikkoja päätöksiä tehtäessä on otettava huomioon ja millaisia vaikutuksia erilaisilla päätöksillä voi olla (Michels 2012). Lisäksi tutkimuksessa on havaittu, että osallistuminen lisää kansalaisten kokemusta päätöksenteon legitimitetistä (Michels & de Graaf 2010), vahvistaa kansalaisten demokratiaaitoja ja ymmärrystä päätöksenteon vaativuudesta (Michels 2011), edistää luottamusta poliittista järjestelmää kohtaan (Adensskog 2018) sekä luo myönteistä käsitystä omista vaikutusmahdollisuuksista (Nabatchi 2010).

Toisaalta kokemukset osallistumisesta eivät ole yksinomaan myönteisiä, vaan osallistumisen toteutumiseen on liitetty myös ongelmia, jotka voivat johtaa jopa demokratian heikentymiseen. Esimerkiksi aikaisemmassa tutkimuksessa on todettu, että osallistuminen koskee useimmiten vain hyvin vaatimattomia kysymyksiä (Michels 2011; 2012; Sintomer ym. 2008), osallistuminen vahvistaa jo muutenkin aktiivisen poliittisen valtaeliitin asemaa (Michels 2012; Blakeley 2010), ja osallistumista käytetään tiettyjen intressien edistämiseen sekä jo tehtyjen päätösten legitimoimiseen (Tahvilzadeh 2015).

Osallistumismahdollisuuksien puutteiden tunnistaminen on tärkeää, sillä kansalaisten huonot kokemukset osallistumisesta voivat johtaa pettymyksiin sekä luottamuksen rapautumiseen poliittista järjestelmää ja päättäjiä kohtaan (Christensen 2015). Tutkijat ovat esittäneet, että merkittävänä syynä erilaisten osallistumismenetelmien vaikeuksiin ovat niiden heikot kytkökset vallitsevaan poliittiseen järjestelmään (Hendriks 2016). Koska uudet osallistumiskanavat eivät ole yhteydessä edustuksellisen demokratian toimintatapoihin ja -malleihin, kansalaisten esittämät ehdotukset eivät tule huomioduksi poliittisissa prosesseissa. Tämä lisää tarvetta sellaisten toimintamallien ja käytäntöjen kehittämiseksi, joilla uudenlaiset kansalaisosallistumisen tavat ja mallit voidaan integroida paremmin osaksi edustuksellista poliittista järjestelmää (Setälä 2017).

Viime vuosien aikana demokratiateorian tutkijoiden keskuudessa on herännyt keskustelu instituutioiden muotoilusta, jolla viitataan pyr-

kimykseen kehittää toimintatapoja ja käytäntöjä, joilla kansalaisten suoria osallistumiskanavia voidaan hyödyntää erilaisissa julkisen päätöksenteon prosesseissa (Hendriks 2016; Thompson 2008). Tämän käsityksen mukaan erilaisilla kansalaisosallistumisen muodoilla voi olla erilaisia tehtäviä osana julkista päätöksentekoa ja poliittista järjestelmää (Curato & Böker 2016; Hendriks 2016). Yksittäisten toimintamallien tutkimuksen sijaan tutkijat ovat kiinnostuneita siitä, miten demokraattisen päätöksenteon periaatteet toteutuvat systeemitasolla. Systeemisen ajattelun mukaan erilaisilla osallistumistavoilla ja -malleilla voi olla toisiaan täydentäviä piirteitä, jotka voivat edistää demokraattisemman päätöksenteon toteutumista (Mansbridge ym. 2012). Tällöin huomio kiinnittyy siihen, kuinka poliittinen päätöksenteko tulee järjestää ja organisoida niin, että erilaisten toimintamallien kautta kerätty tieto kansalaisten mielipiteistä ja toiveista voidaan integroida osaksi päätöksentekoprosesseja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tärkeää on, että uudet osallistumismenetelmät eivät vaaranna järjestelmän toiminnan arvioimisen kannalta tärkeitä periaatteita muun muassa päätösten oikeudenmukaisuudesta sekä päätöksentekijöiden tilivelvollisuudesta.

Toisaalta instituutioiden muotoilua on kritisoitu siitä, että se voi johtaa osallistumisen hallinnollistumiseen. Tällä viitataan hallinnon pyrkimykseen hallita ja rajoittaa kansalaisosallistumista tiettyjen ennalta asetettujen ja muodollisten rajojen puitteissa (Dryzek & Tucker 2008). Osa tutkijoista myös uskoo, että valtaapitävät voivat käyttää osallistumismenetelmiä strategisesti edistääkseen omia intressejään. Päättäjät edistävät vain sellaisia kansalaisten aloitteita, jotka edistävät tiettyjen poliittisten pyrkimysten saavuttamista (Niinikoski & Setälä 2015, 25) tai ovat linjassa kunnan toimintaa ohjaavien linjausten ja suunnitelmien kanssa (Häikiö ym. 2016). Samalla luodaan perusteita vakiintuneiden ja sovinnainten osallistumiskanavien ulkopuolelta tulevien mahdollisten kriittisten äänenpainojen sivuuttamiseksi sekä leimaamiseksi ei-legitiimeiksi.

Huomionarvoista on, että instituutioiden muotoilu kiinnittää huomion institutionaaliin osallistumiseen, mikä viittaa virallisiin hallintorakenteisiin ja niiden puitteissa tapahtuvaan hallintolähtöiseen ja -pohjaiseen kansalai-

sosialistumiseen (Jäntti ym.2017). Tämä rajaa tarkastelun ulkopuolelle useita tärkeitä ja merkityksellisiä osallistumisen tapoja, kuten suora kansalaisosallistuminen ja muut virallisen järjestelmän ulkopuolella toimivat asukkaiden verkostot ja ryhmittymät (ks. Rättilä & Rinne 2017). Nämä voivat tarjota kansalaisille vaihtoehdoisen tavan vaikuttaa silloin, kun muodolliset kanavat ovat syystä tai toisesta toimimattomia.

Institutionaaliset resurssit

Erilaisia julkisen hallinnon omaksumia kansalaisten osallistumismenetelmiä on tutkittu runsaasti viime vuosikymmenien aikana. Empiirisessä tutkimuksessa on todettu, että uusien osallistumiskanavien omaksuminen osaksi hallinnon suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää ei tapahdu kitkattomasti vaan edellyttää suotuisten taustatekijöiden olemassaoloa. Osallistumisen edellytyksenä on muun muassa se, että hallinnolla on käytössään riittävät taloudelliset kannusteet sekä resurssit (Bherer 2010), osallistumista koskeva oikeudellinen sääntely luo osallistumiselle tarpeeksi vahvat lainsäädännölliset puitteet (Jäske 2019; Nabatchi & Amsler 2014), hallinnossa vallitsee osallistumista arvostava poliittinen kulttuuri (Nabatchi & Amsler 2014) sekä hallinnossa on osallistumiseen liittyviä perinteitä (Sintomer ym. 2008).

Aikaisemman tutkimuksen valossa on ilmeistä, että hallinnon sisäiset valmiudet ovat avainasemassa uusien kansalaisosallistumisen kanavien omaksumisessa ja vakiinnuttamisessa osaksi julkishallintoa. Toisaalta toistaiseksi aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa on pääasiassa keskitytty tarkastelemaan yksittäisten osallistumistapojen edellytyksiä tai osallisuusmallin varhaista käyttöönottoa. Tällöin tutkimuksen tavoitteena on ollut vastata ennen kaikkea kysymykseen, miksi tietty kansalaisosallistumisen muoto tai malli on otettu käyttöön, ja millaiset tekijät ovat johtaneet mallin käyttöönottoon (ks. Bherer 2010; Font ym. 2014; Ravazzi 2016). Vähäisemmälle huomiolle on jäänyt vallitsevan mallin toteutumiseen vaikuttavien tekijöiden tarkastelu.

Tässä artikkelissa tarkastellaan empiirisen tutkimuksen valossa kansalaisosallistumisen toteutumiseen liittyviä valmiuksia paikallishallinnon yhteydessä erityisesti ylimmän virkamies-

johdon näkemysten kautta. Tutkimuksen tulokset lisäävät ymmärrystä siitä, minkälaisia ongelmia kansalaisosallistumisen toteuttamisessa johtavat viranhaltijat näkevät olevan paikallishallinnon piirissä. Haastateltavat viranhaltijat muodostavat erityisen mielenkiintoisen tutkimuskohteen, koska he ovat virka-asemansa puolesta hyvin asemoituneita kansalaisosallistumisen ja julkishallinnon kokonaiskuvan suhteen. Johtavat viranhaltijat ovat myös keskeisiä päättäjiä, kun kaupunki päättää, millä tavalla se osallistumista konkreettisesti jatkossa toteuttaa.

AINEISTO JA ANALYYSIMENETELMÄT

Tutkimuksessa tarkastelun kohteena ovat Turun kaupungin johtavien viranhaltijoiden käsitykset kuntalaisten osallistumisen toteutumisesta kaupungissa. Turun kaupungin nykyinen osallisuusmalli pohjautuu muun muassa kaupungin hallintosäännössä (67 S) (Turun kaupungin hallintosääntö) sekä kaupunkistrategiassa (Turku 2029 – pohjoisen Itämeren kiinnostavin kaupunki) esitettyihin tavoitteisiin. Strategian mukaan kaupungin tavoitteena on antaa kaupungin asukkaille mahdollisuus vaikuttaa palveluiden suunnitteluun sekä kaupungin kehittämiseen erityisesti kaupunkilaisten omassa lähiympäristössä. Kaupunki tarjoaa asukkaille erilaisia tapoja vaikuttaa asioiden valmisteluun, päätöksentekoon sekä päätösten toteuttamiseen. Kaupungissa on käytössä muun muassa kaupunkilaisten vaikuttajaryhmiä, aluefoorumeita, asiakasraateja, eri teemoihin keskittyneitä kuntalaisraateja, palautteenantokanavia, kuulemis-tilaisuuksia sekä talkootoimintaa ja palveluiden yhteistuotantoa yhdessä kaupunkilaisten sekä yhdistysten kanssa. Laajasta keinovalikoimasta huolimatta kaupungin osallistamisen ei koeta olevan riittävää eikä toimivaa. Tästä johtuen pyrkimyksenä on nyt luoda uusi osallisuusmalli, jossa asukkaiden rooli päätöksenteossa merkittävästi kasvaisi.

Tutkimusta varten haastateltiin 15 kaupungin keskushallinnon sekä toimialojen johdossa toimivaa viranhaltijaa syys- ja lokakuussa vuonna 2018. Haastattelut tehtiin osana Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO) -tutkimushankkeen yhteistyötä Turun kaupungin kanssa. Haastattelujen kohteeksi valittiin

kaupungin ylimmän virkamiesjohdon edustajat, koska he ovat kansalaisosallistumisen ja hallinnon integroimisen sekä koko kaupungin kattavan osallisuusmallin läpiviennin kannalta avainhenkilöitä. Viranhaltijoiden haastattelujen kautta on mahdollista saada edustava käsitys kuntalaisosallistumisen nykytilasta Turun kaupungissa, sillä toisin kuin poliitikoilla, monilla viranhaltijoilla on pitkä ja laaja kokemus kunnallisesta päätöksenteosta sekä kuntalaisosallistumisen integroimisesta osaksi vakiintuneita toimintatapoja. Viranhaltijoiden on myös mahdollista puhua avoimemmin kuntalaisosallistumiseen liittyvästä mahdollisesta ”politisoinnista”, kuin vaaleilla valittavien poliitikkojen.

Haastatteluissa vastaajilta kysyttiin heidän käsityksiään muun muassa osallistumisen määritelmästä, osallistumisen merkityksestä vastaajan edustaman yksikön toiminnassa sekä osallistumisen toteutumiseen vaikuttavista tekijöistä. Kysymyspatteristoon kuuluivat muun muassa seuraavat kysymykset: *Kartoitetaanko yksiköissäsi kuntalaisten mielipiteitä, ja millä tavoilla? Mitä olette havainneet toimiviksi käytännöiksi? Mikä tällä hetkellä on suurin ongelma osallistumisen suhteen yksikössäsi? Koetko, että kuntalaisten osallistumisella ja heidän ehdotuksillaan on vaikutuksia päätösten valmisteluun omissa yksikössäsi? Mitkä tekijät estävät kuntalaisten mielipiteiden huomioimisen valmistelussa ja päätöksenteossa? Minkälaisena näet konsernihallinnon roolin osallistumisessa suhteessa toimialaan? Miten osallistuminen huomioidaan tai pitäisi huomioida kaupungin viranhaltijoiden toimenkuvissa?*

Haastatteluiden kesto vaihteli 15 minuutista tuntiin. Yhtä vaille kaikki haastatteluihin kutsutuista viranhaltijoista osallistuivat haastatteluihin. Kaikki haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina lukuun ottamatta yhtä haastattelua, johon osallistui kaksi haastateltavaa. Haastatteluiden litterointi toteutettiin tilaustyönä Tutkimustie Oy:ssä. Artikkelissa käytetyissä lainauksissa vastaajien nimet ovat anonymisoitu, jotta heidän henkilöllisyyttään ei pystytä tunnistamaan. Myös tekstissä olevat sitaattit on muotoiltu puhekielestä kirjakieleksi, jotta niitä ei voida yhdistää yksittäisiin viranhaltijoihin.

Haastattelujen analyysi perustuu teemaattiselle sisällönanalyysille, jossa haastattelujen sisältö tiivistettiin tutkimustehtävän kannalta keskei-

siin sitaatteihin. Samaa asiaa käsittelevät haastattelusitaatit koottiin niitä yhdistäviin luokkiin, jotka lopuksi ryhmiteltiin jonkin laajemman teeman alle, mikäli sellainen oli tunnistettavissa. Aineistosta abstrahoidut teemat liittyvät muun muassa kuntalaisosallistumisen määrittelyyn, tavoitteisiin sekä toteutumiseen. Erityisesti aineiston analyysin tarkoituksena on tunnistaa erilaisia tekijöitä, joiden haastatteluihin osallistuneet viranhaltijat kokevat vaikeuttavan osallistumisen toteutumista Turun kaupungissa.

TULOKSET

Osallistumisen toteutuminen Turun kaupungissa

Haastatteluihin osallistuneet viranhaltijat kertovat osallistumisen toteutuvan Turun kaupungissa monin eri tavoin. Toiset vastaajista näkevät osallistumisen pelkästään kuulemisena, kun taas toisten mukaan osallistuminen voi olla myös konkreettisten päätösten tekemiseen sekä päätösten toteuttamiseen tähtäävää vaikuttamista. Yksi viranhaltijoista näkee osallistumisen myös konkreettisena tekemisenä, joka tapahtuu erityisesti yhteistyössä kaupungin ja kaupunkilaisten kanssa esimerkiksi talkootyön kautta.

Haastattelut osoittavat, että kuntalaisten osallistumisella koetaan olevan erilaisia myönteisiä vaikutuksia kunnan päätöksenteolle. Osallistuminen edistää kaupungin rajallisten taloudellisten resurssien hyödyntämistä antamalla päätäjille paremman käsityksen kuntalaisten todellista tarpeista, jolloin investoinnit voidaan suunnata tehokkaammin juuri sellaisiin asioihin, joita kuntalaiset pitävät kaikkein tärkeimpinä. Kuntalaisten kuulemisen myötä päättäjillä on mahdollisuus tehdä päätöksiä, jotka ottavat paremmin huomioon päätösten vaikutukset asuinalueen asukkaisiin, palveluiden käyttäjiin sekä muihin mahdollisiin asiaosaisiin. Tämä vahvistaa tehtyjen päätösten legitimitettiin ja lisää kuntalaisten valmiutta hyväksyä tehdyt päätökset, vaikka ne eivät täysin vastaisikaan heidän omia yksityisiä intressejään. Näin kuntalaisten kuuleminen voi vähentää myös päätöksiin kohdistuvaa kritiikkiä.

Osa vastaajista on sitä mieltä, että osallistuminen voi myös lisätä osallistujien sosiaalista kiinnittyneisyyttä. Osallistumalla elinympäris-

töönsä kehittämiseen kuntalaiset voivat tuntea kuuluvansa osaksi laajempaa yhteisöä. Näin osallistuminen ruokkii osallisuutta, jonka on nähty olevan yksi osallistumisen rinnakkaiskäsitteistä. Perinteisen käsityksen mukaan osallisuus kuvaa kuulumista osaksi laajempaa yhteisöä, kun taas osallistuminen viittaa todellisiin mahdollisuuksiin tuoda esiin mielipiteitään ja vaikuttaa tehtäviin päätöksiin (Nivala & Rynänen 2013). Toisaalta osallistumisen sekä osallisuuden voidaan katsoa olevan toisiinsa läheisesti yhteydessä. Erityisesti aktiivisen kansalaisuuden kehyksessä kansalaisten osallistumisen yhteiskunnan eri toimintoihin on katsottu olevan sosiaalisen kiinnittyneisyyden edellytys (Myllyniemi 2013).

Kahdeksan haastatteluihin osallistuneista viranhaltijoista edustivat kaupungin toimialojen johtoa, joten monet vastaajista arvioivat osallistumisen toteutumista erityisesti oman toimialansa näkökulmasta. Haastatteluiden perusteella on ilmeistä, että Turun kaupungissa osallistuminen toteutuu vaihtelevasti eri toimialoilla. Vaikka osallistumista toteutetaan kaikilla toimialoilla jossain muodossa, toisilla toimialoilla sen toteuttaminen on haastavampaa kuin toisilla. Erityisesti vapaa-aikatoimessa sekä kaupunkiympäristötoimialalla asukkaita kuullaan suhteellisen paljon, kun taas hyvinvointitoimialalla osallistumisen toteuttaminen on vaikeampaa. Toisaalta yksi vastaajista kertoo, että myös hyvinvointitoimialalla on viime vuosien aikana otettu käyttöön toimintamalleja, jotka ovat edistäneet palveluiden käyttäjien osallistumismahdollisuuksia.

Yleisesti ottaen haastattelut osoittavat osallistumisen vaikuttavuuden olevan yksi sen haasteista. Tämä vastaa aikaisempia tutkimuksia, jotka ovat tarkastelleet osallistumisen vaikutuksia erilaisissa julkisen päätöksenteon kysymyksissä. Vaikka kansalaisille on tarjolla laajasti erilaisia mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon ja valmisteluun, osallistumisen vaikutukset päätöksiin jäivät usein varsin vähäisiksi (Johnson 2015; Michels 2011). Yksi ympäristötoimialalla toimivista vastaajista kuvailee osallistumista toimialallaan seuraavasti:

”Kyllä siinä kaavassa koitetaan saada erilaisen viranomaisten, sekä myös yksityisten ihmisten mielipiteet huomioituksi. Ei kaikissa kaavoissa tokikaan. Osa kaavoista on niitä,

jotka ikään kuin menevät eteenpäin kuin jyrä.”
(VH12)

Vaikuttavuuden ohella toisena toistuvana ongelmana osallistumisessa on vinoutumat osallistujien edustavuudessa. Kaupungin hyödyntämien osallistumiskanavien ongelmana on se, että niitä käyttävät kuntalaiset eivät välttämättä edusta koko kaupungin väestöä. Tämä tukee aikaisempia havaintoja osallistumisen kasaantumisesta usein jo muutenkin aktiivisille ja hyvin toimeentulleille kansalaisille ja ryhmille (Pihlaja & Sandberg 2012). Suurena haasteena kaupungilla onkin tavoittaa sellaisia kuntalaisia, jotka olisivat eniten palveluiden tarpeessa.

”Sitten pitää tietysti mainita sekin, että palautetta antavat usein aktiiviset ihmiset, joilla on vahva mielipide. Se ei kuitenkaan välttämättä vastaa sen koko alueen enemmistön mielipidettä johonkin asiaan. Pitää pystyä tunnistamaan, että onko kysymyksessä semmoinen malli, missä kuunnellaan sitä, joka huutaa kovimmin, vai semmoinen malli, missä selvitetään, mistä kokonaisuudessa on kyse. Ei ole helppoa tehdä aidosti ja oikeasti osallistavaa ja kaikki huomioivaa mallia.” (VH9)

Erityisessä vaarassa jäädä osallistumiskanavien ulkopuolelle ovat nuoret sekä maahanmuuttajat. Nuorten tavoittamisen kannalta kynnyksyyksymyksenä on monien vakiintuneiden osallistumiskanavien raskaus, mikä viittaa kanavien vaatimaan sitoutumiseen. Vastaavia havaintoja on tehty myös aikaisemmassa tutkimuksessa, jossa suurimpina syinä nuorten osallistumattomuuteen on todettu olevan mielekkäiden osallistumistapojen löytymättömyys sekä ajanpuute (Myllyniemi 2013, 23). Esimerkiksi nuorten vaikuttajaryhmät vaativat vastaajien mielestä jäseniltään suuria ajallisia resursseja, joihin suurimmalla osalla nuorista ei ole varaa. Maahanmuuttajien osallistumista hankaloittavat erityisesti puutteelliset kielitaidot, jonka seurauksena maahanmuuttajilla ei välttämättä ole edes tietoa heidän käytettävissään olevista osallistumiskanavista.

