

Ihmisten kaupunki?

Osallistamisen konkretia Jakomäen kehityshankkeessa

Pia Rautiainen
Pro gradu –tutkielma
Valtio-oppi
Turun yliopisto
Syksy 2018

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

RAUTIAINEN, PIA:

Ihmisten kaupunki? Osallistamisen konkretia Jakomäen kehityshankkeessa

Pro gradu –tutkielma 131 s., 2 liites.

Valtio-oppi

Marraskuu 2018

Tässä pro gradussa tutkitaan, onko asukkailla vaikutusvaltaa oman asuinalueensa suunnitteluun alueilla, joilla poliittinen osallistuminen on vähäistä. Tutkielmassa tarkastelen, mitä tavoitellaan, kun pyritään lisäämään kansalaisten osallistumista kaupunkisuunnittelussa. Erityisesti minua kiinnostaa, miten osallistumismahdollisuuksien lisääminen tapahtuu ja toimii alueella, jolla asuu keskimääräistä enemmän ihmisiä, joilla poliittisen osallistumisen matalaan tasoon tiiviisti yhteydessä olevat resurssit ovat vähäisiä ja äänestysprosentti matala.

Työ on tapaustutkimus Jakomäen kaupunginosasta, jonka keskusta-alueen asemakaava-muutoksen valmistelu aloitettiin vuonna 2014. Pro gradun ollessa tekeillä vuosina 2017–2018 kaava viimeisteltiin ja hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa. Julkisesti saatavilla olevan kaava-aineiston ja keräämäni haastatteluaineiston avulla tarkastelin osallistamisen tapoja, joita kaavoituksessa oli käytetty. Sisällönanalyysin avulla erittelin aineistosta osallistamisen tavoitteet ja niiden toteutumisen ja luokittelin ne aiemman kirjallisuuden pohjalta muodostamalleni osallistumisen vaikuttavuuden asteikolle. Asteikon pohjalta tein analyysin osallistumisen vaikuttavuudesta, liittäen siihen pohdintaa muista aineistossa ilmenneistä tekijöistä, jotka tulkitsin merkittäviksi osallistumisen ja mahdollisesti myös sen vaikuttavuuden kannalta.

Tutkielma osoittaa, että osallistamisen tavoitteilla pyrittiin tiedottamaan asukkaita tulevasta muutoksesta sekä keräämään asukkailta paikallistietoa. Näihin tavoitteisiin sisältyivät pyrkimykset muutoksen hyväksynnän edistämisestä ja mahdollisimman hyvästä rakentamisesta asukkaille. Tavoitteet eivät sisältäneet pyrkimyksiä lisätä asukasosallistumisen vaikutusvaltaa. Tavoitteena ei ole myöskään ollut lumeosallistuminen, jossa asukkaat osallistuessaan ovat siinä uskossa, että osallistumisen vaikuttavuus on suurempi, kuin mitä se todellisuudessa on. Silti yksi osallistamisen keinoista putoaa lumeosallistumisen tasolle toteutuksensa vuoksi. Kaavan pohjaksi järjestetyn arkkitehtuurikilpailun ehdotukset olivat asukkaiden kommentoitavina. Tällä tavoin hallinnon tarkoituksena oli tiedottaa asukkaita, mutta asukkaat mielsivät olevansa valitsemassa ehdokkaista mieleisintään.

Osallistamisella voi tutkimuksen mukaan olla hyviä sivutuloksia, kuten tunne osallistumisesta. Tällainen osallistaminen voi lisätä kansalaispätevyyttä, eli tunnetta omasta poliittisesta ymmärryksestä ja vaikutusmahdollisuuksista, joka edistää poliittista osallistumista. Osallistuminen välinearvona ei kuitenkaan edistä osallistumisen vaikuttavuutta. Osallistamisen tavoitteet ja toteutus tulisikin kuvata tarkemmin, jotta niiden sisällöstä olisi sekä toteuttajilla että osallistujilla mahdollisimman sama tieto ja ymmärrys. Kaavoituksen osallistumisen prosessien paremmalla seurannalla ja avoimuudella osallistumisen vaikuttavuutta ja sen yhdenvertaisuutta voitaisiin tätä tutkimusta tarkemmin arvioida.