Myöskään uudenlaisten vaihtoehtoisten osallistumiskanavien hyödyntäminen ei välttämättä korjaa osallistumisen keskittymiseen ja eriytymiseen liittyviä epäkohtia. Osalla kuntalai-

sista ei ole käytössään tarvittavaa tekniikkaa ja osaamista kanavien käyttämiseen. Esimerkiksi digitaalisten vuorovaikutus- ja palautteenantokanavien käyttö voi vaatia kuntalaisilta erilaisia tiedollisia, taidollisia sekä taloudellisia resursseja (ks. Matikainen 2008, 23). Tästä syystä digitaalisten tekniikoiden yleistyminen kuntalaisosallistumisessa saattaa jopa vahvistaa osallistumisen eriytymistä.

”Toinen haaste sitten on siinä, että miten saadaan aktivoitua ne ihmiset, jotka eivät niin helposti muutenkaan osallistu yhteiskuntaan, ja ovat sitä väestöryhmää, joille erityisesti pitäisi tarjota tukea ja erilaisia palveluita. Puhutaan vaikka digitalisaatiosta, tai oikeastaan mistä tahansa kanavasta, niin kyllä ne kaikkein aktiivisimmat ja parhaiten voivat ihmiset melkein eniten ovat siellä äänessä. Se on ehkä varmaan se osallisuuden yksi isoin haaste.” (VH10)

Osallistumisen toteutumiseen vaikuttavia institutionaalisia taustatekijöitä

Tutkimusta varten haastateltujen viranhaltijoiden näkökulmasta osallistumisen toteutumiseen vaikuttaa lukuisia tekijöitä, jotka liittyvät muun muassa kuntalaisten osallistumista säätelevään lainsäädäntöön sekä ohjaukseen, kaupungin osallistumisstrategian kattavuuteen, eri tahojen roolien selkeyteen sekä osallistumista edistävien viranhaltijoiden asenteisiin ja osaamiseen. Seuraavassa on esitelty lyhyesti eri osallistumiseen vaikuttavat taustatekijät.

Lainsäädäntö

Yhden osatekijän osallistumisen toteuttamisessa muodostaa voimassa oleva lainsäädäntö (Jäske 2019; Nabatchi & Amsler 2014). Haastatteluiden perusteella lainsäädännöllä on vaihteleva rooli eri toimialoilla. Erityisesti kaupunkiympäristötoimialalla maankäyttö- ja rakennuslaki takaa vähimmäistason muun muassa suunnitelmien julkisuutta sekä asukkaiden kuulemistä koskien. Muilla toimialoilla lainsäädäntö takaa huomattavasti heikkomat reunaehdot osallistumisen toteuttamiseksi. Tästä johtuen toimialoilla ei ole käytössään yhtä vakiintuneita menettelyitä ja käytäntöjä kuntalaisten antaman palautteen ja

kannanottojen integroimiseen osaksi valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Puutteellinen lainsäädäntö voi vaikeuttaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia myös esimerkiksi verkko-pohjaisessa osallistumisessa (vrt. Matikainen ym. 2008).

”Kaavallisissa kysymyksissä ja sellaisissa kysymyksissä, joissa osallisuus tulee maankäyttö- ja rakennuslain nojalla, niin siellä kaikki ne lausunnot, joita virallisesti on kaavasuunnitelmaan jätetty, on aina oltava oheismateriaalina mukana. Mutta muissa asioissa tällaista vaatimusta ei ole. Meille tulee hyvin paljon sen tyyppisiä kannanottoja, joita ei sitten sinne päätöksentekoon eteenpäin viedä. Mikään järjestelmä ei sellaista edellytä. Meillä ei myöskään ole sellaista järjestelmää, jossa ihmiset pystyisivät todentamaan, että heidän omat näkemyksensä ovat mukana siinä kyseisen asian käsittelyssä, niin että ne ainakin minimissään olisivat huomioitu.” (VH2)

Toisaalta tiukka lainsäädäntö voi asettaa ympäristötoimialalla toimiville viranhaltijoille myös kohtuuttomia vaatimuksia. Esimerkiksi yksi vastaajista kertoo, että julkiseksi asetetut kaavasuunnitelmat saavat usein niin runsaasti kirjallista palautetta, ettei viranhaltijoilla ole mahdollisuutta vastata kaikkiin annettuihin. Lisäksi kommentteihin vastaaminen ja niiden huomioiminen vaativat viranhaltijoilta usein pitkälistä harkintaa, sillä kirjallisia vastauksia voidaan mahdollisesti käyttää hallinto-oikeuteen tehtävien valitusten perusteluissa.

Organisatoriset valmiudet

Organisatoriset valmiudet viittaavat organisaation sisäisiin tekijöihin, jotka mahdollistavat ja heikentävät osallistumisen toteutumista. Voimassa olevan lainsäädännön puitteissa kunnat voivat määrittellä suhteellisen itsenäisesti, kuinka ne toteuttavat osallistumista alueellaan (Christensen ym. 2016). Kuntalaisten osallistumista säätelevät muun muassa erilaiset kunnassa vaikuttavat toimintatavat ja käytännöt, jotka viittaavat erilaisiin menettelyihin, joiden avulla kuntalaislähtöiset suunnitteluprosessit yhdistetään hallintolähtöiseen suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmään. Nämä voivat perustua julkisiin lin-

jauksiin, ohjeisiin ja sääntöihin, jotka ohjaavat eri hallinnon alojen sekä viranhaltijoiden toimintaa (Font ym. 2014; Ganuza & Baiocchi 2012).

Haastatteluiden perusteella Turun kaupungin nykyinen strategia tukee nykyisellään hyvin osallistumista ja viime vuosien aikana kaupungin strategiset tavoitteet ovat alkaneet ”arkipäiväistä” ja näkyä entistä enemmän käytännön toiminnassa. Toisaalta osa vastaajista suhtautuvat kaupungin strategiaan kriittisemmin kuin toiset. Vaikka tahtoa osallistumisen edistämiseen löytyy, se ei kuitenkaan aina kannaa käytännön toteutukseen asti.

”Siellä kaupunkistrategiassa on vahva painotus siihen, että kaupunkia tehdään yhdessä kumppaneiden ja erityisesti kaupunkilaisten kanssa. Mutta esimerkiksi johtoryhmäkeskustelussa aika harvoin nousee ihan sana osallistaminen esiin. Toki se asia on tiedostettu ja monella on hyvä tahto edistää sitä, mutta käytännön toteutuksessa halu ja käytäntö ovat vielä aika kaukana toisistaan.” (VH3)

Yhtenä osallistumisen edistämisen suurena ongelmana on nykyisellään toiminnan lyhytjänteisyys. Osallistumista toteutetaan usein ajallisesti rajattujen projektien puitteissa. Tästä syystä osallistuminen loppuu kulloisenkin projektin päättyessä, eikä osallistumismenetelmien ja suunnittelun- ja päätöksentekojärjestelmän välille ehdi syntyä pysyvää yhteyttä. Lyhytjänteisyys ja projektimaisuus kuvaavat osallistumisen ominaispiirrettä suomalaisessa kuntakentässä laajemminkin (Kuokkanen 2016). Vain harvassa kunnassa demokratiakysymykset on otettu systemaattisesti suunnittelun ja päätöksenteon agendalle. Tästä johtuen monet osallistumisen edistämiseen pyrkivät prosessit ovat jääneet irrallisiksi projekteiksi suhteessa edustuksellisen demokratian valmistelu- ja päätöksentekokäytäntöihin (Bäcklund & Kallio 2012; Häikiö 2005).

Osallistumisen toteutumista heikentää myös se, että osallistuminen hajaantuu eri toimialoille, joiden välillä ei tapahdu yhteistyötä eikä vuorovaikutusta. Tämä johtaa hallinnon ”siiloutumiseen”, eli toimintojen hajaantumiseen eri toimialoille. Siilojen muodostuminen heijastuu tiedonkulun katkoksisissa organisaation sisällä sekä työntekijöiden välillä. Haastatteluissa toistuvana

piirteenä nousee esiin se, ettei kaikilla vastaajilla ole selvillä, millä tavoin kuntalaisten osallistumista kaupungissa edistetään, mitkä tahot osallistumisen edistämisestä vastaavat ja millaisia tukitoimintoja osallistamiseen on käytettävissä.

Merkittävänä haasteena osallistumisessa myös sen, ettei kaupungilla ole käytössään käytäntöjä sekä työkaluja osallistumisen vaikutusten arvioimiseksi ja todentamiseksi. Osallistumisen seurannan puuttuessa kuntalaisilla ei ole mahdollisuutta arvioida, kuinka heidän äänenä on otettu huomioon päätöksenteossa. Päätäjillä ja kaupunkilaisilla ei myöskään ole mahdollisuutta arvioida laajemmin osallistumisen vaikutavuutta sekä kunnan osallistumistavoitteiden toteutumista. Yksi vastaajista kuvaa tilannetta seuraavasti:

”No se mikä tässä on yksi iso haaste, niin on se, miten me todennetaan se, että olemme osallistaneet, ihmiset ovat osallistuneet ja ihmisten kokemukset osallistumisesta ovat parantuneet.” (VH4)

Yksilölliset valmiudet

Yksilölliset valmiudet viittaavat kuntalaisten osallistumista toteuttavien viranhaltijoiden henkilökohtaisiin asenteisiin, taitoihin ja kykyihin. Vaikka osallistumisen toteuttaminen on pitkälle säädelyä olemassa olevan lainsäädännön sekä kunnan sisäisten strategioiden ja linjausten kautta, yksittäisillä viranhaltijoilla on suhteellisen suuri rooli strategioiden ja linjausten ”jalkauttamisessa”. Tämä korostaa yksittäisten viranhaltijoiden valmiuksien merkitystä osallistumisen toteuttamisessa. Yhtenä merkittävänä tekijänä osallistumisen toteutumisessa muodostaa viranhaltijoiden käytössä oleva työaika. Erilaisten yleisötilaisuuksien sekä kuulemisten valmisteleminen sekä toteuttaminen vaativat viranhaltijoilta merkittäviä ajallisia resursseja. Lisäksi viranhaltijat joutuvat työssään vastaamaan erilaisten sähköisten palautteenantokanavien kautta annettuun palautteeseen usein päätyönsä ohessa. Tällöin heillä ei useinkaan ole mahdollisuutta käyttää työaikaansa jokaisen päätökseen annetun palautteen huomioimiseksi sekä erilaisten toiveiden yhteensovittamiseksi niin hyvin kuin he toivoisivat.

”Jos pelkästään yhteen suunnitelmaan tulee 50 mielipidettä, niin yhdellä viranhaltijalla menee kuukausi siihen, että hän miettii, miten hän niihin vastaa fiksusti. Ja sitten kun yleensä se on vaan kielteistä palautetta, niin miten ihmeessä ihmistä motivoidaan siihen?” (VH13)

Suurena ongelmana osallistumisen toteuttamisessa on myös se, ettei kaikilla viranhaltijoilla ole käytössään tarvittavia taitoja ja kykyjä osallistumisen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Erityisesti monet kaupunkiympäristötoimialalla toimivista viranhaltijoista ovat tulleet alalle aikana, jolloin suunnittelijoilla oli mahdollisuus tehdä kaupunkisuunnitteluun ja kaavoitukseen liittyviä päätöksiä suhteellisen itsenäisesti (Puustinen 2006). Tästä syystä suurelta osalta kaupungin suunnittelijoista puuttuu osallistumisen edistämiseen tarvittava koulutus sekä osaaminen esimerkiksi julkisten kuulemisten järjestämiseksi sekä suunnitelmiin annettuihin kommentteihin vastaamiseksi (Leino 2006).

”Lainsäädännön kautta on tullut koko ajan enemmän sitä, että kuntalaisia pitää saada osallistumaan, mutta me ei ole koskaan saatu mitään resursseja, tai koulutusta siihen. Meillä ei ole mitään muuta keinoa siihen, kuin että jokainen valitsee itse sen tavan, minkä hän kokee parhaimmaksi. Kun ei näillä meidän suunnittelijoilla ole osaamista siihen.” (VH13)

Suunnittelutyötä tekevien viranhaltijoiden puutteet osaamisessa heijastuvat myös suunnittelijoiden asenteissa sekä suhtautumisessa kuntalaisosallistumista kohtaan. Osa suunnittelijoista ei koe kuntalaisten kuulemista tärkeänä, vaan näkevät sen ylhäältä päin asetettuna ylimääräisenä vaatimuksena, jota he joutuvat toteuttamaan varsinaisen suunnittelutyönsä ohessa (Leino 2006; Puustinen 2006). Suunnittelijoilla ei ole todellista halua kuntalaisten näkemysten kuulemiseksi, vaan kuntalaisosallistuminen saatetaan nähdä jopa uhkana, joka vaarantaa laadukkaan kaavoitus- ja suunnittelutyön toteutumisen. Tästä syystä suunnittelijat näkevät, että kaavoitus- ja suunnittelutyö tulee jättää ennen kaikkea kaavoitukseen ja kaupunkisuunnitteluun perehtyneiden asiantuntijoiden tehtäväksi.

Toisaalta muuttuvat työnkuvat koskevat myös muilla toimialoilla kuin kaupunkiympäristötoimialalla toimivia viranhaltijoita. Kuntalaisosallistumisen roolin kasvamisen myötä viranhaltijoilta odotetaan entistä enemmän valmiuksia kuntalaisten kohtaamiseen. Tämä haastaa perinteisen käsityksen siitä, että viranhaltijoiden näkemyksillä olisi aina automaattisesti enemmän painoarvoa kuin kuntalaisten mielipiteillä. Osa viranomaisista ovat tottuneet muutuneeseen työkuvaan paremmin kuin muut ja näkevät kuntalaisosallistumisen arvon työssään. Toisille viranhaltijoille kuntalaisten osallistuminen puolestaan tarkoittaa uhkaa omalle asiantuntijuudelle perustuvalla valta-asemalle.

”Hirveän usein viranhaltijoissa näkee sellaista asennetta, että me tiedetään parhaiten, millaisia palveluita kuntalaisilla tulee tarjota. Että tavallaan, kun ihmisillä on se oma asiantuntemus ja koulutus sekä halu tehdä tietynlaisia juttuja, niin se on se suurin este, ettei kuntalaisia kuunnella. Kyllä se varmaan pikkujuttua muuttuu, mutta sen eteen täytyy tehdä töitä.” (VH5)

Osittain viranhaltijoiden asenteisiin ja suhtautumiseen osallistumista kohtaan vaikuttavat kielteiset kokemukset osallistumisen toteuttamisesta. Esimerkiksi julkiset esittely- ja kuulemistilaisuudet, joissa suunnittelijat esittelevät kuntalaisille ajankohtaisia kaavasunnitelmia, näyttäytyvät osalle viranhaltijoista vaikeina ja raskaina tilanteina. Usein esiteltäviin suunnitelmiin liittyy hyvin rankkoja kiistoja ja eturistiriitoja, jolloin viranhaltijat joutuvat perustelemaan suunnitelmia kriittisen yleisön edessä. Tällöin tilaisuudet saattavat johtaa vastakkainasetteluun eri osapuolten kesken, jolloin osa kuntalaisten kritiikistä saattaa kohdistua myös suunnitelmiin esittelystä vastaaviin viranhaltijoihin. Joskus kielteinen huomio voi mennä henkilökohtaisuuksiin ja heijastua jopa viranhaltijoiden ja kuntalaisten kohtaamisiin vapaa-ajalla.

Osittain julkisten esittelytilaisuuksien haasteet johtuvat niiden toimintalogiikasta, jossa suunnittelijat ja asukkaat asetetaan epätasarooiseen asemaan suhteessa toisiinsa. Tämä johtaa usein siihen, että keskustelut kärjistyvät ja kritiikki kohdistuu nimenomaan tilaisuuden

vetämisestä vastuussa olevaan viranhaltijaan. Erään vastaajan mukaan joskus yksikin kriittinen asukas pystyy toiminnallaan ”torpedoimaan” koko tilaisuuden. Lisäksi esittely- ja kuulemis-tilaisuudet usein järjestetään vasta silloin, kun merkittävä osa käsiteltävistä päätöksistä on jo tehty eikä kuntalaisilla enää ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa kaavoitus- ja suunnittelupäätöksiin. Tällöin tilaisuuden vetämisestä vastaavan viranhaltijan tehtäväksi jää pelkästään perustella ja puolustella jo tehtyjä päätöksiä.

Kulttuuriset valmiudet

Kulttuuriset valmiudet viittaavat kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista määrittelevään ja ohjaavaan ”järkeen”. Tällä tarkoitetaan erilaisia hallinnon sisällä vallitsevia käsityksiä oikeista päätöksenteon tavoista ja käytännöistä. Mikäli yhteiskunnassa vallitsevat normit tukevat suoraan kansalaisosallistumista, uudenlaisten demokratiainnovaatioiden sekä osallistumismenetelmien omaksuminen ja vakiinnuttaminen osaksi olemassa olevaa hallinnollista ja poliittista järjestelmää käy helpommin (Curato & Böker 2016). Osittain osallistumista ohjaavien periaatteiden omaksumiseen vaikuttavat hallinnon toimintaa ohjaavien erilaisten periaatteiden moninaisuus ja päällekkäisyys. Julkiseen hallintoon kohdistuu hyvin erilaisia vaatimuksia, joiden yhteensovittaminen saattaa osoittautua haasteelliseksi julkisessa hallinnossa toimiville viranhaltijoille (Moynihan 2003).

Haastattelut osoittavat, että julkiseen hallintoon kohdistuvat paineet näkyvät myös Turun kaupungissa. Erityisesti osallistumisen toteutumiseen vaikuttavat viime vuosikymmenien aikana levinneet julkisen-yksityisen kumppanuuden periaatteet, joiden johdosta monet aikaisemmin yksinomaan julkisen hallinnon tehtäväksi asetuista tehtävistä pyritään nykyisin tuottamaan yhteistyössä yritysten, yhteisöjen ja kansalaisten kanssa (Haveri & Pehk 2008). Kumppanuuksille ja verkostoyhteistyölle perustuva hallinta asettaa rajoja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksille erityisesti tilanteissa, joihin liittyy vahvoja yksityisiä intressejä. Tällöin elinkeinoelämän edustajien mielipiteet otetaan yleensä paremmin huomioon, kuin kaupunkilaisten toiveet ja tarpeet.

”Se nyt tuntuu olevan tämän päivän mantra, ettei me voida tehdä yhtään mitään itse, vaan me tarvitaan tietty määrä kumppaneita. Sitten kun me on valittu se kumppani, se kumppani voi sanella mitä tehdään, jolloin kuntalaisille ei jää paljon sanottavaa siihen enää. Se on sen varjopuoli, että kun halutaan niin sanotusti ulkoistaa sitä tekemistä, niin vähemmän kuntalaisilla on mahdollisuus oikeasti vaikuttaa.” (VH13)

Kansalaisosallistumisen periaatteiden omaksumista saattavat hidastaa myös hallinnon sisäiset perinteet ja vakiintuneet päätöksenteon tavat. Ne määrittävät, vallitseeko hallinnossa osallistumisen kulttuuri vai tehdäänkö päätökset mieluummin perinteisten tapojen mukaan, jolloin lopullinen vastuu päätöksenteosta säilytetään vaaleilla valittujen poliitikoiden sekä viranhaltijoiden harteilla (Jäske 2019; Jäntti ym. 2017). Uusien kansalaisosallistumisen muotojen sekä edustuksellisen demokratian periaatteiden osittainen yhteentörmäys heijastuu siinä, kuinka vastaajat kuvailevat suorien osallistumismenetelmien sekä perinteisten edustuksellisuudelle perustuvien toimintatapojen välistä suhdetta. Osa vastaajista näkevät demokratiainnovaatioiden sekä muiden kansalaisosallistumisen muotojen roolin päätöksenteossa suhteellisen vähäisenä. Erityisesti rahankäytössä kuntalaisten suora osallistuminen ei takaa rahojen tehokkainta mahdollista käyttöä, vaan päätösvalta tulee säilyttää vaaleilla valittujen poliitikkojen sekä heidän ohjauksessaan olevien hallinnon viranhaltijoiden vastuulla.

Valtaosa haastatteluihin osallistuneista viranhaltijoista eivät kuitenkaan näe kuntalaisten osallistumista suorana vaihtoehtona edustukselliselle demokratialle, vaan pitää niitä toisiaan vahvistavina tekijöitä. Osallistuvan demokratian toimintamallit täydentävät edustuksellista demokratiaa tuomalla esiin sellaisia asioita, jotka eivät välttämättä edustuksellisen demokratian kanavien kautta pääse esiin. Näin suoraan osallistumista voidaan pitää vastavoimana perinteisen edustuksellisen demokratian toimintamallien ja -tapojen heikkouksille. Se tarjoaa kuntalaisille aidomman kanavan päätöksenteoon, kuin puoluepolitiikan sekä ”poliittisten valtapyrkimysten” värittämä edustuksellinen demokratia.

Haastattelut osoittavat, että hallinnossa valitsee hyvin erilaisia käsityksiä oikeaoppisista päätöksenteon tavoista sekä käytännöistä. Tämä näkyy muun muassa siinä, että hallinnossa työskentelevillä toimijoilla on erilaisia käsityksiä siitä, missä järjestyksessä päätettävistä asioista tulee tiedottaa kuntalaisille ja päättäjille. Poliitikkojen mielestä heidän tulisi saada tietoa asioista ennen kuntalaisia, jolloin poliitikoilla on mahdollisuus tutustua valmisteltaviin päätöksiin ennen kuin niistä tulee julkisia. Tästä johtuen kuntalaiset saattavat saada tiedon päätettävistä asioista vasta kun ne ovat käyneet läpi poliittisen prosessin, jolloin kuntalaisten tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa päätettäviin kysymyksiin on jo saattanut kaventua huomattavasti.

Osallistumisen toteutumista rajoittavat myös kulloisetkin voimassa olevat poliittiset valtasuhteet sekä ”lehmänkaupat”. Tämä kertoo siitä, että osallistumisen vaikutukset voivat olla riippuvaisia päätöksenteon tilanteesta osallisina olevien tahojen ja intressien taustalla vaikuttavista laajemmista poliittisista kytköksistä. Erityisesti mikäli päätettäviin asioihin liittyy vahvoja poliittisia intressejä, joita tukevat vallassa olevien puolueiden edustajat kunnanvaltuustossa ja hallituksessa, ne saattavat edetä hallinnossa ripeästi. Toisaalta hallinnolla on myös mahdollisuus hidastaa tai muulla tavoin heikentää sellaisten aloitteiden toteuttamista, jotka saattavat vaarantaa puolueiden ja niitä tukevien vahvojen tahojen intressejä. (vrt. Smith 2009, 93.)

”Varmaan kuntalaisten heikot vaikuttamismahdollisuudet johtuvat osittain siitä, että on jo päätetty, että mitä halutaan. Tällöin se on sitten vähän kiusallista, jos osoittautuu, että päätökset eivät olekaan sitä, mitä aluksi haluttiin. Osittain poliittinen valtakain voi siihen liittyä. Joskus päätöksiin liittyy poliittisia lehmänkauppoja, jolloin kuntalaisten mielipiteillä ei oikeasti ole kauheasti vaikutusta.” (VH8)

JOHTOPÄÄTÖKSET

Yhteenveto tutkimustuloksista

Tutkimuksessa tarkasteltiin kuntalaisten osallistumisen merkitystä sekä osallistumisen toteutumista ylimmän virkamiesjohdon näkökulmasta. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että kunta-

laisosallistumisen merkitys tiedostetaan hyvin johtavien viranhaltijoiden piirissä. Toisaalta osallistumisen käytännön toteutuksessa on heikkouksia, jotka näkyvät muun muassa siinä, kuinka vaihtelevasti osallistuminen toteutuu eri toimialojen sisällä. Kuntalaisten osallistumisella ei useinkaan ole merkittävää suoraa vaikutusta tehtäviin päätöksiin, vaan ensisijaisesti kuntalaisten osallistumista käytetään tiedon keräämiseksi päätöksiin liittyvistä kysymyksistä, jolloin lopullinen valta päätösten tekemisestä säilyy vastuussa olevilla poliitikoilla sekä viranhaltijoilla. Lisäksi osallistumisen nähdään kasautuvan jo ennestään aktiivisille kansalaisille.

Monet tutkimuksen tuloksista tukevat aikaisempien tutkimuksien johtopäätöksiä. Tutkimus osoittaa, että kansalaisosallistumiseen liittyy erilaisia institutionaalisia taustatekijöitä, jotka voivat edistää tai heikentää osallistumisen toteutumista. Osallistumisen toteutumista heikentävät muun muassa puutteet osallistumista säätelevässä lainsäädännössä, organisaation ja viranhaltijoiden valmiuksissa sekä hallinnon sisällä vallitsevassa osallistumisen kulttuurissa. Tiivistelmä erilaisista osallistumisen toteutumiseen vaikuttavista valmiuksista ja niihin liittyvistä tekijöistä on koottu alla olevaan taulukkoon (Taulukko 1).

Tutkimus osoittaa, että vaikka johtavat viranhaltijat suhtautuvat pääsääntöisesti myönteisesti kuntalaisten osallistumiseen, viranhaltijoiden kesken on suuria eroja siinä, millaiseksi he määrittelevät osallistumisen ihanteellisen vaikuttavuuden. Tämän kysymyksen voidaan katsoa olevan yhteydessä laajempaan kysymykseen osallistumismenetelmien sekä edustukselliseen demokratiaan kuuluvien vaikuttamistapojen välisestä suhteesta (Jäntti ym. 2017). Osalle viranhaltijoista kuntalaisosallistumisen muodot edustavat puhtaampaa vaikuttamisen tapaa, kuin edustuksellisen järjestelmän läpi ”suodatutvat” vaikuttamistavat. Toiset ovat puolestaan sitä mieltä, että uusien osallistumismenetelmien tehtävänä on ainoastaan täydentää edustukselliselle demokratialle pohjautuvaa päätöksentekoa. Esimerkiksi suuria rahallisia investointeja koskevissa päätöksissä vastaajat pitivät vakiintuneita, edustuksellisuudelle perustuvia toimintatapoja ensisijaisina päätöksentekotapoina.

Tutkimuksen tulokset kertovat käynnissä olevasta ja keskeneräisestä kulttuurisesta muutoksesta, jossa hallinnon sisällä vaikuttaa saman-

Taulukko 1. Hallinnon valmiudet kansalaisosallistumisen kehittämiseen

Hallinnon valmiudet	
Lainsäädäntö	Osallistumista koskeva lainsäädäntö eri toimialoilla
Organisatoriset valmiudet	Osallistumisen toteuttamiseen käytettävissä olevat taloudelliset resurssit
	Tiedonkulku hallinnon sisällä
	Toimintojen koordinaatio ja työnjako
	Osallistumisen arviointiin käytettävissä olevat työkalut ja käytännöt
	Osallistumisen pitkäjänteisyys
Yksilölliset valmiudet	Viranhaltijoiden käytettävissä oleva työaika
	Viranhaltijoiden osaaminen
	Viranhaltijoiden asenteet kuntalaisten mielipiteitä ja kuntalaisten osallistumista kohtaan
Kulttuuriset valmiudet	Hallinnon sisäiset päätöksenteon tavat
	Päätöksentekoa ohjaavat periaatteet

aikaisesti erilaisia näkemyksiä kuntalaisosallistumisen tavoitteista ja tehtävistä. Huomattavaa on, että vaikka viranhaltijoiden kesken tuntuu vallitsevan yleinen käsitys kuntalaisosallistumisen hyödyllisyydestä, viranhaltijoiden käsitykset muiden hallinnon edustajien asenteista ovat kielteisempiä. Vastaajat näkevät, että erityisesti hallinnon alemmalla tasolla viranhaltijoiden asenteet kuntalaisten osallistumista kohtaan ovat osittain vähätteleviä. Tätä voidaan pitää osoituksena siitä, etteivät kuntalaisosallistumista säätelevät strategiat ja mallit ole vielä saaneet jalansijaa kaikilla hallinnon tasoilla. Toisaalta viranhaltijat voivat pyrkiä vierittämään hallinnon ongelmia alemmalla hallinnon tasolla toimivien viranhaltijoiden vastuulle. Tämän on katsottu olevan aikaisemmassa tutkimuksessa ominaispiirteenä erityisesti sellaisissa organisaatioissa, joissa vallitsee samanaikaisesti hyvin erilaisia ja keskenään ristiriitaisia tavoitteita muun muassa päätöksenteon demokraattisuutta sekä tehokkuutta kohtaan (vrt. Pellinen ym. 2018).

Askelmerkkejä tulosten hyödyntämiseen sekä jatkotutkimukselle

Tutkimuksessa tunnistetut osallistumisen toteuttamisen kannalta oleelliset taustatekijät luovat pohjaa hallinnon kehittämiseksi siten, että erilaiset osallistumiskanavat voidaan integroida

paremmin osaksi kunnan hallinnollista järjestelmää. Osa taustatekijöistä koskee osallistumista säätelevää lainsäädäntöä, joka säätelee kansalaisosallistumisen edellytyksiä valtakunnallisesti. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että viranhaltijat kokevat lainsäädännöstä tulevien velvoitteiden ohjaavan osallistumista vaihtelevasti eri toimialoilla. Mikäli osallistumistyötä koskevan oikeudellisen sääntelyn merkitystä halutaan korostaa, vaatii se konkreettisten velvoitteiden lisäämistä kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista koskevaan lainsäädäntöön. Toisaalta lainsäädännöstä tulevien velvoitteiden tulee myös olla realistisia suhteessa paikallishallinnon resursseihin.

Lisäksi kuntalaisten osallistumista voidaan tukea kuntaorganisaation sisäisiä sekä viranhaltijoiden henkilökohtaisia valmiuksia kehittämällä. Organisatorisia valmiuksia voidaan edistää muun muassa kaupungin osallistumisstrategiaa selkeyttämällä sekä osallistumistavoitteita sekä -tapoja määrittelemällä. Osallistumisen tavoitteiden ja tapojen tulee olla läpileikkaavasti julkituotuna hallinnon ohjaavissa asiakirjoissa ja myös osallistumisen vaikuttavuuden arvioimiseksi tulee olla käytössä toimintatapoja. Osallistumista toteuttavien viranhaltijoiden henkilökohtaisia valmiuksia voidaan puolestaan vahvistaa ohjeistuksella, koulutuksella sekä henkilöstöresursseja lisäämällä. Osallistumisen

toteutumisen kannalta on tärkeää, että viranhaltijoilla on riittäviä taitoja sekä ajallisia resursseja osallistumisprosessien suunnitteluun ja toteutukseen.

Viimeiseksi, osallistumismahdollisuuksien edistäminen vaatii myös muutoksia hallinnossa vallitsevaan poliittiseen kulttuuriin. Yksilöllisellä tasolla osallistumisen kulttuuria voidaan edistää yksittäisten viranhaltijoiden asenteisiin ja suhtautumiseen vaikuttamalla. Viranhaltijoiden ymmärrystä osallistumisen hyödyistä sekä roolista omassa työssä voidaan vahvistaa tarjoamalla viranhaltijoille ohjeistusta sekä koulutusta. Kollektiivisella tasolla osallistumisen kulttuurin omaksuminen voi vaatia aikaa, jotta osallistumisen periaatteet vakiintuvat osaksi hallinnon toimintaa. Ihanteellisesti osallistuminen on pitkäjänteistä ja tavoitteellista toimintaa, joka ei lakkaa projektirahoituksen loppuessa, vaan tarjoaa kuntalaisille jatkuvan tavan olla mukana kaupungin palveluiden sekä asuinympäristönsä kehittämisessä. Lisäksi osallistumisen edistäminen vaatii tietoista toimintaa erilaisten kuntalaisten osallistumista edistävien normien ja käytäntöjen edistämiseksi ja vakiinnuttamiseksi. Tämä voi edellyttää myös organisaation sisäistä keskustelua hallinnolle asetettujen vaatimusten yhteensovittamisesta sekä eri osallistumistapojen priorisoinnista erilaisissa päätöksenteon kysymyksissä ja vaiheissa (Landwehr 2015; Thompson 2008).

Koska tutkimuksen aineisto on kerätty vain yhdessä kuntaorganisaatiossa, on syytä pohtia, kuinka hyvin tutkimuksen tulokset ovat hyödynnettävissä muissa suomalaisissa kaupungeissa. Viime kädessä kysymys tiivistyy siihen, kuinka tyypillistä suurkaupunkia Turku edustaa ajatellen johdon asenteita ja yleistä ajattelumaa-

ilmaa. Vaikka Turun erityisyyttä suhteessa muihin Suomen kuntiin ei tämän tutkimuksen puitteissa ole ollut mahdollista selvittää, ei tutkimushaastatteluissa kuitenkaan ilmennyt mitään poikkeuksellisuuteen viittaavaa. Tästä syystä on oletettavaa, että monet tutkimuksessa esiin nousseet ongelmakysymykset uusien osallistumismenetelmien integroimisen haasteista koskevat tällä hetkellä myös monia muita suomalaisia kuntia. Näiden haasteiden ratkaiseminen on tärkeää, kun kunnat pyrkivät edistämään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia heitä koskevilla päätöksissä.

Huomionarvoista on, että tutkimusta varten haastatellut viranhaltijat edustavat hallinnon ylintä johtoa, jolla ei välttämättä ole käytännön kokemusta osallistumisen toteuttamisesta. Tästä syystä vastaajien näkemykset kuntalaisten osallistumisesta saattavat poiketa varsinaista katutason työtä tekevien viranhaltijoiden näkemyksistä (ks. Tahvilzadeh 2015). Tutkimuksessa ei myöskään ole otettu huomioon kuntalaisten omia käsityksiä osallistumisesta. Kuntalaisten kyvyillä ja taidoilla voi olla yhteys kuntalaisten valmiuksiin ja halukkuuteen käyttää erilaisia osallistumistapoja ja -malleja (ks. Jäske 2019; Lundell ym. 2016). Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia edistettäessä tulee kiinnittää huomiota myös alemmalla hallinnon tasolla työskentelevien viranhaltijoiden sekä kuntalaisten näkökulmiin osallistumista koskien.

Tutkimusta ovat rahoittaneet Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO) -tutkimushanke (312671/312676) sekä Turun kaupunkitutkimusohjelma.

LÄHTEET

- Adensskog, Magnus (2018). *Democratic Innovations in Political Systems – Towards a Systemic Approach*. Örebro Studies in Political Science 42.
- Bherer, Laurence (2010). Successful and Unsuccessful Participatory Arrangements: Why Is There a Participatory Movement at the Local Level? *Journal of Urban Affairs*, 32(3), 287–303.
- Blakeley, Georgina (2010). Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 130–145.
- Blaug, Ricardo (2002). Engineering Democracy. *Political Studies*, 50, 102–116.
- Blaug, Ricardo (2010). *How Power Corrupts: Cognition and Democracy in Organisations*. New York: Springer.
- Borg, Sami (2013). Indikaattorikatsaukset. Teoksessa Borg, Sami (toim.), *Demokratiaindikaattorit 2013* (s. 17–94). Helsinki: Oikeusministeriö.

- Bäcklund, Pia & Kallio, Kirsi-Pauliina (2012). Poliittinen toimijuus julkishallinnon lapsi- ja nuorisopoliittisessa osallistumisretoriikassa. *Alue ja Ympäristö*, 41(1), 40–53.
- Christensen, Henrik S. (2015). Process or Outcome? How the Citizens' Initiative to Ban Fur Farming Affected Political Trust among Users of Avoin Ministeriö. *Research on Finnish Society*, 8, 61–71.
- Christensen, Henrik S., Jäske, Maija, Setälä, Maija & Laitinen, Elias (2016). *Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu- ja nro 56.
- Curato, Nicole & Böker, Marit (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda. *Policy Sciences*, 49(2), 173–190.
- Dryzek, John S. & Tucker, Aviezer (2008). Deliberative innovation to different effect: Consensus conferences in Denmark, France, and the United States. *Public Administration Review*, 68(5), 864–876.
- Font, Joan, Sesma, Dolores & Fontcuberta, Paloma (2014). The causes of local participation. Teoksessa Font, Joan, Della Porta, Donatella & Sintomer, Yves (Eds.), *Participatory democracy in southern Europe. Causes, characteristics and consequences* (s. 37–69). Lontoo: Rowman & Littlefield.
- Ganuzza, Ernesto & Baiocchi, Gianpaolo (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), artikkeli 8.
- Geissel, Brigitte & Newton, Kenneth (Eds.) (2012). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* Lontoo ja New York: Routledge.
- Haveri, Arto & Pehk, Teele (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampere University Press.
- Hendriks, Carolyn (2016). Coupling Citizens and Elites in Deliberative Systems: The Role of Institutional Design. *European Journal of Political Research*, 55, 43–60.
- Häikiö, Liisa (2005). *Osallistumisen rajat*. Tampere: Tampere University Press.
- Häikiö, Liisa, Lehtonen, Pauliina & Salminen, Jarkko (2016). Globaalin menetelmän paikalliset käytännöt – osallistuva budjetointi Tesomajärven suunnittelussa. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 54(1), artikkeli 2.
- Johnson, Genevieve F. (2015). *Democratic Illusion. Deliberative Democracy in Canadian Public Policy*. University of Toronto Press.
- Jäntti, Anni, Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2017). Osallistuminen julkishallinnon legitimitteettikysymyksenä. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.), *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä* (s. 34–57). Tampere: Tampere University Press.
- Jäppinen, Tuula (2013). Käyttäjädemokratia. Teoksessa Piipponen, Sirkka-Liisa ja Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.), *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012* (s. 63–68), Helsinki: Kuntaliitto.
- Jäske, Maija (2018). Participatory Innovations and Maxi-Publics: The Influence of Participation Possibilities on Perceived Legitimacy at the Local Level in Finland. *European Journal of Political Research*, 58, 603–630.
- Jäske, Maija (2019). *Democratic Innovations in Finnish Local Politics: Essays on the Varieties, Causes and Consequences of Mechanisms for Direct Citizen Participation*. Turku: University of Turku.
- Kuokkanen, Kanerva (2016). *Developing Participation through Projects? A Case Study from the Helsinki Metropolitan Area*. Helsinki: University of Helsinki.
- Landwehr, Claudia (2015). Democratic Meta-Deliberation. *Political Studies*, 63, 38–54.
- Leino, Helena (2006). *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka: Tutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Tampere: Tampere University Press.
- Lewanski, Rodolfo (2013). Institutionalizing Deliberative Democracy: The 'Tuscany laboratory', *Journal of Public Deliberation*, 9(1), Article 10.
- Lundell, Krister, Karjalainen, Maija & Christensen, Henrik S. (2016). After the Merger: Do Citizens Want Democratic Innovations? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(3), 3–31.
- Mansbridge, Jane, Bohman, James, Chambers, Simone, Christiano, Thomas, Fung, Archon, Parkinson, John, Thompson, Dennis F. & Warren, Mark E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. Teoksessa Parkinson, John & Mansbridge, Jane (Eds.), *Deliberative Systems* (1–26). Cambridge: Cambridge University Press.
- Matikainen, Janne, Talvitie-Lamberg, Karoliina & Kunnas, Heikki (2008). Virkamiesten asennoituminen verkko-osallistumista kohtaan. *Hallinnon Tutkimus*, 27(4), 22–37.
- Michels, Ank & De Graaf, Laurens (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491.