Asiasanat: osallisuus, osallistuminen, osallistaminen, demokratia, kaupunkisuunnittelu, kaavoitus, kaupungistuminen, eriytyminen, segregatio, allianssimalli, yhteissuunnittelu

Sisällys

1. Johdanto	1
2. Poliittisen osallistumisen muutos	5
2.1. Poliittinen osallistuminen.....	7
2.2. Poliittisen osallistumisen eriytyminen.....	13
2.2.1. Osallistumisen alueellinen eriytyminen	17
2.3. Edustuksellinen demokratia ja osallistuminen	19
2.3.1. Edustuksellisen demokratian täydentäminen kunnissa	25
2.4. Osallisuus, osallistuminen ja osallistaminen kaupunkisuunnittelussa.....	29
3. Tutkimusasetelma	38
3.1. Kaupunkipolitiikka	39
3.1.1. Alueellinen eriytyminen.....	43
3.2. Kaavoitusprosessi ja asukkaan osa	49
3.3. Jakomäki.....	53
4. Menetelmä ja aineistot	59
4.1. Tutkimusstrategia ja aineistonkeruumenetelmä.....	60
4.2. Aineiston kuvailu	61
4.3. Aineiston analyysimenetelmä	64
4.3.1. Osallistumisen asteikot	66
5. Aineistojen analyysi ja tulokset	75
5.1. Tausta-aineisto ja hankkeen tavoitteet	75
5.1.1. Asiakirjojen tavoitteet osallistumisen asteikolla	79
5.1.2. Osallistumisen vaikuttavuus asiakirjojen perusteella.....	80
5.2. Haastatteluaineisto	84
5.2.1. Osallistumisen tavoitteet ja toteutuminen haastatteluaineistossa.....	85
5.2.2. Osallistumisen tavoitteet ja toteutuminen osallistumisen asteikolla.....	95
5.2.3. Tunne osallistumisesta, alueen status sekä osallistumisen motiivit ja haasteet.....	104
5.3. Analyysi vaikuttavuudesta.....	112
6. Johtopäätökset.....	118
6.1. Tutkimuksen keskeiset havainnot ja tutkimuskysymyksiin vastaaminen	118
6.2. Kehitysehdotuksia.....	127
6.3. Tutkimuksen arviointi ja katsaus jatkotutkimukseen	130
Lähteet	132
Liitteet.....	141

Liite 1. Lista haastatelluista	141
Liite 2. Haastattelurunko	142

1. Johdanto

Onko asukkailla vaikutusvaltaa oman asuinalueensa suunnitteluun alueilla, joilla poliittinen osallistuminen on vähäistä? Tässä pro gradu –tutkielmassa tarkastelen, mitä tavoitellaan, kun pyritään lisäämään kansalaisten osallistumista kaupunkisuunnittelussa. Erityisesti minua kiinnostaa, miten osallistumismahdollisuuksien lisääminen tapahtuu ja toimii alueella, jolla asuu keskimääräistä enemmän ihmisiä, joilla poliittisen osallistumisen matalaan tasoon tiiviisti yhteydessä olevat resurssit ovat vähäisiä ja äänestysprosentti matala.

Osallistuvan demokratian ja osallistuvan kaupunkisuunnittelun juuret yltävät 1960-luvulle, jolloin alettiin vaatia enemmän osallistumisen mahdollisuuksia ja kansalaisten suoraa valtaa (Forsberg ja Raunio 2014; Kofman ja Lebas 1996). Henri Lefebvren mukaan kaupunkilaisten oikeus kaupunkiin ja urbaaniin elämään tarkoitti myös oikeutta osallistua moniarvoisen kaupungin ja kaupunkitilan rakentamiseen. (Kofman ja Lebas, 1996, 20, 41, 53). Benjamin Barberin (1984) mallissa osallistuvassa demokratiassa tärkeintä oli aktiivinen osallistuminen, yhteisyys ja tasa-arvo. Demokratiateorioita koskevassa keskustelussa 1990-luvulla tapahtunut deliberatiivinen käänne nosti keskiöön mahdollisuuden osallistua poliittiseen keskusteluun ja keskustelun kautta tapahtuvan mielipiteenmuodostuksen. (Dryzek 2000; Setälä 2014.) Myöhemmässä teoreettisessa keskustelussa demokratiatulkinnan on esitetty siirtyneen aggregatiivisesta, tasa-arvon olettavasta äänestysdemokratiasta deliberatiiviseen, argumentointia ja keskusteluprosesseja painottavaan demokratiaan (Bäcklund ja Mäntysalo 2009). Perinteinen vaaleissa äänestäminen on silti edelleen keskeisin poliittisen osallistumisen muoto (Jäntti ym. 2017, 39). Poliittinen osallistuminen kytkeytyykin keskusteluun demokratiatulkinnosta ja eri osallistumisen muodot ilmentävät sitä, millaiseen demokratiatulkintaan on sitouduttu.