- Michels, Ank (2011). Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275–293.
- Michels, Ank (2012). Citizen Participation in Local Policy Making: Design and Democracy. *International Journal of Public Administration*, 35(4), 285–292.
- Moynihan, Donald P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D.C. *The American Review of Public Administration*, 33(2), 164–188.
- Myllyniemi, Sami (2013). *Vaikuttava osa. Nuorisobarometri 2013*. Nuorisosiain neuvottelukunnan julkaisuja nro 50.
- Nabatchi, Tina & Amsler, Lisa B. (2014). Direct Public Engagement in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 44(4), 63–88.
- Nabatchi, Tina (2010). Deliberative Democracy and Citizenship: In Search of the Efficacy Effect. *Journal of Public Deliberation*, 6(2), artikkeli 8.
- Newton, Kenneth (2012). Curing the democratic malaise with democratic innovations. Teoksessa Geissel, Brigitte & Newton, Kenneth (Eds.), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* (s. 3–20). Lontoo ja New York: Routledge.
- Niirikoski, Marja-Liisa & Setälä, Maija (2015). Deliberative Mini-Publics and User-Driven Innovation in the Public Sector: Comparing Underpinnings, Procedures and Outcomes. *Collaborative Governance and Public Innovation in Northern Europe*, 23–45.
- Nivala, Elina & Ryyänen, Sanna (2013). Kohti sosiaalipedagogista osallisuuden ideaalia. *Sosiaalipedagoginen aikakauskirja, vuosikirja 2013*, 9–41.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2013). Kunnan tarjoamat osallistumis-, vaikuttamis- ja palautetavat. Teoksessa Piipponen, Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.), *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012* (s. 44–62). Helsinki: Kuntaliitto.
- Pellinen, Jukka, Mättö, Toni, Sippola, Kari & Rautiainen, Antti (2018). Blame game or dialogue? Financial, professional and democratic accountabilities in a complex health care setting. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 31(2), 626–650.
- Pihlaja, Ritva & Sandberg, Siv (2012). *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriön julkaisuja nro 27.
- Puustinen, Sari (2006). *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 34.
- Ravazzi, Stefania (2017). When a Government Attempts to Institutionalize and Regulate Deliberative Democracy: The How and Why from a Process-Tracing Perspective, *Critical Policy Studies*, 11(1), 79–100.
- Rättilä, Tiina & Rinne, Jarmo (2017). Ei osallistumista vaan vaikuttamista! Asukasaktiivit paikallisina toimijoina ja asuinympäristön kehittäjinä. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.), *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä* (s. 99–117). Tampere: Tampere University Press.
- Setälä, Maija (2017). Connecting Deliberative Mini-Publics to Representative Decision Making. *European Journal of Political Research*, 56, 846–863.
- 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.
- Sjöblom, Stefan (2011). Finland: The Limits of the Unitary Decentralized Model. Teoksessa Loughlin, John, Hendriks, Frank & Lidström, Anders (Eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Graham (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Steiner, Jürg (2012). *The Foundation of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tahvilzadeh, Nazem (2015). Understanding Participatory Governance Arrangements in Urban Politics: Idealist and Cynical Perspectives on the Politics of Citizen Dialogues in Göteborg, Sweden. *Urban Research & Practice*, 8(2), 238–254.
- Thompson, Dennis F. (2008). Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 497–520.

PUBLICATION

4

Kaksisuuntainen katu. Poliitikot osallistujina puntaroivassa kansalaiskeskustelussa

Mikko Värttö, Maija Jäske, Kaisa Herne & Kimmo Grönlund

Politiikka 63(1), 28–53

<https://doi.org/10.37452/politiikka.98388>

Publication reprinted with the permission of the copyright holders.

Kaksisuuntainen katu

Poliitikot osallistujina
puntaroivassa kansalaiskeskustelussa



Niin se oli tavallaan kaksisuuntainen katu siltä osin,
et me saatiin tietoa, mut me pystyttiin myös sitä antamaan.

Turku keskustelee -kansalaispaneeliin osallistunut kaupunginvaltuutettu

MIKKO VÄRTTÖ
MAIJA JÄSKE
KAISA HERNE
KIMMO GRÖNLUND

TIIVISTELMÄ Demokratiatutkijat pohtivat parhaillaan, miten puntaroivat kansalaiskeskustelut voitaisiin kytkeä perinteiseen edustukselliseen päätöksentekoon. Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty, että poliitikkojen osallistuminen puntaroihin kansalaiskeskusteluihin voisi vahvistaa puntaroivien kansalaiskeskustelujen kytköstä demokraattiseen päätöksentekoon. Tutkimme Turussa järjestetyn puntaroivan kansalaispaneelin avulla, miten poliitikkojen ja kansalaisten yhteinen keskustelu onnistuu ja miten poliitikot sen kokevat. Poliitikkojen osallistumisen on väitetty muun muassa vahvistavan poliitikkojen sitoutumista kansalaiskeskustelujen pohjalta tuotettuihin suosituksiin sekä lisäävän heidän intressiään edistää suosituksia päätöksenteossa. Toistaiseksi poliitikkojen osallistumista puntaroihin kansalaiskeskusteluihin on kuitenkin tutkittu hyvin vähän.

Lisätäksemme tietoa keinoista vahvistaa kytköksiä puntaroivien kansalaiskeskustelujen ja vaalidemokratian instituutioiden välillä tutkimme, kuinka kaupunginvaltuutettujen osallistuminen vaikutti *Turku keskustelee* -kansalaispaneelin työskentelyyn. Lisäksi tutkimme, kuinka valtuutetut kokivat osallistumisensa paneeliin sekä miten he suhtautuvat kuntalaisten suoraan poliittiseen osallistumiseen. Kansalaispaneeli järjestettiin toukokuussa 2020 ja siihen osallistui 171 kuntalaista sekä 21 valtuutettua. Paneelin aiheena oli kaupungin keskustan liikennejärjestelyt, ja paneelin jälkeen osallistujat äänestivät kolmen erilaisen skenaarion välillä.

Tutkimusta varten haastattelimme 11 paneeliin osallistunutta valtuutettua sekä teimme kyselyn, johon vastasi 17 valtuutettua ja 171 kuntalaista. Tutkimuksemme osoittaa, että valtuutettujen osallistuminen ei vaikuttanut kielteisesti puntaroihin keskusteluun kansalaispaneelissa. Keskustelun aikana valtuutetut saivat lisää tietoa kuntalaisten toiveista ja tarpeista. Lisäksi keskustelu vahvisti valtuutettujen käsitystä kuntalaisten asiantuntijuudesta sekä kyvystä osallistua päätöksentekoon ja muodostaa valistuneita mielipiteitä. Valtuutetut myös suhtautuivat myönteisesti ajatukseen puntaroivien kansalaispaneelin käytöstä valtuustotyön tukena jatkossakin.

JOHDANTO

Viime vuosina on tutkittu laajasti niin kutsuttujen *demokraattisten innovaatioiden* mahdollisuutta täydentää poliittista järjestelmää ja tuoda siihen yhtäältä osallistuvan demokratian ja toisaalta deliberatiivisen eli puntaroivan demokratian elementtejä (Warren 2009; 2017). Demokraattisilla innovaatioilla tarkoitetaan menettelyjä, joiden tavoitteena on lisätä ja syventää kansalaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon (Smith 2009). Viime vuosina empiirisesti tutkituimmaksi innovaatioksi on noussut satunnaisotokseen perustuva puntaroiva kansalaiskeskustelu, josta käytetään usein nimitystä mini-demos (*mini-public*). Satunnaisotoksen perusteella muodostettu mini-demos on pieni otos kansasta, mutta edustaa sen moninaisuutta (Grönlund ym. 2014).

Aikaisemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että puntaroivat kansalaiskeskustelut jäävät usein irralliseksi muista poliittisista areenoista (Curato ja Böker 2016; Svensson 2008). Tutkijoita askarruttaakin, miten kansalaiskeskusteluja voitaisiin linkittää vaalidemokratiaan perustuvaan järjestelmään. Yksi ehdotetuista keinoista on poliittisten päättäjien osallistuminen kansalaiskeskusteluihin (Farrell ym. 2020). Esimerkiksi Irlannissa, Isossa-Britanniassa ja Belgiassa on kokeiltu tämän tyyppistä ”hybridimallia” (Aarninsalo ym. 2020). Tutkimukset ovat osoittaneet, että poliitikoiden mukaan ottamisella voi olla myönteisiä vaikutuksia keskusteluiden laadulle ja tuloksille (Farrell 2014, 114). Toisaalta poliitikkojen ja tavallisten kansalaisten välinen keskustelu ei ole välttämättä tasa-arvoista puntaroivan demokratian ideaalin edellyttämällä tavalla (Mansbridge ym. 2010).

Me kysymme, miten poliitikkojen osallistuminen vaikuttaa puntaroiviin kansalaiskeskusteluihin ja miten poliitikot kokevat oman osallistumisensa keskusteluihin. Tutkimustamme varten järjestimme puntaroivan demokratian mallin mukaisen *Turku keskustele* -kansalaispaneelin toukokuussa 2020 yhteistyössä Turun kaupungin kanssa. Kansalaispaneelissa 171 kuntalaista ja 21 kaupunginvaltuuston jäsentä keskustelivat Turun kaupungin keskustan liikennejärjestelyistä, minkä jälkeen paneeliin osallistuneet kuntalaiset äänestivät kolmen erilaisen skenaarion välillä. Kansalaispaneelin äänestystulos vietiin osaksi yleiskaavan valmistelua kaupungin päätöksentekokeleimissä.

Haastattelimme tutkimusta varten yhtätoista kaupunginvaltuutettua, jotka osallistuivat *Turku keskustele* -kansalaispaneeliin. Tavoitteemme oli kartoittaa keskusteluihin osallistuneiden valtuutettujen motivaatiota osallistua, kokemuksia osallistumisesta sekä näkemyksiä vastaavien osallistumismuotojen käytöstä laajemmin. Pyrimme haastattelujen avulla selvittämään *mitä poliitikot ajattelevat osallistumisesta puntaroiviin kansalaiskeskusteluihin yhdessä kansalaisten kanssa sekä niiden roolista päätöksenteossa*. Täydensimme haastatteluaineistoa osallistuneille valtuutetuille ja kuntalaisille tehdyillä kyselyillä. Kuntalaiskyselyllä selvitimme kuntalaisten kokemusta keskusteluista sekä valtuutettujen roolista niissä.

On huomioitavaa, että tarkastelemme puntaroivan demokratian toteutumista pelkästään puntaroivissa kansalaiskeskusteluissa, emme laajemmassa merkityksessä, jossa puntaroivan demokratian nähdään toteutuvan julkisessa keskustelussa erilaisilla keskusteluareenoilla (esim. Habermas 2006). Emme myöskään viittaa puntaroivilla kansalaiskeskusteluilla keskusteluihin parlamentaarisisissa päätöksentekokeleimissä, vaikka ne ovat merkittäviä poliittisen argumentoinnin areenoita (Steiner ym. 2004). Sen sijaan tässä artikkelissa tarkoitamme puntaroivilla

kansalaiskeskusteluilla sellaisia puntaroivan demokratian periaatteille perustuvia suoran kansalaisosallistumisen muotoja, joihin kansalaiset osallistuvat päätöksentekoon suoraan ilman, että osallistuminen kanavoituisi puolueiden, poliitikkojen tai järjestöjen kautta. Lisäksi tarkastelemme nimenomaan hallintolähtöistä osallistumista, joka on yhteydessä käynnissä olevaan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin. Tämä voidaan määrittellä institutionaaliseksi osallistumiseksi, jossa kansalaisosallistuminen tapahtuu hallinnon määrittämässä puitteissa, eikä esimerkiksi vapaaehtoistyön, kansalaisaktiivisuuden tai muun kansalaislähtöisen osallistumisen kautta (Jäntti ym. 2016).

Seuraavaksi esittelemme puntaroivan demokratian teoriaa sekä pohdimme tutkimuskirjallisuuden pohjalta, millaisia mahdollisia haasteita poliitikkojen osallistuminen kansalaiskeskusteluihin asettaa puntaroivan demokratian periaatteiden toteutumiseksi. Tämän jälkeen esittelemme *Turku keskustelee* -kansalaispaneelin taustaa ja toteutusta. Tutkimusaineisto, analyysimenetelmät ja tutkimustulokset esitellään seuraavaksi. Johtopäätökset tiivistävät tärkeimmät tuloksemme. Tutkimuksen lopussa pohdimme vielä puntaroivien kansalaiskeskustelujen edellytyksiä toimia osana kuntahallintoa.

PUNTAROIVA DEMOKRATIA

Puntaroiva demokratia viittaa poliittiseen päätöksenteon ihanteelliseen malliin, jossa päätökset tehdään tietoperusteisen argumentoinnin varassa. Puntaroivan keskustelun kriteereinä ovat tasavertaisuus ja toisten kunnioitus (Gutmann ja Thompson 1996). Puntaroivassa keskustelussa osallistujat ovat valmiita muuttamaan mielipidettään, mikäli toiset keskustelijat saavat heidät vakuutettua argumenteillaan (Habermas 1975, 108), tai keskustelu antaa heille tietoa, joka kumoaa heidän aikaisemmat käsityksensä (Mansbridge ym. 2010). Puntaroivan demokratian ihanteen mukaan mielipiteitä arvioidaan vain sillä perusteella, miten hyvin ne on perusteltu, eikä esittäjän taustan tai aseman mukaan (Dryzek 2000, 2). Tavoitteena on, että osallistujat pysyvät irtautumaan yksityisiin intresseihinsä perustuvista vaatimuksista ja löytämään ratkaisuja, jotka kaikki osallistujat voivat hyväksyä (Dryzek 2001, 651).

Kiinnostus puntaroivaa demokratiaa kohtaan on vahvistunut viime vuosikymmenien aikana, sillä sen on nähty vastaavan joihinkin demokraattisten järjestelmien ongelmiin, kuten äänestysaktiivisuuden laskuun, heikkenevään poliittiseen luottamukseen ja vahvistuvaan polarisaatioon (Grönlund ym. 2010; 2015). Puntaroivan demokratian kannattajien mukaan se vastaa demokraattisen päätöksenteon ihannetta tuoden esiin todellisen ”kansan tahdon” (Bohman 1998, 401). Puntaroivan demokratian keskeinen sanansaattaja James Fishkin (2009) puhuu harkitusta kansalaismielipiteestä, joka poikkeaa mielipidetiedusteluissa selvitetystä nopeista reaktioista. Puntaroivassa demokratiassa pyrkimyksenä on kuulla erilaisia näkemyksiä, sovitaa niitä yhteen sekä saavuttaa yhteisymmärrys. Juuri pyrkimys erilaisten näkökulmien yhteensovittamisesta sekä yhteisymmärryksen saavuttamisesta erottaa puntaroivan demokratian sellaisista malleistä, joissa demokraattiset päätökset tehdään erilaisten vaihtoehtojen välillä äänestämällä tai neuvottelemalla (Fung 2006). Puntaroivan keskustelun avulla voidaan päästä irti populismista, joka voi perustua tiedon vääristelyyn, lyhytjänteisyyteen tai vaadittujen ratkaisujen kustannusten ohittamiseen.

Puntaroivaa demokratiaa ja sen käytännön sovelluksia on myös kritisoitu (esim. Sanders 1997; Young 2000). Ehkä painavin kritiikki liittyy siihen, miksi niiden kansalaisten, jotka eivät osallistu keskusteluun, pitäisi hyväksyä keskustelun perusteella muodostettu harkittu kansalaismielipide (Chambers 2009; Lafont 2017; Parkinson 2006). Vastineeksi on esitetty, että kansalaispaneelit eivät välttämättä sovikaan tuottamaan suoraan poliittisia päätöksiä, vaan pikemminkin tietoa, jota kansalaiset voivat arvioida ja käyttää oman mielipiteenmuodostuksensa tukena (Bächtiger ja Goldberg 2020).

Puntaroiva demokratia lähti liikkeelle teoreettisesta keskustelusta, mutta myöhemmin heräsi kiinnostus testata empiirisesti, miten ideaali voitaisiin käytännössä tavoittaa. Maailmalla onkin kehitetty useita erilaisia puntaroivan demokratian mallin mukaisia menetelmiä (Aarninsalo ym. 2020; Elstub 2014; Setälä ja Smith 2018).¹ Puntaroiva kansalaiskokous (*Citizens' Assembly*) kokoaa yhteen suuren joukon kansalaisia keskustelemaan jostain teemasta, mutta varsinaista päätösvaltaa kansalaiskokouksella ei ole, vaan se tarjoaa tukea vaalidemokratian kautta tapahtuvalle päätöksenteolle (Elstub 2014). Puntaroivassa mielipidemittauksessa (*Deliberative Poll*) satunnaisotoksella valitut kansalaiset saavat puolueetonta tietoa ja keskustelevat pienryhmissä. Tutkimuksellisen mielenkiinnon kohteena on harkittu kansalaismielipide, eli tiedon lisääntymisen ja pienryhmäkeskusteluissa muodostunut mielipide (Elstub 2014; Fishkin 1991).

Merkittävä osa puntaroivan demokratian käytännön toteutuksista perustuu siihen, että osallistujat valitaan satunnaisotannalla, jossa kullakin kansalaisella on yhtäläinen mahdollisuus tulla kutsutuksi kansalaiskeskusteluun. Satunnaisotantaan perustuva osallistuminen erottaa kansalaispaneelit ja muut vastaavat mallit vaaleilla valituista instituutioista. Osallistujat eivät voi ammattimaistua eikä heidän ympärilleen voi muodostua puolueiden kaltaisia ryhmittymiä. Vaalidemokratiassa edustaminen perustuu kansalaisten vaaleissa antamaan valtuutukseen tehdä muita koskevia päätöksiä. Myös kansalaispaneeli voi tehdä päätöksiä tai antaa tukea muiden kuin osallistujien mielipiteenmuodostukseen, jolloin on myös kyse edustamisesta siinä mielessä, että poliittista toimivaltaa käytetään muiden puolesta. Tutkijat ovat kutsuneet suoran kansalaisosallistumisen mallien edustuksellisuutta kansalaisedustamiseksi (Warren 2008) tai demokraattiseksi edustamiseksi (Landmore 2020, 55–56, 86–87). Kansalaisedustamisen oleellisin piirre on se, että pääsy edustajan asemaan on avoinna kaikille tavallisille kansalaisille yhtäläisesti, eikä riipu esimerkiksi yksilön asiantuntemuksesta tai kampanjaan käytettävissä olevista resursseista.

Tutkimukset osoittavat, että puntaroiva kansalaiskeskustelu voi vahvistaa kansalaisten osallistumista julkiseen päätöksentekoon. Kansalaiskeskustelut voivat johtaa osallistujien mielipiteiden muutoksiin, vahvistaa luottamusta demokraattisiin instituutioihin sekä kehittää kansalaistaitoja (Grönlund ym. 2010; Grönlund ym. 2015). Kansalaiskeskustelut auttavat kansalaisia muodostamaan preferenssejään (Gastil ym. 2018; List ym. 2013), lisäävät heidän tietotasoaan (Gastil ym. 2018) sekä ehkäisevät mielipiteiden polarisaatiota (Grönlund ym. 2015). Toisaalta empiiriset tutkimukset kansalaiskeskustelujen vaikutuksista päätöksiin ovat tuottaneet ristiriitaisempia tuloksia. Irlannissa kansalaiskokouksen suositukset koskien muun muassa aborttilainsäädännön, avioliittolainsäädännön ja vaalijärjestelmän uudistamista hyväksyttiin kansanäänestyksissä ja siten voidaan ajatella, että kansalaiskokouksella oli laajempaakin vaikutusta (Farrell ym. 2020; Suiter 2018). Esimerkiksi Irlannin aborttilainsäädännön tapauksessa 66 prosenttia äänestäjistä oli tietoisia kansalaiskokouksen suosituksista (Suiter 2018). Toisaalta Alankomaissa ja Kanadassa kansalaiskokousten tulokset eivät juurikaan vaikuttaneet tehtyihin päätöksiin (Fournier ym. 2011).

Viime aikoina demokratiatutkijoiden keskuudessa on virinnyt keskustelu siitä, kuinka kansalaiskeskustelujen vaikutuksia kollektiivisiin päätöksiin voitaisiin vahvistaa. Skaalaaminen, (*scaling up*), viittaa puntaroivien kansalaiskeskustelujen vaikutuksen lisäämiseen laajemman yleisön keskuudessa (Niemeyer 2014). Ajattelu pohjautuu niin sanottuun systeemiseen käsitykseen puntarovaista demokratiasta, jossa erilaiset kansalaiskokoukset ja -raadit sekä muut keskustelun tilat ja paikat nähdään osana laajempaa järjestelmää (Mansbridge 1999). Kansalaiskeskustelujen skaalaamisen tavoitteena on rikastuttaa julkista keskustelua tuomalla puntaroituja kansalaismielipiteitä asiantuntijoiden ja poliittisten päättäjien esittämien kantojen rinnalle.

Puntaroivan demokratian institutionalisoinnilla tarkoitetaan puntaroivien kansalaiskeskustelujen integroimista osaksi olemassa olevia päätöksentekoprosesseja. Institutionalisoimista edustaa esimerkiksi ajatus kansalaisraatien perustamista osaksi valiokuntien toimintaa (Hendriks 2016; Hendriks ja Kay 2019). Raadit voivat tarjota valiokunnille puntaroituja kansalaismielipiteitä erilaisista käsiteltävistä asioista. Kirjallisuudessa on esitetty myös muita tapoja, joiden avulla kytköstä politiikan eri areenoiden välillä voidaan vahvistaa. Puntaroivat kansalaiskeskustelut voidaan institutionalisoida vahvemmin osaksi poliittista järjestelmää kutsumalla poliitikot mukaan kansalaiskeskusteluihin yhdessä kansalaisten kanssa tai velvoittamalla heitä ottamaan julkisesti kantaa kansalaiskeskusteluun osallistuneiden kansalaisten esittämiin toimenpidesuosituksiin (Setälä 2017). On myös esitetty, että puntaroivien kansalaiskeskustelujen ja muun demokraattisen järjestelmän välinen kytkös voisi vaihdella riippuen siitä, miten hyvin vaalidemokratia toimii. Kansalaiskeskusteluja tarvittaisiin erityisesti silloin, kun vaalidemokratiaan perustuva järjestelmä ei ota kattavasti huomioon kaikkia kansalaisryhmiä ja heidän näkemyksiään (Kuyper ja Wolkenstein 2018).

Vaikka teoriakirjallisuudessa on esitetty erilaisia tapoja kytkeä puntaroivan kansalaiskeskustelun ja vaalidemokratian areenoja (Boswell ym. 2016; Setälä 2017), empiiristä tutkimusta tästä kytköksestä on toistaiseksi vähän (Farrell 2014; Farrell ym. 2020; Flinders ym. 2016; Hendriks 2016; Hendriks ja Kay 2019). Tavoitteemme onkin täydentää olemassa olevaa tietoa tutkimalla erityisesti poliitikkojen osallistumista puntaroivaan kansalaiskeskusteluun. Tarkastelemme seuraavaksi, millaisia mahdollisuuksia ja haasteita poliitikkojen osallistumisella on puntaroivien kansalaiskeskustelujen onnistumiselle.

POLIITIKOT MUKANA KANSALAISSPANEELISSA

Tutkimus viittaa siihen, että puntaroivan kansalaiskeskustelun muodolla on suuri merkitys keskustelujen onnistumiselle (Pearse 2008). Yksi merkittävä tekijä näyttäisi olevan se, osallistuuko keskusteluihin pelkästään kansalaisia vai myös asiantuntijoita, poliitikkoja tai eri intressiryhmien edustajia (White 2017). Pääsääntöisesti erilaisten intressiryhmien edustajat ovat voineet osallistua puntaroviin kansalaiskeskusteluihin pelkästään asiantuntijaroolissa, jolloin he ovat voineet vaikuttaa muun muassa siihen, millaisella tiedolla kansalaiskeskustelua pohjustetaan. Intressiryhmät ovat myös voineet julkistaa kansalaiskeskustelujen tuottamia suosituksia tai osallistua niiden toteuttamiseen (Hendriks 2006). Maailmalla on kuitenkin esimerkkejä myös hybridimalleista, joissa itse puntarointiin on osallistunut muitakin kuin kansalaisia. Esimerkiksi Irlannin perustuslain uudistusta käsittelevässä kansalaiskokouksessa kolmasosa osallistujista oli

poliitikkoja (Farrell 2014), ja Brysselin alueparlamentin hiljattain perustamissa puntaroivissa komiteoissa kolme neljäsosa 60 jäsenestä on tavallisia kansalaisia ja yksi neljäsosa parlamentaarikkoja (Niessen ja Reuchamps 2019).

Voiko asiantuntijoiden tai poliitikkojen kansalaispaneeliin osallistumiseen liittyä jotain ongelmia? Osallistujien tasavertaisuutta on yleensä pidetty puntaroivan demokratian edellytyksenä (Mansbridge ym. 2010). Yhtenä argumenttina eri valta-asemassa olevien ihmisten samanaikaista osallistumista vastaan voidaan pitää sitä, että hallitsevassa asemassa olevilla ihmisillä voi olla paremmat kyvyt ja taidot omien kantojensa esittämiseen sekä niiden perustelemiseen. Poliitikot saattavat olla kansalaisia taitavampia keskustelijoita ja heillä voi myös olla poliittiseen prosessiin ja käsiteltävään teemaan liittyvää tietoa kansalaisia enemmän. Poliitikoille kannanotojen esittäminen ja perusteleva julkisuusareenoilla on oleellinen osa heidän jokapäiväistä työtään. Poliitikoilla on siten paremmat valmiudet tuoda esiin omia kantojaan keskusteluissa sekä hankkia niille tukea muilta keskustelijoilta. Tämä voi johtaa poliitikkojen ”älylliseen dominointiin” (*intellectual domination*) keskusteluissa (Vandamme ym. 2018).

Poliitikkojen osallistumista puntaroivan demokratian malleihin voidaan pitää ongelmallisena myös siksi, että poliitikkojen tehtävänä on edistää erilaisia intressejä käyttäen hyödyksi kaikkia tarjolla olevia työkaluja (Bengtsson ja Wass 2011; Esaiasson 2000). Tämä tarkoittaa, että poliitikot saattavat hyödyntää myös puntaroivia kansalaiskeskusteluja edustaakseen keskusteluissa tietynlaisia intressejä. Martin Karlssonin (2012) mukaan poliitikot voivat ymmärtää edustajuuden kolmella eri tavalla. Poliitikko voi toimia ennen kaikkea oman puolueensa edustajana, jolloin hän saattaa nostaa esiin edustamansa puolueen näkemyksiä vahvistaakseen puolueensa profilia keskusteluissa käsitellyissä kysymyksissä. Poliitikot voivat myös toimia edistääkseen omien äänestäjensä preferenssejä ja tuoda heidän toiveitaan esiin, vaikka ne eivät vastaisikaan poliitikon edustaman puolueen linjaa. Poliitikoilla voi olla myös oman puolueensa poliittisista linjauksista tai äänestäjien preferensseistä eroavia henkilökohtaisia poliittisia intressejä, joten he saattavat osallistua kansalaiskeskusteluihin myös edistääkseen henkilökohtaisia poliittisia tavoitteitaan ja nostaakseen poliittista profiliaan keskusteluissa käsitellyissä kysymyksissä. Näin poliitikot saattavat käyttää kansalaiskeskusteluun osallistumista tai siihen liittyvää julkisuutta edistääkseen urallaan etenemistä tai muita henkilökohtaisia tavoitteitaan (Hendriks 2016). Poliitikot saattavat siis hyödyntää puntaroivia kansalaiskeskusteluja tavoilla, joita voidaan pitää osittain vastakkaisina puntaroivan keskustelun periaatteille.

Poliitikkojen osallistumisella puntaroivan demokratian keskusteluihin voi kuitenkin olla päätöksenteon kannalta myös myönteisiä vaikutuksia. Keskusteluihin osallistuessaan poliitikot voivat saada kansalaisilta arvokasta tietoa siitä, mitkä seikat kansalaiset kokevat tärkeiksi, millaisia ratkaisuja he pitävät oikeudenmukaisina ja millaiset ratkaisut todennäköisesti myös toimivat kansalaisten arjessa. Poliitikkojen osallistuminen myös vahvistaa keskusteluiden annin kulkeutumista vaalidemokratian suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmiin (Flinders ym. 2016). Kun poliittiset päätöksentekijät osallistuvat puntaroivan kansalaiskeskustelun julkilausumien muotoiluun, heillä on suurempi intressi edistää kansalaiskeskustelun huomioimista vaalidemokratiaan perustuvassa päätöksenteossa (Setälä 2017; Vandamme ym. 2018). Poliitikot voivat myös tuoda keskusteluihin lisää tietoa keskustelluista asiakysymyksistä. Poliitikkojen tieto poliittisista prosesseista taas voi auttaa keskustelun julkilausuman muotoilemista siten, että sillä on parempi mahdollisuus tulla huomioituksi tehtävissä päätöksissä.

Näkemykset poliitikkojen osallistumisen myönteisistä vaikutuksista ovat saaneet osittaista tukea eri puolilla maailmaa järjestetyistä puntaroivan demokratian sovelluksista. Poliitikkojen osallistuminen esimerkiksi tukee keskusteluiden tulosten huomioimista päätöksenteossa antamalla niille enemmän poliittista painoarvoa ja edistämällä näin keskusteluiden tulosten etenemistä päätöksentekoprosesseissa (Farrell 2014, 114). Systemaattisimmin poliitikkojen osallistumista on tutkittu Isossa-Britanniassa vuonna 2015 toteutetussa kansalaiskeskustelussa, jossa verrattiin pelkästään kansalaisista koostuvia keskusteluryhmiä kansalaisista ja poliitikoista koostuviin ryhmiin (Farrell ym. 2020). Vertailu osoitti, että vaikka jälkimmäisiin osallistuneet kansalaiset olivat taipuvaisempia tuntemaan, että jotkut keskustelijat hallitsivat keskustelua, kokemuksen todettiin vähentyneen seuraavilla tapaamiskerroilla (Flinders ym. 2016). Varsinkin pitkällä aikavälillä poliitikkojen osallistumisen mahdolliset haitalliset vaikutukset keskusteluihin jäivät vastaajien mukaan vähäisiksi.

Aikaisempi tutkimus poliitikkojen osallistumisesta on keskittynyt kansalaisten kokemuksiin, kun taas puntaroiisiin kansalaiskeskusteluihin osallistuneiden poliitikkojen kokemuksia ei ole juurikaan tutkittu. Tosin Irlannin kansalaiskokousta koskeva tutkimus osoitti, että keskusteluihin osallistuneet poliitikot olivat asenteiltaan vasemmistolaisempia ja liberaalimpia kuin kollegansa, jotka eivät osallistuneet keskusteluihin (Farrell ym. 2020, 14). Tutkimuksessa on myös aikaisemmin todettu, että puoluekentällä vasemmistopuolueet ovat oikeistopuolueita myönteisempiä kansalaisten osallistumista kohtaan (Núñez ym. 2016; Sintomer ym. 2008). Saattaakin olla, että keskusteluihin osallistuvat poliitikot suhtautuvat jo lähtökohtaisesti muita myönteisemmin suoraan kansalaisosallistumiseen. Kielteisemmin kansalaisosallistumiseen suhtautuvat poliitikot tuskin ilmoittautuvat yhtä todennäköisesti vapaaehtoisiksi osallistujiksi.

Edellä esitetyt tutkimustulokset osoittavat, että poliitikkojen osallistumisella voi olla useita myönteisiä vaikutuksia. Toisaalta osallistuminen puntaroivan kansalaiskeskustelun eri sovelluksiin asettaa poliitikot uudenlaisen tehtävän eteen. Kansalaiskeskustelut eroavat siitä, millaiseksi vaalidemokratiaan pohjautuvan poliittisen vaikuttamisen keinot ja tavoitteet perinteisesti käsitetään. Kansalaiskeskusteluihin osallistuvilta poliitikoilta tämä voi vaatia uudenlaisen asenteen omaksumista, jossa tavoitteena ei ole saada muita keskustelijoita poliitikon esittämien kantojen taakse, vaan kuulla erilaisia näkemyksiä ja löytää yhteisiä ja jaettuja näkökulmia sekä tavoitteita.

TURKU KESKUSTELEE -KANSALAISPANEELI

Turku keskustele -kansalaispaneeli toteutettiin toukokuussa 2020. Kansalaispaneelissa 171 kuntalaista ja 21 valtuutettua keskustelivat siitä, miten Turun keskustan liikenne pitäisi tulevaisuudessa järjestää. Toteutimme kansalaispaneelin yhteistyössä Turun kaupungin kanssa. Kaupungin osallistuminen lisäsi paneelin merkittävyyttä, mutta asetti myös määrättyjä rajoitteita esimerkiksi aikatauluihin. Kaupungin tavoitteena oli kokeilla uudenlaista kuntalaisten osallistamisen mallia ja selvittää kuntalaisten puntaroivaan keskusteluun perustuva harkittu kanta keskustan liikennejärjestelyihin. Keskustelussa osallistujat ottivat kantaa kolmeen liikennesuunnittelun skenaarioon: *Hidas muutos*, *Ripeä muutos* ja *Suuri muutos*. Turun kaupunki

tilasi skenaariot ulkopuoliselta konsulttitoimistolta, ja niitä käytetään pohjana kaupungin uuden yleiskaavan valmistelussa. Skenaarioiden keskeisiä tavoitteita olivat ilmastonmuutoksen torjunta, turvallisuus, liikenteen sujuvuus, sekä keskustan viihtyvyys. Skenaariot tarjosivat vaihtoehtoja sen suhteen, miten kunnianhimoisesti kaupungin keskustaa uudistetaan ilmastonmuutoksen torjumiseksi, ja ne erosivat toisistaan erityisesti sen suhteen, millaiseen käyttöön katutilaa keskustassa varataan. Kunnianhimoisin suuren muutoksen skenaario oli myös selkeästi kallein.

Keskustelut käytiin pienryhmissä verkossa, ja kukin pienryhmä keskusteli noin kolme tuntia. Yhteensä pientymäkeskusteluja järjestettiin 21. Pienryhmäkeskustelut käytiin joko suomeksi (n=19) tai ruotsiksi (n=2). Jokaista ryhmäkeskustelua fasilitoi puolueeton moderaattori. Jokaisessa ryhmässä oli keskustelumoderaattorin lisäksi tekninen moderaattori, joka auttoi tarvittaessa käyttäjiä. Työnjako moderaattorien välillä toimi hyvin, ja järjestelyn ansiosta keskustelut eivät häiriintyneet teknisten ongelmien vuoksi. Keskustelut oli tarkoitus alun perin käydä kasvokkain sitä varten varatuissa koulutiloissa Turun keskustassa, mutta covid-19-epidemian vuoksi siirryttiin verkkokeskusteluun. Keskustelut käytiin ilmaiseksi ladattavissa olevan Zoom-ohjelman välityksellä ja osallistuminen oli mahdollista tietokoneella tai mobiililaitteella. Osallistujille lähetettiin etukäteen Zoomin käyttöohje, heille järjestettiin ohjelman testausmahdollisuus sekä heitä ohjeistettiin tarpeen mukaan myös henkilökohtaisesti. Tällä pyrittiin siihen, ettei kukaan jättäisi osallistumatta puutteelliseksi kokemiansa digitaitojen vuoksi. Verkkokeskustelussa käytettiin ääniyhteyden lisäksi videokuvaa, jotta osallistujat näkivät toisensa ja moderaattorit. Verkon välityksellä käyty keskustelu oli sujuvaa ja muistutti kasvokkain käytävää keskustelua. Samankaltaisen havainnon on aiemmin tehnyt Kim Strandberg kollegoineen (2019) vertaillen kasvokkain pienryhmissä käytyjä puntaroivia keskusteluja verkossa kameran välityksellä käytyihin vastaaviin keskusteluihin.

Kansalaispaneeliin osallistuvat kuntalaiset valittiin 15–79-vuotiaiden turkulaisten satunnaisotoksesta (n=12 000). Satunnaisotosta käytetään tyypillisesti puntaroivan demokratian käytännön toteutuksissa. Pyrkimyksenä on muodostaa mahdollisimman edustava ja siten moniääninen otos kansalaisista. Kutsu paneeliin lähetettiin postitse kaikille satunnaisotannalla valituille kuntalaisille. Kutsun yhteydessä kuntalaiset saivat myös kyselyn, jossa kartoitettiin heidän liikennejärjestelyjä koskevia mielipiteitään, poliittisia asenteitaan sekä taustamuuttujia. Kyselyn saaneista kuntalaisista 2 463 palautti sen postitse tai vastasi siihen verkossa. Näin ollen kyselyn vastausprosentiksi muodostui 20,5 %.

Kyselyyn vastanneista kuntalaisista 370 ilmoitti olevansa kiinnostunut osallistumaan kansalaispaneeliin ja heistä 171 osallistui. Alkuperäinen tavoitteemme oli valita edustava otos osallistumishalukkuutensa ilmaiseista, mutta verkkoon siirtyminen ja pandemian puhkeaminen todennäköisesti verottivat halukkuutta siinä määrin, että otimme lopulta mukaan kaikki halukkaat. Myös yleiskaavan valmisteluprosessin aikataulu esti rekrytointiprosessin pidentämisen. Osallistujat edustivat suhteellisen hyvin erilaisia demografisia ryhmiä, vaikkakin paremmin toimeentulevien kaupunginosien asukkaat olivat hieman yliedustettuja. Lisäksi osallistujat olivat koulutetumpia kuin turkulaiset keskimäärin. Tätä voidaan pitää melko yleisenä ilmiönä puntaroivan kansalaiskeskusteluissa, sillä usein ne houkuttelevat korkeasti koulutettuja väestönosia (Karjalainen ja Rapeli 2015). Kuntalaisia kannustettiin osallistumaan paneeliin maksamalla jokaiselle osallistujalle 50 euron korvaus.

Ennen paneelia kaikille ilmoittautuneille lähetettiin etukäteen postitse keskustelun säännöt sekä tietopaketti, jossa kuvattiin keskustan liikennejärjestelyjä koskevat vaihtoehtoiset skenaariot ja annettiin liikennesuunnittelua koskevaa taustatietoa. Tietopaketti laadittiin yhteistyössä tutkimusryhmän ja Turun kaupungin kanssa. Paketin tavoitteena oli esitellä skenaariot tasapuolisesti ja tarjota mahdollisimman tasapuolista taustatietoa liikennesuunnittelun keskeisistä teemoista. Osallistujia pyydettiin tutustumaan tietopakettiin ennen varsinaisia keskusteluja.²

Kansalaispaneelia koskevan tutkimuksen tavoitteena oli verrata keskusteluja ja niiden vaikutuksia kahdenlaisissa ryhmissä. Jaoimme osallistujat satunnaisesti pienryhmiin: noin puolessa ryhmistä (n=11) oli mukana kaksi kaupunginvaltuutettua, toisessa puolessa valtuutettuja ei ollut (n=10). Keskusteluihin osallistuvia kaupunginvaltuutettuja otettiin mukaan puolueyhmittäin siten, että heidän määränsä vastaisi valtuuston voimasuhteita. Kussakin pienryhmässä oli kaksi kaupunginvaltuutettua ja 7–11 kuntalaista lukuun ottamatta yhtä ryhmää, johon osallistui vain yksi valtuutettu. Kaupunginvaltuutetut arvottiin pienryhmiin valtuutettujen puoluetustan mukaan, ja samassa pienryhmässä olevat valtuutetut edustivat aina eri puolueita. Keskusteluihin osallistui yhteensä 21 valtuutettua kuudesta puolueesta (kokoomus, perussuomalaiset, ruotsalainen kansanpuolue, sosiaalidemokraatit, vasemmistoliitto, vihreät)³. Kukin puolue valitsi itse omat edustajansa.

Keskusteluihin osallistuneet valtuutetut muodostivat suhteellisen heterogeenisen ryhmän, sillä joukossa oli ensimmäisen kauden valtuutettuja ja yksi varavaltuutettu sekä useamman kauden valtuustossa istuneita poliitikkoja. Myös iältään ja sukupuoleltaan valtuutettujen joukko oli suhteellisen monipuolinen. Paneeliin osallistuneista valtuutetuista 11 oli naisia ja 10 miehiä. Tämä vastaa hyvin valtuuston kokoonpanoa, jossa 67 valtuutetusta 33 on naisia ja 34 miehiä.

Kussakin pienryhmässä noudatettiin samaa menettelyä. Aluksi paneeliin osallistuvat kuntalaiset täyttivät lyhyen kyselyn, jossa mitattiin heidän yleistä politiikkatietämystään ja liikennejärjestelyjä koskevaa tietotasoaan. Tämän jälkeen heille esitettiin paneelia varten tehty esittelyvideo, jossa kaupunginjohtaja Minna Arve toivotti osallistujat tervetulleiksi ja Turun kaupungin kehittämisspällikkö Juha Jokela esitteli keskustan liikennesuunnittelun vaihtoehtoiset skenaariot ja kertoi liikenteen haasteista Turun keskustassa. Esittelyvideo pyrki samanlaiseen tasapuolisuuteen kuin osallistujille ennakolta lähetetty tietopaketti. Kussakin pienryhmässä keskustelua ohjasi moderaattori, jonka tehtävänä oli pitää huolta siitä, että keskustelu oli tasapuolista ja asiallista. Moderaattorin rooli oli pääsääntöisesti pysyä taustalla ja antaa keskustelun sujua vapaasti. Moderaattori puuttui keskusteluun vain, jos siinä esiintyi epäasiallista puhetta, vain osa keskustelijoista osallistui tai keskustelu tyrehtyi. Osallistujien tukena oli myös tekninen moderaattori, jonka tehtävänä oli auttaa osallistujia henkilökohtaisesti Zoom-sovellukseen liittyvien ongelmien ratkaisemisessa.

Pienryhmäkeskustelut alkoivat aina siten, että osallistujat (mukaan lukien kaupunginvaltuutetut) esittäytyivät ja kertoivat jonkin omasta mielestään tärkeän liikennejärjestelyihin liittyvän teeman. Tämän jälkeen osallistujat aloittivat keskustelun jostain esittäytymiskierroksen aikana esiin nostetusta teemasta. Mikäli osallistujat eivät aloittaneet keskustelua itse, moderaattori nosti keskustelun aiheeksi ensimmäisen osallistujan mainitseman teeman. Keskustelujen lopuksi osallistujat kävivät yhteenvetokierroksen, jossa jokainen osallistuja sai vapaasti kertoa omista tunteuksistaan keskusteluihin liittyen.

Pienryhmäkeskustelujen jälkeen paneeliin osallistuneet kuntalaiset vastasivat kyselyyn, jossa he pääsivät äänestämään kolmen skenaarion väliltä. Lisäksi kyselyssä kartoitettiin uudestaan liikennejärjestelyjä koskevia mielipiteitä, vastaajien tietotasoa, heidän omaa käsitystään tietojensa lisääntymisestä sekä kokemusta keskusteluista. Tarkastelemme tässä artikkelissa kahta viimeistä. Skenaarioita koskeva äänestystulos esiteltiin verkossa järjestetyssä julkisessa tiedotustilaisuudessa toukokuun lopulla 2020. Tilaisuudessa osallistujat saivat lisätietoa kansalaispaneelista ja heillä oli myös mahdollisuus esittää kysymyksiä järjestäjille. Paneelin jälkeen tehty kysely osoitti, että osallistujien mielipiteet muuttuivat keskustelujen johdosta entistä enemmän kevyttä liikennettä suosivaksi. Skenaarion eniten kannatusta sai ripeän muutoksen skenaario, jota äänesti yli puolet keskusteluihin osallistuneista⁴. Laadimme paneelin keskeisistä tuloksista lausunnon, joka liitettiin osaksi yleiskaavaa koskevan valtuustokäsittelyn lausuntomateriaalia. Turun kaupunginvaltuusto tekee päätöksen kaupungin keskustan liikennejärjestelyiden jatkokehittämisestä osana uutta yleiskaavaa. Kaavaehdotus tuodaan kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi vuoden 2021 aikana.

AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄT

Kansalaispaneeliin osallistuneet valtuutetut eivät täyttäneet kuntalaisille tarkoitettuja kyselylomakkeita, mutta kutsuimme kaikki osallistuneet valtuutetut tutkimushaastatteluun ja he täyttivät lyhyen kyselyn paneelin jälkeen. Osallistuneista 21 valtuutetusta 17 vastasi paneelin jälkeen tehtyyn kyselyyn, ja 11 valtuutettua osallistui 19.6.–27.6.2020 toteutettuihin haastatteluihin. Kyselyssä kartoitettiin erityisesti valtuutettujen syitä osallistua kansalaispaneeliin sekä selvitettiin, kuinka valtuutetut kokivat paneelin pienryhmäkeskustelut. Osallistumiskokemuksia koskevat kysymykset pohjautuvat vastaavissa tutkimuksissa aiemmin käytettyihin tutkimuspatteristoihin (Flinders ym. 2016). Kysymykset olivat pääosin samoja kuin kuntalaisille tehdyssä kyselyssä, mutta valtuutettuja ei pyydetty äänestämään kolmesta skenaarion⁵. Valtuutettujen kyselyä analysoitaessa havainnot heijastetaan edellä esitellyn kuntalaisille tehtyyn kyselyyn.

Haastatteluissa kartoitettiin valtuutettujen käsityksiä suorasta kansalaisosallistumisesta sekä heidän kokemuksiaan osallistumisesta *Turku keskustele* -kansalaispaneeliin. Haastattelut toteutettiin etäyhteyden välityksellä videoneuvottelusovellusta käyttäen ja ne nauhoitettiin. Haastattelujen jälkeen nauhoitukset litteroitiin, jonka yhteydessä aineisto anonymisoitiin. Analyysi seurasi temaattista sisällönanalyysiä, jossa eri haastattelusitaatit koodattiin ja yhdistettiin eri laisten sitaattien sisältöä kuvaavien luokkien alle (Bryman 2012, 297). Yleisimmät teemat koskivat perusteita osallistumiselle, kokemuksia pienryhmäkeskusteluista sekä näkemyksiä keskusteluihin valinnasta ja yleisemmin hallinnon järjestämistä osallistumisen tavoista. Aineisto kävi läpi kaksi analyysikierrosta, jonka aikana käytettyä luokittelua tarkennettiin. Haastatteluihin viitataan tässä artikkelissa koodeilla V1–V11.

TURKULAISTEN VALTUUTETTUJEN KOKEMUKSET PUNTAROIVASTA KANSALAISPANEELISTA

Valtuutetut ottivat kyselyssä kantaa osallistumisensa motivaatioon valitsemalla kyselyssä tarjotuista valmiista vastausvaihtoehdoista niin monta kuin halusivat. Valtuutetut esittivät tärkeimpinä syinä osallistumiselleen kiinnostuksen keskustan liikennejärjestelyihin sekä halun osallistua kaupungin päätöksentekoon, kuulla asukkaiden mielipiteitä ja olla mukana kehittämässä uusia suoran kansalaisosallistumisen muotoja (ks. Taulukko 1). Avoimissa vastauksissa valtuutetut mainitsivat muun muassa luottamustoimen sekä halun osallistua ”ikään kuin pieneen ’torikokoukseen’”. Haastatteluissa valtuutetut kertoivat ilmoittautuneensa kansalaispaneeliin, koska se tarjosi heille mahdollisuuden kuulla, mitä mieltä asukkaat ovat erilaisista kehitysvaihtoehdoista ja mitä skenaariota he pitivät kaikkein mielekkäimpänä (V3, V6, V8, V11). Lisäksi osa valtuutetuista kertoi osallistumisensa syyksi kiinnostuksen kansalaispaneelissa hyödynnettyä menetelmää kohtaan (V1, V2, V4, V5, V10). Monet haastatteluista suhtautuivat myönteisesti erilaisiin suoran kansalaisosallistumisen menetelmiin ja arvostivat sitä, että kansalaispaneeliin osallistumalla he pääsivät itse olemaan osallistujana tavallisten asukkaiden joukossa.

Taulukko 1. Valtuutettujen syyt osallistua kansalaispaneeliin, yhteensä 17 vastausta

Olin kiinnostunut keskustan liikennejärjestelyistä.	16
Halusin kuulla kaupunkilaisten mielipiteitä.	15
Halusin osallistua Turun kaupungin poliittiseen päätöksentekoon.	13
Halusin olla mukana kehittämässä uusia suoran kansalaisosallistumisen muotoja.	13
Halusin edistää puolueeni tavoitteita.	8
Halusin osallistua tieteelliseen tutkimukseen.	7
Halusin tuoda esiin äänestäjieni toiveita.	5
Kaipasin tekemistä arkipäiviksi.	0
Muu, mikä?	2

Haastatteluissa kävi ilmi, että lähes kaikissa valtuustoryhmissä osallistujat valittiin kiinnostuksen mukaan. Vain yhdessä puolueessa oli merkkejä siitä, että valtuustoryhmän johto oli tarjonut osallistumismahdollisuutta paneeliin ensisijaisesti sellaiselle valtuutetulle, jonka tiedettiin olevan ennestään perehtynyt käsiteltävään aiheeseen (V2). Vapaaehtoisten saaminen ei osoittautunut missään puolueessa erityisen vaikeaksi, vaikka osa haastatteluista valtuutetuista kertoi aikataulujen sovittamisen erityisesti päiväsaikaan järjestettyihin pienryhmäkeskusteluihin olleen haastavaa.

Vaikka valtuutettujen edustamilla puolueilla oli hyvin erilaisia painotuksia muun muassa joukkoliikennettä sekä yksityisautoilua kohtaan, haastatellut kertoivat, etteivät he saaneet valtuustoryhmältään ohjausta siitä, mitä teemoja heidän tulisi keskusteluissa edistää. Vain yhden valtuustoryhmän edustaja kertoi, että heidän ryhmässään oli keskustelu etukäteen paneelissa käsiteltävistä teemoista sekä puolueen linjasta (V7). Haastatelluilla valtuutetuilla ei myöskään ollut vahvoja henkilökohtaisia agendoja, joita he olisivat halunneet keskusteluissa edistää.

Haastattelut kuitenkin osoittivat, että valtuutetut osallistuivat keskusteluihin hyvin erilaisissa rooleissa. Osa valtuutetuista pyrki hillitsemään omia puheenvuorojaan, antamaan muille tilaa ja olemaan korostetun neutraali (V3, V6, V9, V10). Yksi haastateltu puolestaan kertoi joutuneensa jopa osin tahtomattaan asiantuntijaksi, jolle muut osallistujat esittivät kysymyksiä ja jonka mielipiteitä haluttiin kuulla (V3). Yksi haastatelluista totesi myös joutuneensa korjaamaan muita osallistujia osin virheellisille tiedoille perustuvien väitteiden takia (V5). Tiedonantajan rooliin joutuminen oli haastateltujen mukaan osin luonnollista, koska valtuutetuilla oli muita osallistujia enemmän tietoa keskusteltavista kysymyksistä. He saattoivat esimerkiksi kertoa muille osallistujille, millä tavoin kysymyksistä oli jo aikaisemmin keskusteltu valtuustossa.

No sinänsä hyvä asia, et kansalaiset pääsee ilmaisemaan mielipiteensä ja ajatuksensa ja näkökantansa suoraan niille, jotka niitä päätöksiä tekee. Ja mun mielestä se oli sen takia hienoo, et -- sieltä tuli sit taas paluuviestinä ensikäden tietoo siitä, et miten niitä päätöksiä tehdään ja missä mennään tiettyjen päätöksien osalta, mistä kaupunkilaiset halus saada enemmän tietoa. Niin se oli tavallaan kaksisuuntainen katu siltä osin, et me saatiin tietoa mut me pysyttiin myös sitä antamaan. (V2)

Haastatteluissa valtuutetut kertoivat suhtautuneensa kuntalaisten kanssa paneelin aikana käymiinsä keskusteluihin pääosin myönteisesti. Yhtä valtuutettua lukuun ottamatta (V7) kaikki kertoivat pitäneensä keskusteluja hyvähenkisinä ja myönteistä keskusteluilmapiiriä rakentavana. He kokivat, että kaikki saivat mahdollisuuden esittää oman mielipiteensä keskusteluissa, vaikka osa osallistujista oli luonnollisesti enemmän äänessä kuin muut. Myös kyselyssä lähes kaikki valtuutetut kertoivat olevansa samaa mieltä siitä, että osallistuminen oli miellyttävä kokemus (ks. Taulukko 2).

Taulukko 2. Valtuutettujen ja kuntalaisten käsitykset kansalaispaneelista, täysin tai jokseenkin samaa mieltä olevien %-osuus vastaajista; tilastollisesti merkitsevät erot ($p < 0.05$) lihavoitu (keskiarvojen vertailu riippumattomien otosten t-testillä)

		Valtuutetut (n=17)	Kuntalais- ryhmät (n=87)	Seka- ryhmät (n=84)
Mielipiteen muutos	Turun keskustan liikennejärjestelyjä koskeva kantani muuttui kansalaispaneelin aikana.	0	32	38
	Liikennejärjestelyjä koskeva mielipiteeni on nyt varmempi kuin ennen keskustelua.	71	86	86
Tiedon lisääntyminen	Turun keskustan liikennejärjestelyjä koskevat tiedoni lisääntyivät kansalaispaneelin aikana.	65	91	95
	Keskustelu auttoi minua ymmärtämään erilaista elämää elävien turkulais-ten arkea.	88	95	92
Kokemus keskusteluista	Osallistuminen pienryhmäkeskusteluun oli miellyttävä kokemus.	88	100	99
	Keskustelu osoitti, että myös omistani poikkeavat mielipiteet voivat olla perusteltuja.	76	93	95
	Pienryhmäkeskustelussa kunnioitettiin ja kuunneltiin toisten mielipiteitä.	100	100	100
	Jotkut osallistujat hallitsivat liikaa keskustelua.	18	9	13
	Ketään ei jätetty keskustelun ulkopuolelle.	100	98	96
Vaikuttaminen keskusteluihin	Osallistuin aktiivisesti keskusteluun pienryhmässäni.	100	95	92
	Sain tuotua omat ajatukseni hyvin esille pienryhmässäni.	100	98	94
	Muut osallistujat ottivat mielipiteeni huomioon keskustelun aikana.	100	92	94
Moderoinnin ja taustatietojen tasapuolisuus	Pienryhmäkeskustelun moderaattori oli tasapuolinen.	88	99	99
	Keskustelun tueksi saamani tietopaketti oli tasapuolinen.	71	79	89
	Pienryhmäkeskustelussa katsomamme video oli tasapuolinen.	71	82	86
Arvio tekniikasta	Netin välityksellä pystyi keskustelemaan mielestäni hyvin.	100	94	94
Arvio poliitikkojen osallistumisesta	Kaupunginvaltuutettujen läsnäolo pienryhmässä auttoi muita osallistujia ymmärtämään aihetta.	-	-	77
	Keskustelu oli liian puoluepoliittista kaupunginvaltuutettujen läsnäolon takia.	-	-	7
	Olisi ollut parempi, että keskusteluun ei olisi osallistunut poliitikkoja.	-	-	6
Yleisarvio paneelista	Osallistuisin mielelläni uudelleen samantyyppiseen kansalaispaneeliin.	88	95	99
	Poliittisessa päätöksenteossa tulisi käyttää kansalaispaneelin tyyppisiä kansalaisosallistumisen muotoja.	88	95	99

Taulukossa 2 esitämme valtuutettujen ja kuntalaisten vastaukset pienryhmäkeskustelujen jälkeen toteutettuun kyselyyn. Taulukossa sarakkeina ovat valtuutetut, pelkästään kuntalaisista koostuneiden ryhmien osallistujat (kuntalaisryhmät) ja kuntalaisista sekä valtuutetuista koostuneiden ryhmien kuntalaisosallistujat (sekaryhmät). Taulukossa esitetään väitteen kanssa samaa mieltä olleiden suhteelliset osuudet. Lisäksi taulukossa vertaillaan kuntalaisten vastausten keskiarvoja pelkistä kuntalaisista koostuvissa ryhmissä ja poliitikkoja sisältävissä ryhmissä riippumattomien otosten t-testillä.

Yksikään valtuutetuista ei ollut sitä mieltä, että hänen kantansa olisi muuttunut keskusteluiden aikana. Lähes kolme neljäsosaa heistä oli sitä mieltä, että paneelin jälkeen he olivat varmempia omasta kannastaan liikennejärjestelyitä koskien. Kuntalaisten keskuudesta puolestaan kolmasosa raportoi kantansa muuttuneen. Yli kaksi kolmasosaa valtuutetuista koki liikennejärjestelyjä koskevien tietojensa lisääntyneen paneelin aikana. Vastaavasti kuntalaisista yli 90 prosenttia koki tietojensa lisääntyneen.

Kuntalaisten kokemukset osallistumisesta olivat hyvin samansuuntaisia sekä niin sanotuissa kuntalaisryhmissä että sekaryhmissä. Kyselyn tulokset kertovat siitä, että valtuutettujen ja kuntalaisten yhteiset keskustelut sujuivat hyvin, eikä valtuutettujen osallistumisella ollut kielteisiä vaikutuksia keskustelun tasapuolisuuteen. Ainoat tilastollisesti merkitsevät erot ryhmien välillä liittyvät kokemukseen tiedon lisääntymisestä ja tietopaketin tasapuolisuudesta. Sekaryhmissä keskustelleet kuntalaiset kokivat tietojensa lisääntyneen hieman kuntalaisryhmäläisiä enemmän, mikä voi kertoa siitä, että valtuutetut selvensivät ja kertoivat kuntalaisille joitakin liikennejärjestelyihin liittyviä seikkoja. Saattaa olla, että valtuutetut olivat selventäneet myös tietopakettia, koska sekaryhmissä keskustelleet kokivat sen hieman useammin tasapuoliseksi kuin kuntalaisryhmissä keskustelleet.

Kyselyyn vastanneista valtuutetuista suurin osa oli täysin samaa mieltä siitä, että paneeli antoi heille paremman käsityksen tavallisten kuntalaisten arjesta. Haastattelussa osa valtuutetuista kertoi, että paneelikeskustelu välitti heille lisää tietoa siitä, millaiset teemat ovat tärkeitä kuntalaisille ja mitkä päätökset saavat eniten tukea kuntalaisten keskuudessa (V2, V5, V8, V10, V11). Tämä on linjassa aiempien puntaroivia kansalaiskeskusteluja koskevien tutkimusten kanssa, joissa poliitikkojen on havaittu pitävän puntaroivaa kansalaiskeskustelua erityisesti tiedonkeruun menetelmänä (*evidence-taking*) eikä niinkään päätöksentekoon vaikuttamisen menetelmänä (Davidson ja Stark 2011; Hendriks 2016).

Se ei varsinaisesti ehkä viel vaikuttanu siihen näkemykseen, et miten se liikenne pitäis järjestää. Mut kyl se sitä ymmärryst lisäs ihmisten mielipiteist. Ja se on kuitenkin se merkitsevin, koska heil ihmisil tätä tehdään. (V5)

Yksi valtuutetuista kertoi olleensa yllättynyt siitä, kuinka valveutuneita keskusteluihin osallistuneet kuntalaiset olivat monista keskustelujen aikana käsitellyistä kysymyksistä (V3). Osa oli myös yllättyneitä siitä, kuinka samanmielisiä keskustelijat olivat monista kysymyksistä (V3, V4, V9). Vaikka osallistujien mielipiteissä oli eroja, he pystyivät käymään keskusteluja toisiaan kuunnottaen ja kuunnellen.

Mä olen yllättynyt sen keskustelun onnistumisesta. Siel oli selkeesti perussuomalaista ajattelua ja vihreetä ajattelua ja kuitenkin kaikki tuli toimeen aika hyvin yhdessä ilman, et siit olis tullu mitään kovin ilkeää keskustelua. Kaikki oli hyvin maltillisia kuitenkin. (V3)

Keskustelujen henki erosi haastateltujen mukaan heidän yleensä saamastaan kansalaispalautteesta, kuten vaalitorien kohtaamisista ja sähköpostilla tulevista yhteydenotoista. Valtuutettujen mukaan kuntalaisilta saatu palaute on tavallisesti sangen yksipuolista, ja sitä antavat kaikkein aktiivisimmat ja äänekkäimmät kansalaisryhmät (V1, V6). Kansalaispaneelin parhaimpana antina valtuutetut pitivätkin sitä, että se antoi heille perinteisiä vuorovaikutuskanavia monipuolisemman käsityksen kuntalaisten mielipiteistä.

Ja sen takia tää kansalaispaneeli oli must aika hyvä formaatti. Et siinä näitten kansalaisten piti aidosti perehtyä siihen aiheeseen mitä käsitellään. Ja aidosti osallistuu keskusteluun. Ettei se ollu vaan sellast yksipuolista valittamista tai kritiikkiä. Vaan myös kuunnella sitä, et millasii muita mielipiteitä siitä aiheesta voi olla. (V1)

Toisaalta kaikki haastatelluista valtuutetuista eivät olleet valmiita pitämään kansalaispaneelin osallistujia täysin varauksetta edustavana otoksena koko Turun kaupungin asukkaista (V5, V6). Osa valtuutetuista piti osallistujajoukkoa osittain vinoutuneena, ja uskoi sen edustavan vain valvutunutta kansaosaa, joka oli jo ennestään hyvin perehtynyt keskustelujen aiheisiin ja joilla oli selkeät mielipiteet muun muassa joukkoliikenteestä (V8, V9). Tästä syystä osa valtuutetuista epäili paneelin edustavuutta suhteessa turkulaisten mielipiteisiin yleisesti. Toisaalta kaikki valtuutetut pitivät paneelin aihetta hyvin valittuna ja kaikkia turkulaisia kiinnostavana. Valtuutettujen mukaan lähes kaikilla asukkailla on jonkinlainen kosketuspinta keskustan liikennejärjestelyihin. Liikenne on myös aihe, joka herättää asukkaissa voimakkaita mielipiteitä, minkä vuoksi valtuutetut pitivät asukkaiden kynnystä osallistua paneeliin suhteellisen matalana.

Valtuutetut myös pitivät kansalaispaneelin pienryhmien toimintatapaa mielekkäänä, koska se sai osallistajat pohtimaan omia kantojaan ja mahdollisesti muuttamaan niitä rakentavampaan suuntaan (V1). Yhtä lailla ennen paneelia osallistujille jaettu tietopaketti valotti kaupungin liikennekorjausten taustoja sekä eri skenaarioiden vaikutuksia (V2, V4, V10, V11). Osallistujilla oli siten parempi käsitys erilaisten päätösvaihtoehtojen taustoista ja seurauksista, ja he pystyivät puntaroimaan omia mielipiteitään saadun informaation ja keskustelujen pohjalta. Kyselyn mukaan valtuutetut uskoivat, että paneelin osallistujille annettu taustamateriaali sekä ennen paneelia esitetty video käsitteivät eri skenaarioita suhteellisen neutraalisti ja tasapuolisesti. Kuntalaisiin verrattuna valtuutetut suhtautuivat taustamateriaalin ja videon tasapuolisuuteen kuitenkin hieman kriittisemmin.

Valtuutettujen mukaan kaikki osallistujat osallistuivat pääsääntöisesti hyvin keskusteluihin, vaikka osa keskustelijoista olikin toisia vähemmän äänessä. Kyselyn mukaan valtuutetut eivät kokeneet, että jotkut osallistujista olisivat hallinneet keskustelua. Valtuutetut raportoivat osallistuneensa aktiivisesti pienryhmissä käytyihin keskusteluihin, eikä heillä ollut vaikeuksia saada omia ajatuksiaan esiin keskusteluiden aikana. Valtuutettujen arviot omasta kyvykkyydestään osallistua keskusteluihin ja saada puheenvuoroja keskustelujen aikana olivat hieman kuntalaisia myönteisemmät.

Haastateltujen mukaan valtuutettujen kuntalaisia aktiivisempi rooli johtui osittain siitä, että valtuutetut olivat keskustelleet käsiteltävistä asioista jo aikaisemmin kaupunginvaltuustossa ja -hallituksessa ja heillä oli paljon ennen paneelia hankittua tietoa (V1, V3, V6, V8), minkä vuoksi heillä oli kuntalaisia paremmat valmiudet osallistua keskusteluun. Osa haastatelluista kertoi, että he pyrkivät tietoisesti pitämään roolinsa pienenä, jotta eivät ”jyräisi” muita osallistujia keskustelussa (V9, V10).

Mä ehkä luulen, että minä ja se toinen [valtuutettu] osallistuja molemmat suhtautu siihen asiaan myös vähän niin, että ei se oo meidän tehtävämme mitenkään erityisemmin domioida keskustelua, eikä olla tuomas niit omii mielipiteitään, vaan antaa sitä tilaa niille muille osallistujille. (V9)

Vaikka valtuutetut pitivät paneelin toimintatapaa ja keskusteluita onnistuneina, he olivat eri mieltä siitä, kuinka paljon paneeli ja sen jälkeen suoritettu äänestys lopulta vaikuttavat varsinaiseen päätöksentekoon. Osa valtuutetuista uskoi, että kaupungin johto on sitoutunut huomioimaan paneelin tuloksen osana keskustan liikennejärjestelyiden suunnittelua (V5, V10), kun taas osa epäili, että paneelin vaikutukset jäävät heikoiksi (V6, V7, V9, V11). Erityisesti mikäli äänestystulos osoittautuu päättäjien näkökulmasta täysin odotusten vastaiseksi, sen sivuuttaminen tai mitätöiminen oli osasta valtuutettuja mahdollista.

Se että miten se sitten johtaa siihen käytäntöön, niin se on sit toinen juttu ja sitäkin pitäis seurata, et miten se vaikutus todellisuudessa on. Et jos se sattuu olemaan esimerkiksi mejän enemmistön näkemyksen vastaista tai kaupunginjohdon enemmistön näkemyksen vastaista, niin otetaanko se oikeasti vastaan, vai kierretäänkö sitä sitten jollain kauniilla sanoilla. Et hauska nähdä. (V3)

Valtuutetut olivat erimielisiä myös siitä, kuinka onnistunut paneelin ajoitus oli. Osa oli sitä mieltä, että paneeliin osallistuneilla kuntalaisilla oli vielä aito mahdollisuus vaikuttaa tuleviin päätöksiin. Osa taas piti paneelin ajankohtaa väistämättä liian myöhäisenä, sillä monet päätöksen reunaehdot oli jo lyöty lukkoon, minkä vuoksi paneelilla ei enää ollut mahdollisuutta vaikuttaa moniin liikennejärjestelyiden kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Yksi valtuutetuista uskoi, että paneelin varsinaisena tarkoituksena ei ollutkaan antaa asukkaille todellista mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon, vaan paneelilla pyrittiin legitimoimaan jo tehtyjä päätöksiä.

No joo siis mä olen vaan itse ollu vähän harmissani kun selvästi meillä tämä ripeä vaihtoehto on työn alla, elikkä sitä on tyrkytetty jo etukäteen aika voimakkaasti ja se on selvästi yleiskaaavan pohjana. Ja sitä on valmisteltu ennen kun on sanottu et kansalaispaneeli otetaan vahvasti huomioon ja se antaa osviittaa. Ja siit huolimatta työpohja on ollu selkeesti joku näistä ja mä en oo oikein itte tykänny siitä. (V3)

Haastatteluissa valtuutetut pitivät omaa rooliaan suhteessa paneelin vaikuttavuuteen melko merkittävänä. Valtuutetuilla on mahdollisuus vaikuttaa paneelin tulosten eteenpäin viemiseen esimerkiksi pitämällä paneelin tuloksia esillä valtuustokäsittelyssä ja siten estämällä niiden

hautautumista muun taustamateriaalin alle. Erään valtuutetun mukaan kuntalaisten käsityksiin vetoaminen voi antaa valtuutetuille ”vipuvartta” keskusteluissa keskustan liikennejärjestelyistä (V11). Monet valtuutetuista kertoivatkin jo keskustelleensa muiden valtuustoryhmänsä jäsenten kanssa keskustelujen sisällöistä tuoreeltaan paneelin jälkeen (V2, V4, V10). Monet myös kertoivat aikovansa nostaa keskusteluja esiin ryhmässään, valtuuston kokouksissa ja tiedotusvälineissä esimerkiksi kirjoittamalla mielipidekirjoituksia paikallisiin sanomalehtiin (V1, V3, V4, V5, V6, V7, V11).

Valtuutettujen mukaan heidän valmiuteensa nostaa kansalaispaneelin tuloksia esiin valtuustoryhmän sisällä ja valtuustossa vaikuttaa se, kuinka selkeä paneelin lopputulos on. Mitä selkeämpi äänestystulos on, sitä helpompi valtuutettujen on vedota siihen ja sitä vaikeampi äänestystulosta on täysin sivuuttaa.

Ehkä siinä tapauksessa vois vaikuttaa, jos sieltä tulis joku tosi selkee kanta tuloksena, et kansa on tätä mieltä. Jos miettii valtuustokeskustelun tasoo ja sitä argumentointii, mitä siel tehdään, ehkä jollain sellasella statementilla vois olla ihan merkittäväkin vaikutus siihen, että pystyy perustelemaan, että no toi, mitä sä nyt ehdotat, on täysin vastakkaista sen kans, mitä kansalaispaneelin osallistuja on sanonut. Mut riippuu tosiaan ihan siitä, et miten tulokset esitellään. (V10)

Paneelin vaikuttavuudessa keskeistä on valtuutettujen mukaan myös se, miten paneelin prosessista ja tuloksista raportoidaan päättäjille ja laajemmalle yleisölle. Mikäli päättäjät kokevat, että paneelin äänestystulos edustaa kuntalaisten harkittuja näkemyksiä keskustan liikennejärjestelyiden kehittämisestä, he ovat myös valmiimpia antamaan tukensa äänestyksessä voittaneelle ehdotukselle. Tämä luo vaatimuksia myös paneelin järjestämisestä vastanneille tutkijoille, jotta päättäjillä olisi selkeä käsitys siitä, millä periaatteilla paneelin osallistujat on rekrytoitu ja miten he ovat mielipiteensä muodostaneet.

Ja must tuntuu, et ehkä se pitää kans päättäjille selittää aika selkeesti, että mikä on tällanen satunnaisotanta ja mitä on deliberatiivinen demokratia ja mitä on nää keinot. Miten niitä käytetään, että ne on ihan edustavia ja kattavia. Ja nyt on tultu tämmöseen tulokseen sitte tätä kautta. (V4)

Mainituista varauksista huolimatta suurin osa valtuutetuista suhtautui myönteisesti kansalaispaneelin tyypin suoran kansalaisosallistumisen hyödyntämiseen jatkossakin. Myös haastateluissa valtuutetut suhtautuivat myönteisesti puntaroivan keskustelun menetelmien lisäämiseen (V2, V6, V8, V11). Yksi haastateltavista piti paneelin erityisenä antina sitä, että se haastaa kaupungin perinteisiä päätöksentekoprosesseja, joissa päätöksenteko karkaa tavallisten kuntalaisten ulottumattomiin.

Ennen kaikkea Turun kaupungille se on erittäin [naurahtaa] tärkeää. Mehän ollaan surullisen kuuluisia siitä, miten tavallaan kuppikuntaistunutta ja hyvävelijärjestelmän pahoinpitelystä tää Turun päätöksenteko on ollu vuosikymmeniä. Niin ennen kaikkea Turun kaltaisessa kaupungissa tällainen kansalaiskeskustelu on raikas tuulahdus siihen ummehtuneeseen kabinetti-ilmapiiriin, mitä täällä on harjoitettu. (V2)

Valtuutetut ja kuntalaiset olivat myös valmiita osallistumaan uudelleen vastaavaan kansalais-paneeliin. Haastatteluissa osa valtuutetuista suhtautui myönteisesti ajatukseen, että poliitikot osallistuisivat jatkossakin puntaroiviin kansalaispaneelisiin (V2, V6, V11). Yhden valtuutetun mukaan osallistuminen puntaroiviin kansalaispaneelisiin tai -raateihin tulisi jopa tehdä pakolliseksi jokaiselle valtuutetulle siten, että kukin valtuutettu osallistuisi ainakin yhteen kansalaiskeskusteluun valtuustokauden aikana.

Mä tekisin sen pakolliseksi kaikille valtuutetuille, koska ei oo yhtään valtuutettua, joka ilman turkulaisia istuis siellä. Mun mielestä tämmösiä pitäis olla paljon enemmän ja jokaisella valtuutetulla pitäis olla minimimäärä, mihin on pakko osallistua. Ja kuitenkin me saadaan myös palkkiota meidän tehtävistä, niin mun mielestä se ei oo kauheen paljon vaadittu, että jos siellä valtuustossa istuu ja nauttii kokouspalkkioita ja muita, et myös kuuntelee niitä ihmisiä, jotka on sut sinne äänestäny. (V11)

Haastattelut osoittavat, että valtuutettujen joukosta löytyy tukea ajatukselle, että puntaroivat kansalaiskeskustelut tuotaisiin tiiviimmin osaksi kaupungin päätöksentekoprosesseja. Myös valtuutetut olivat itse kiinnostuneita ottamaan osaa keskusteluihin, mikäli niitä järjestettäisiin vastaisuudessa. Viimeisessä sitaatissa nostetaan esiin jopa ajatus, että osallistuminen kansalaiskeskusteluihin sisällytettäisiin valtuutettujen normaaliin toimenkuvaan perinteisen edustuksellisuudelle perustuvan toiminnan rinnalle vahvistamaan valtuutettujen ja kuntalaisten yhteyttä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimme *Turku keskustelee* -kansalaispaneeliin osallistuneiden kaupunginvaltuutettujen kokemuksia puntaroihasta kansalaiskeskustelusta. Analyysi perustui kansalaispaneeliin osallistuneiden valtuutettujen haastatteluihin ja heille tehtyyn kyselyyn sekä kansalaispaneeliin osallistuneille kuntalaisille suunnattuun kyselyyn. Saadut tulokset lisäävät tietoa siitä, millaisena vaikuttamisen välineenä poliitikot kokevat puntaroivat kansalaiskeskustelut. Tutkimustuloksillamme on merkitystä kuntademokratian edistämisen kannalta. Ne auttavat ymmärtämään, voiko poliitikkojen osallistuminen puntaroihaan kansalaiskeskusteluun vahvistaa vaikuttavuutta päätöksentekoon vai johtaako se pelkästään keskusteluiden muuttumiseen puoluepoliittisen toiminnan jatkeeksi, jossa eri puolueiden edustajat pyrkivät tuomaan esiin ja edistämään puolueidensa tavoitteita.

Tutkimuksemme osoittaa, että valtuutetut eivät osallistuneet kansalaispaneeliin ensisijaisesti edistääkseen puolueensa tai äänestäjiensä tavoitteita. Sen sijaan he osallistuivat kuullakseen kuntalaisten mielipiteitä liikennejärjestelyistä sekä ollakseen mukana kehittämässä uusia suoran kansalaisosallistumisen malleja. Myös kiinnostus suoran kansalaisosallistumisen muotoja kohtaan saattoi motivoida valtuutettuja osallistumaan puntaroiviin kansalaiskeskusteluihin. Esimerkiksi Irlannin kansalaiskokoukseen osallistuneilla poliitikoilla kiinnostus suoraa kansalaisosallistumista kohtaan oli jo valmiiksi korkea (Farrell ym. 2020, 14).

Haastattelujemme perusteella vaikutti siltä, että valtuutetut saivat haluamaansa tietoa kuntalaisten mielipiteistä: keskustelu antoi valtuutetuille tavallisia kansalaiskohtauksia kokonaisvaltaisemman kuvan siitä, mitkä asiat ovat kuntalaisten mielestä tärkeitä ja millaisille päätöksille he antavat tukensa. Näin kansalaispaneeli antoi valtuutetuille arvokasta ruohonjuuritason tietoa siitä, millaisia liikenne- ja kunnallisia ratkaisuja kuntalaiset kannattavat, millaisia liikkumismuotoja he olisivat valmiita käyttämään ja miten kuntalaiset arvottavat eri vaihtoehtoihin liittyviä kustannuksia.

Kyselymme kuitenkin osoitti, ettei osallistuminen paneeliin muuttanut valtuutettujen kantoja keskustan liikennejärjestelyistä. Tämä voi kieliä siitä, että valtuutettujen näkemykset vastasivat kuntalaisten keskusteluissa esittämiä kantoja, joten erimielisyyksiä ei päässyt syntymään eikä poliitikoilla ollut tarvetta muuttaa ennakkokäsityksiään. Toisaalta aikaisemmissa tutkimuksissa on esitetty, että kansalaisten mielipiteillä voi olla hyvin vähän vaikutusta poliittikkoihin sellaisissa kysymyksissä, joihin poliitikot ovat jo muodostaneet kantansa (Karlsson 2012).

Vaikka kansalaispaneelilla ei ollutkaan suurta vaikutusta valtuutettujen kantoihin keskustelujen sisältökysymyksissä, paneeliin osallistumisella voi olla vaikutusta valtuutettujen puntarointia kansalaispaneelien käyttöä koskeviin päätöksiin sekä laajemmin suoraan kansalaisosallistumiseen. Saimme näyttöä siitä, että keskustelut paransivat valtuutettujen käsitystä kuntalaisten keskustelutaidoista. Kansalaispaneelia ennen saatu informaatio lisäsi kuntalaisten kykyä keskustella tietoperusteisesti ja pohjata argumenttinsa saamansa tiedon varaan, mikä saattoi osaltaan kuroa umpeen kuntalaisten ja valtuutettujen välistä eroa kyvyssä osallistua keskusteluun.

Valtuutetut pitivät pääsääntöisesti kansalaispaneelin menettelyä onnistuneena ja suosittivat vastaavien osallistumismuotojen käyttöä laajemminkin täydentämään kuntademokratiaa. Yksi haastatelluista piti kokemusta niin avartavana, että suositteli kansalaispaneeliin osallistumisen tekemistä pakolliseksi kaikille valtuutetuille. Tästä ei kuitenkaan voida tehdä suoraan johtopäätöstä siitä, että kokemus paneelista olisi vaikuttanut valtuutettujen näkemyksiin, sillä valtuutettujen näkemyksiä ei kartoitettu ennen paneelia. Koska valtuutetut osallistuivat vapaaehtoisesti paneeliin, suhtautuivat he todennäköisesti kuntalaisten suoraan osallistumiseen lähtökohtaisesti myönteisesti.

Toisaalta poliitikkojen suhtautuminen kansalaiskeskusteluihin voi kuitenkin olla hyvin kontekstisidonnaista (Hendriks 2006). Poliitikot voivat suhtautua myönteisemmin sellaisiin kansalaiskeskusteluihin, jotka eivät suoraan haasta heidän päätösvaltaansa (Koskimaa ja Rapeli 2020). Tuki kansalaiskeskusteluille voi olla vahvempaa sellaisten ryhmien keskuudessa, jotka eivät tällä hetkellä ole vallassa ja jotka näkevät, että osallistumalla kansalaiskeskusteluihin he voivat tuoda esiin ja edistää omia näkökantojensa. Tässä tutkimuksessa emme kuitenkaan ole ottaneet lähempään tarkasteluun paneelin järjestämiseen johtaneita olosuhteita tai eri valtuustoryhmien asennoitumista paneelissa käsiteltyihin teemoihin. Emme myöskään tarkastele, kuinka paneeliin tulokset otetaan huomioon varsinaisessa päätöksenteossa tai kuinka valtuustoryhmät tai yksittäiset valtuutetut tuovat niitä esiin valtuustossa tai muita kanavia pitkin.

Haastatelussa valtuutetut myös esittivät kriittisiä huomioita, joita kannattaisi pohtia, kun kansalaispaneelien järjestetään jatkossa. Yksi haastatelluista piti kansalaispaneelin ajoitusta huonona, koska hänen mukaansa käsitellyn asian keskeisistä suuntaviivoista oli jo siinä vaiheessa päätetty. Onkin tärkeää, että kansalaiset saavat osallistua päätöksentekoon siinä vaiheessa, kun asioihin voi aidosti vaikuttaa, jottei osallistumisesta tule jo tehtyjen päätösten legitimoitikanavaa. Jotkut haastatellut myös epäilivät kansalaispaneelin vaikutusta kaupungin

päätöksentekoon, etenkin jos paneelin lopputulos ei ole selkeä. Olisikin tärkeää, että kansalaisten osallistamiseen ja osallistamismenettelyjen tulosten käsittelyyn liittyy selkeät ja vakiintuneet menettelyt, jotka ohjaavat demokraattisten innovaatioiden lopputulosten käyttöä poliittisessa prosessissa.

Osa haastatelluista valtuutetuista myös kantoi huolta paneeliin osallistuneiden kuntalaisten edustavuudesta suhteessa koko väestöön. Onkin totta, että *Turku keskustelee* -kansalaispaneelin osallistajat olivat keskimäärin korkeammin koulutettuja kuin väestö keskimäärin. Osallistujia oli kuitenkin useista väestöryhmistä, ja paneeli oli aidosti moniääninen. Kansalaispaneelien järjestäjien tulisi silti varata riittävästi aikaa ja resursseja osallistujien rekrytointiin, jotta eri väestöryhmien edustus voidaan taata. Kaikki valtuutettujen esiin nostamat kriittiset huomiot antavat tärkeitä eväitä puntaroivien kansalaispaneelien suunnitteluun ja toteutukseen tulevaisuudessa ja viittaavat siihen, että puntaroivien kansalaispaneelien systemaattinen käyttö määrättyissä poliittikkaprosesseissa vakiintuneiden käytäntöjen mukaisesti tuo parhaat lopputulokset.

Tutkimuksemme osoittaa, että puntaroivilla kansalaispaneelilla ja muilla puntaroivan kansalaiskeskustelun muodoilla voi olla vaalidemokratiaa täydentävä vaikutus. Ne voivat rikastaa päätöksenteon tietopohjaa sekä vahvistaa poliitikkojen uskoa kansalaisten kykyihin osallistua päätöksentekoon ja muodostaa valistuneita mielipiteitä.

Demokratiainnovaatioiden tutkimuksessa huomio kohdistuu usein siihen, miten perinteisiä demokraattisia instituutioita pitäisi muokata, jotta ne pystyisivät ottamaan paremmin vastaan kansalaisten suoran palautteen. Poliitikkojen osallistuminen puntaroihin kansalaiskeskusteluihin ei edellytä suuria muutoksia vaalidemokratiaan perustuviin päätöksentekoprosesseihin. Pikemminkin tulostemme pohjalta voidaan esittää, että osallistuminen tasavertaiseen puntarointiin kansalaisten kanssa tarjoaa hyödyllisiä eväitä perinteisten luottamustoimien hoitamiseksi ja voi näin ollen osaltaan vahvistaa vaalidemokratiaa.

Lisäksi poliitikkojen osallistuminen puntaroihin kansalaiskeskusteluihin voi vahvistaa puntaroivan demokratian mallien sekä vaalidemokratian periaatteille perustuvien päätöksentekoprosessien kytköstä. Poliitikot voivat toimia tärkeinä viestinviejinä, jotka vievät kansalaispaneelin tuloksia osaksi päätöksentekoa nostamalla niitä osaksi päätöksistä käytävää keskustelua, tai omaksumalla joitain asioista osaksi omaa tai edustamansa puolueen poliittista agenda. Toisaalta poliitikkojen aktiivinen rooli viestinviejinä ei rajoitu pelkästään yksisuuntaiselle tiedonvälitykselle, vaan mahdollistaa myös tiedon välittämisen poliitikoilta kansalaisille. Osallistumalla puntaroihin kansalaiskeskusteluun, poliitikot voivat välittää kansalaisille tietoa valtuuston ”vallan kabineteista” ja tuoda päätöksentekoa näin lähemmäksi tavallisia kansalaisia. Näin puntaroivat kansalaispaneelit voivat myös kuroa umpeen kuilua kansalaisten ja poliitikkojen välillä.

Pohdimme vielä lopuksi, millaisia kansalaispaneelien järjestämistä koskevia poliittikkasuosituksia voisimme antaa *Turku keskustelee* -kokemuksemme pohjalta. Aluksi toteamme, että laaja tutkimusnäyttö puoltaa poliittisen järjestelmän täydentämistä puntaroivilla kansalaiskeskusteluilla. On kuitenkin tärkeää, että kansalaisia kuullaan aidosti, eikä heitä osallisteta legitimoimaan jo tehtyjä päätöksiä tai oteta mukaan muuten poliittisten päättäjien kannalta otollisessa vaiheessa päätöksentekoprosessia. Jotta tässä tavoitteessa onnistuttaisiin, voisi olla hyvä, että kuntademokratiaa täydennettäisiin *koko valtuustokauden mittaisella pysyvällä kansalaispaneelilla, joka muodostetaan satunnaisotannon perusteella*. Paneelin tehtävät ja rooli suhteessa valtuustoon pitäisi olla selkeästi määritelty. Tämän tyyppinen pysyvä kansalaispaneeli olisi

institutionaalinen osa kunnanvaltuuston työskentelyä, mutta päätösvalta säilyisi silti kunnanvaltuustolla. Kunnanvaltuusto ja -hallitus sekä lautakunnat voisivat konsultoida kansalaispaneelia silloin, kun on tarpeen saada selville kuntalaisten harkittu mielipide jostain asiakysymyksestä tai -kokonaisuudesta. Kansalaispaneelia voidaan käyttää myös arvioimaan ja tuottamaan puolueetonta tietoa tai suosituksia muille kuntalaisille. Kansalaispaneelin suositukset voivat toimia oman äänestyspäätöksen ja mielipiteen muodostamisen tukena muille kuntalaisille esimerkiksi kunnallisen kansanäänestyksen edellä (ks. Warren ja Gastil 2015; Leino ym. 2019).

Tosin olisi hyvä sopia etukäteen myös siitä, missä vaiheessa päätöksentekoprosessia kansalaispaneelia kuullaan. Jotta kansalaispaneelia käytettäisiin kuntalaisia laajasti koskettavista ja merkittävistä aiheista *kuntalaisille voitaisiin myöntää aloiteoikeus kansalaispaneelin järjestämiseksi*. Tietty enemmistö kansalaispaneelin jäsenistä tai kuntalaisaloittelainsäädäntöä vastaava prosenttiosuus kuntalaisista voisi esimerkiksi vaatia kansalaispaneelin työskentelyn käynnistämistä jostakin kunnan toimivaltaan kuuluvasta aiheesta.

Toinen seikka, johon haluamme kiinnittää huomiota, on kansalaispaneelin osallistujien rekrytointiprosessi. Paneelin onnistumisen kannalta on tärkeää, että sen kokoonpano on riittävän edustava. Paneelin jäsenet tulisi valita kiintiöidyllä satunnaisotoksella niin, että he edustavat kuntalaisia monipuolisesti. Kiintiöitä voisivat olla esimerkiksi sukupuoli, ikä, koulutus ja asuinpaikka. Moniäänisyysvaatimuksen mukaisesti paneelin tulisi olla kooltaan tarpeeksi iso, esimerkiksi kolme kertaa kunnanvaltuuston kokoinen. Rekrytointiprosessiin pitää varata riittävästi resursseja, koska moniäänisen paneelin kokoaminen saattaa olla haastavaa. Kansalaispaneeliin valikoituu herkästi yliedustus kansalaisista, jotka ovat muutenkin aktiivisia passiivisempien kansanryhmien jäädessä pois. Satunnaisotanta kuitenkin takaa sen, että kullakin kuntalaisella on yhtä suuri todennäköisyys tulla valituksi eikä kampanjoinnilla tai resurssoinnilla voi vaikuttaa valituksi tulemiseen.

Turku keskustele -kansalaispaneelin kokemukset poliitikkojen mukanaolosta olivat pääosin myönteisiä. Suunnilleen samaa menettelyä käyttäen kansalaispaneeleita voisi järjestää myös jatkossa. Kansalaispaneelille voisi laatia työjärjestyksen, jonka mukaan paneelin osallistujat saisivat aluksi tietoa, keskustelisivat sen jälkeen satunnaisesti jaetuissa pienryhmissä, pohtisivat kysymysten esittämistä asiantuntijoille ja poliitikoille, kokoontuisivat täysistuntoon kuulemaan edellä mainittuja tahoja ja kokoontuisivat uudestaan pienryhmiin. Jälkimmäisessä pienryhmävaiheessa *poliitikot voisivat osallistua keskusteluun ”kaksisuuntaisen kadun” luomiseksi*. Näin vaalidemokratian yhteys kuntalaisiin vahvistuisi uudella tavalla ja demokraattinen päätöksenteko voisi olla responsiivisempaa suhteessa harkittuun kansalaismielipiteeseen.

TUTKIMUKSEN RAHOITUS

Tutkimusta rahoittivat Åbo Akademin huippututkimusyksikkö FutuDem, Turun kaupunkitutkimusohjelma sekä strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä (pääätösnumerot 312671/326662).

KIITOKSET

Kiitämme Turun kaupungin edustajia, erityisesti Minna Arvea, Riitta Birkstedtiä, Juha Jokelaa ja Anri Niskalaa hyvästä yhteistyöstä *Turku keskustelee* -kansalaispaneelin suunnittelussa ja toteutuksessa, Sampo Ruoppilaa hankkeen tukemisesta sekä Maija Setälää alkuperäisestä ideasta tutkia poliitikkojen osallistumista.

VIITTEET

1. Koska Suomessa ei ole vakiintuneita käsitteitä erilaisille puntaroivan demokratian malleille, käytämme nimitystä puntaroiva kansalaiskeskustelu ylesterminä puntaroivan demokratian ihanteiden mukaisesti järjestetyille, keskusteluun pohjautuville osallistumismuodoille (ks. Aarninsalo ym. 2020). Nimesimme *Turku keskustelee* -kansalaispaneelin paneeliksi sen suhteellisen suuren osallistujamäärän vuoksi. Nimikettä kansalaisraati on käytetty lähinnä prosesseissa, joissa osallistujajoukko on ollut huomattavasti pienempi (Leino ym. 2019).
2. Kansalaispaneelin tietopaketti on saatavilla artikkelin kirjoittajilta pyynnöstä.
3. Keskustan valtuustoryhmästä ei ilmoittautunut yhtään valtuutettua paneeliin.
4. Katso tarkemmin: <https://www.abo.fi/turkukeskustelee/>.
5. Kansalaispaneelin kyselyt ovat saatavilla artikkelin kirjoittajilta pyynnöstä.

LÄHTEET

- Aarninsalo, Lyydia, Jäske, Maija, Kulha, Katariina, Leino, Mikko ja Setälä, Maija. 2020. *Moniäänistä ja perusteltua päätöksentekoa. Puntaroivat kansalaiskeskustelut poliittisten kiistakysymysten ratkaisussa.* Palo-hankkeen julkaisuja. <https://paloresearch.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>. Viitattu 3.2.2021.
- Bengtsson, Åsa ja Wass, Hanna. 2011. The representative roles of MPs: A citizen perspective. *Scandinavian Political Studies* 34:2, 143–167. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2011.00267.x>
- Bohman, James. 1998. The coming age of deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy* 6:4, 400–425.
- Boswell, John, Hendriks, Carolyn M. ja Ercan, Selen A. 2016. Message received? Examining transmission in deliberative systems. *Critical Policy Studies* 10:3, 263–283. <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1188712>
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bächtiger, André ja Goldberg, Saskia. 2020. Towards a more robust, but limited and contingent defence of the political uses of deliberative minipublics. *Journal of Deliberative Democracy* 16:2, 33–42. <https://doi.org/10.16997/jdd.390>
- Chambers, Simone. 2009. Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy? *Political Theory* 37:3, 323–350. <https://doi.org/10.1177/0090591709332336>
- Curato, Nicole ja Böker, Marit. 2016. Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda.

- Policy Sciences* 49:2, 173–190. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9238-5>
- Davidson, Stewart ja Stark, Alastair. 2011. Institutionalising public deliberation: Insights from the Scottish Parliament. *British Politics* 6:2, 155–186. <https://doi.org/10.1057/bp.2011.3>
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S. 2001. Legitimacy and economy in deliberative democracy. *Political Theory* 29:5, 651–669. <https://doi.org/10.1177/0090591701029005003>
- Elstub, Stephen. 2014. Mini-publics: issues and cases. Teoksessa Stephen Elstub ja Peter McLaverty (toim.), *Deliberative Democracy: Issues and Cases*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 166–188.
- Esaiasson, Peter. 2000. How members of parliament define their task. Teoksessa Peter Esaiasson ja Knut Heidar (toim.), *Beyond westminster and congress: The nordic experience*. Columbus: Ohio State University Press, 51–82.
- Farrell, David M. 2014. Deliberative democracy, Irish style. *Inroads* 1:34, 110–117.
- Farrell, David M., Suiter, Jane, Harris, Clodagh ja Cunningham, Kevin. 2020. The effects of mixed membership in a deliberative forum: The Irish constitutional convention of 2012–2014. *Political Studies* 68:1, 54–73. <https://doi.org/10.1177/0032321719830936>
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and deliberation*. Yale: Yale University Press.
- Fishkin, James S. 2009. *When the people speak. Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Flinders, Matthew, Ghose, Katie, Jennings, Will, Molloy, Edward, Prosser, Brenton, Renwick, Alan, Smith, Graham ja Spada, Paolo. 2016. *Democracy matters: Lessons from the 2015 citizens' assemblies on English devolution*. <https://citizensassembly.co.uk/wp-content/uploads/2016/04/Democracy-Matters-2015-Citizens-Assemblies-Report.pdf>. Viitattu 3.2.2021.
- Fournier, Patrick, Kolk, Henk van der, Carty, R. Kenneth, Blais, André ja Rose, Jonathan. 2011. When citizens decide: Lessons from citizen assemblies on electoral reform. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199567843.001.0001>
- Fung, Archon. 2006. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review* 66:1, 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Gastil, John, Knobloch, Katherine R., Reedy, Justin, Henkels, Mark ja Cramer, Katherine. 2018. Assessing the electoral impact of the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review. *American Politics Research* 46:3, 534–563. <https://doi.org/10.1177/1532673X17715620>
- Grönlund, Kimmo, Bächtiger, André ja Setälä, Maija. (toim.). 2014. *Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process*. Colchester: ECPR Press.
- Grönlund, Kimmo, Herne, Kaisa ja Setälä, Maija. 2015. Does enclave deliberation polarize opinions? *Political Behavior* 37:4, 995–1020. <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9304-x>
- Grönlund, Kimmo, Setälä, Maija ja Herne, Kaisa. 2010. Deliberation and civic virtue: Lessons from a citizen deliberation experiment. *European Political Science Review* 2:1, 95–117. <https://doi.org/10.1017/S1755773909990245>
- Gutmann, Amy ja Thompson, Dennis. 1996. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen. 1975. *Legitimation crisis*. Cambridge: Beacon.
- Habermas, Jürgen. 2006. Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*

- 16:4, 411–426.
- Hendriks, Carolyn M. 2006. When the forum meets interest politics: Strategic uses of public deliberation. *Politics ja Society* 34:4, 571–602. <https://doi.org/10.1177/0032329206293641>
- Hendriks, Carolyn M. 2016. Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. *European Journal of Political Research* 55:1, 43–60. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12123>
- Hendriks, Carolyn M. ja Kay, Adrian. 2019. From “opening up” to democratic renewal: Deepening public engagement in legislative committees. *Government and Opposition* 54:1, 25–51. <https://doi.org/10.1017/gov.2017.20>
- Jääntti, Anni, Airaksinen, Jenni ja Haveri, Arto. 2017. Osallistuminen julkishallinnon legitimizeettikysymyksenä. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli ja Harry Schulman (toim.), *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press, 34–57.
- Karjalainen, Maija ja Rapeli, Lauri. 2015. Who will not deliberate? Attrition in a multi-stage citizen deliberation experiment. *Quality ja Quantity* 49, 407–422.
- Karlsson, Martin. 2012. Participatory initiatives and political representation: The case of local councillors in Sweden. *Local Government Studies* 38:6, 795–815. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.688036>.
- Koskimaa, Vesa ja Rapeli, Lauri. 2020. Fit to govern? Comparing citizen and policymaker perceptions of deliberative democratic innovations. *Policy ja Politics* 48:4, 637–652. <https://doi.org/10.1332/030557320X15870515357288>
- Kuyper, Jonathan ja Wolkenstein, Fabio. 2018. Complementing and correcting representative institutions: When and how to use mini-publics. *European Journal of Political Research* 58: 656–675. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12306>
- Lafont, Christine. 2017. Can democracy be deliberative and participatory? The democratic case for political uses of mini-publics. *Daedalus* 146:3, 85–105. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00449bos
- Landemore, Hélène. 2020. *Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the 21st Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Leino, Mikko, Bäck, Maria, Christensen, Henrik Serup, Kulha, K., Setälä, Maija, Strandberg, Kim ja Taskinen, Mari. 2019. Kuntaliitoskysymyksen käsittely Mustasaaren kansalaisraadissa. *Politiikka* 61:4, 337–363.
- List, Christian, Luskin, Robert C., Fishkin, James S. ja Mc Lean, Iain. 2013. Deliberation, single-peakedness, and the possibility of meaningful democracy: Evidence from deliberative polls. *Journal of Politics* 75:1, 80–95. <https://doi.org/10.1017/S0022381612000886>
- Mansbridge, Jane. 1999. Everyday talk in the deliberative system. Teoksessa Stephen Macedo (toim.), *Deliberative politics: Essays on democracy and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 211–239.
- Mansbridge, Jane, Bohman, James, Chambers, Simone, Estlund, David, Follesdal, Andreas, Fung, Archon, Lafont, Cristina, Manin, Bernard ja Martí, José Luis. 2010. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy* 18:1, 64–100. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00344.x>
- Niemeyer, Simon. 2014. Scaling up deliberation to mass publics: Harnessing mini-publics in a deliberative system. Teoksessa Kimmo Grönlund, André Bächtiger ja Maija Setälä (toim.), *Deliberative mini-publics: involving citizens in the democratic process*. Lanham: Rowman ja Littlefield Publishers, 177–201.
- Niessen, Christoph ja Reuchamps, Min. 2019. *Designing a permanent deliberative citizens’ assembly: The Ostbelgien modell in Belgium*. Working Paper Series No. 2019/6. The Centre for Deliberative Democracy ja Global Governance, University of Canberra.

- Núñez, Lidia, Close, Caroline ja Bedock, Camille. 2016. Changing democracy? Why inertia is winning over innovation. *Representation* 52:4, 341–357. <https://doi.org/10.1080/00344893.2017.1317656>
- Parkinson, John. 2006. *Deliberating in the real world: Problems of legitimacy in deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019929111X.001.0001>
- Pearse, Hilary. 2008. Institutional design and citizen deliberation. Teoksessa Mark E. Warren ja Hilary Pearse (toim.), *Designing deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 70–84.
- Sanders, Lynn. 1997. Against deliberation. *Political Theory* 25:3, 347–376. <https://www.jstor.org/stable/191984>
- Setälä, Maija. 2017. Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. *European Journal of Political Research* 56:4, 846–863. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12207>
- Setälä, Maija ja Smith, Graham. 2018. Deliberative mini-publics. Teoksessa André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge ja Mark E. Warren (toim.), *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press, 300–314.
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten ja 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>
- Smith, Graham. 2009. *Democratic innovations*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>
- Steiner, Jürg, Bächtiger, André, Spörndli, Markus ja Steenbergen, Marco R. 2004. *Deliberative politics in action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strandberg, Kim, Himmelroos, Staffan ja Grönlund, Kimmo. 2019. Do discussions in like-minded groups necessarily lead to more extreme opinions? Deliberative democracy and group polarization. *International Political Science Review* 40:1, 41–57.
- Suiter, Jane. 2018. Deliberation in action – Ireland’s abortion referendum. *Political Insight* 9:3, 30–32. <https://doi.org/10.1177/2041905818796576>
- Svensson, Jacob. 2008. It’s a long way from Helsingborg to Porto Alegre: A case study in deliberative democracy in late modernity. *Journal of Public Deliberation* 4:1, 1–22.
- Vandamme, Pierre Étienne, Jacquet, Vincent, Niessen, Christoph, Pitseys, John ja Reuchamps, Min. 2018. Intercameral relations in a bicameral elected and sortition legislature. *Politics and Society* 46:3, 381–400. <https://doi.org/10.1177/0032329218789890>
- Warren, Mark. 2008. Citizen representatives. Teoksessa Mark Warren ja Hilary Pearse (toim.) *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens’ Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press, 50–69. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491177.004>
- Warren, Mark. 2009. Governance-driven democratization, *Critical Policy Studies* 3:1, 3–13. <https://doi.org/10.1080/19460170903158040>
- Warren, Mark ja Gastil, John. 2015. Can deliberative minipublics address the cognitive challenges of democratic citizenship? *The Journal of Politics* 77:2, 562–574. <https://doi.org/10.1086/680078>
- Warren, Mark. 2017. A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review* 111:1, 39–53. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000605>
- White, Stuart. 2017. Parliaments, constitutional conventions, and popular sovereignty. *British Journal of Politics and International Relations* 19:2, 320–335. <https://doi.org/10.1177/02F1369148117700657>
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

KIRJOITTAJATIEDOT**MIKKO VÄRTTÖ**

HTM, YTM, väitöskirjatutkija
Politiikan tutkimus
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Tampereen yliopisto
mikko.vartto@tuni.fi

MAIJA JÄSKE

VTT, tutkijatohtori
Yhteiskuntatieteen tutkimuslaitos (Samforsk)
Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta
Åbo Akademi
maiya.jaske@abo.fi

KAISA HERNE

VTT, professori
Politiikan tutkimus
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Tampereen yliopisto
kaisa.herne@tuni.fi

KIMMO GRÖNLUND

PD, professor
Institutet för samhällsforskning Samforsk
Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi
Åbo Akademi
kimmo.gronlund@abo.fi