Poliittisen osallistumisen muuttaessa muotoaan ja painottuessa yksittäisiin asiakysymyksiin varsinkin vähän koulutetut ja pienituloiset irtautuvat yhä enemmän perinteisestä poliittisesta osallistumisesta. Osallistuminen kasautuu tietyille ihmisryhmille ja ero poliittisesti aktiivisten ja epäaktiivisten välillä kasvaa (Wass ja Borg 2016, 30). Aikamme megatrendiksi nimitetty kaupungistuminen jatkuu, samaan aikaan kun osa tutkijoista näkee vaarana segregatiokehityksen (Kortteinen ja Vaattovaara 2012). Eräänä ilmentymänä voidaan pitää sitä, että kunta-vaaleissa 2017 äänestäminen oli Helsingissä aktiivisinta niissä kaupunginosissa, joissa asui eniten korkeammin koulutettuja ja hyvätuloisia ja passiivisinta niissä kaupunginosissa, joissa

koulutus- ja tuloaste olivat keskimäärin matalampia (HVT 2017). Tämä vinouma äänestämässä tarkoittaa sitä, että toiset kaupunginosat tulevat kuntapolitiikassa paremmin edustetuiksi kuin toiset. Valtaa käyttävätkin enenevässä määrin hyväosaiset.

Poliittisen osallistumisen eriytyemisellä tarkoitetaan osallistumisen kasautumista henkilöille, joilla on samanlaisia koulutukseen, tuloihin ja työllisyyteen liittyviä sosiodemografisia taustamuuttujia. Asuinalueiden segregatio, eli negatiivinen eriytyminen, on asuinalueiden asukaspohjan yksipuolistumista ja siitä seuraavia eroja eri alueilla asuvien väestöryhmien välillä. Segregaation myötä voi syntyä asuinalueita, joilla tulotaso, koulutus- ja työllisyysaste sekä mahdollisesti myös väestön etninen rakenne eroavat keskiarvoltaan muista kaupungin asuinalueista. Samoista taustamuuttujista johtuen poliittinen osallistuminen saattaa olla vähäisempää alemman työllisyys-, koulutus- ja tulotason alueilla. Käsittelen tässä pro gradussa tapaus-tutkimuksena helsinkiläistä Jakomäen kaupunginosaa, jota voisi tilastollisesti nimittää huono-osaiseksi kaupunginosaksi. Esimerkiksi väestön koulutusaste on kaikista Helsingin asuinalueista keskimääräisesti matalin ja työttömyysaste korkein. Viimeksi käydyissä kuntavaaleissa äänestämässä kävi 43 prosenttia jakomäkeläisistä. Jakomäelle on myös historiansa aikana muodostunut hiljalleen haaleneva, mutta alueella edelleen vaikuttava imago, jonka voi vielä kuulla, kun asukkaat kertovat kokemuksistaan tai oletuksistaan siitä, mitä ovat ihmisten mielikuvat alueesta.

Poliittisen osallistumisen tutkimuksessa eri osallistumisen muotoja on jaoteltu eri tavoin. Vakiintuneimpia osallistumisen tapoja ovat perinteiset, edustuksellisen demokratian tarjoamat muodot, eli äänestäminen ja puolueisiin liittyvä toiminta. Edustuksellista demokratiaa täydentäviä kansalaisosallistumisen muotoja, kuten kansanäänestyksiä, kansalaisaloitteita, kansalaisfoorumeita ja verkkodemokratiaa voidaan kutsua myös demokraattisiksi innovaatioiksi, vaikka osa niistä onkin vakiintuneessa käytössä. (Christensen ym. 2017, 8.) Uusilla osallistumisen tavoilla on tavoiteltu osallistumisen lisääntymistä. Tarpeellista on kuitenkin kiinnittää riittävästi huomiota edustuksellisten instituutioiden ja käytettävien demokraattisten innovaatioiden vuorovaikutukseen (Setälä 2014). Ne vaativat usein enemmän resursseja kuin perinteiset osallistumisen tavat, mikä tekee niistä huonosti suunnattuja, mikäli tavoitteena on osallistujajoukon laajentaminen. Uusiin osallistumisen keinoihin tarttuvatkin helpommin ne, jotka jo ovat aktiivisia. Tämä johtaa osallistumisen kasautumiseen entisestään. Osa tutkijoista onkin varoit-
tanut osallistamisen heikentävän demokratian edustuksellisuutta ja tasa-arvoa (Korvela 2012; Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017). Kaupunkisuunnittelu esitetään usein hyvin teknisluonte-

sena ja tiedollisia resursseja vaativana aihealueena. Näin ollen oletettavaa on, että vähemmän resursseja hallitsevat ihmiset kokevat sen vaikeasti lähestyttävänä. Siten on mielekästä tutkia, mitä tarkoittaa osallistaminen kaupunkisuunnitteluun alueella, jossa resursseista on puutetta.

Osallistumisen diskurssin tultua keskeiseksi osaksi demokratiasta ja kaupunkisuunnittelusta käytävää teoreettista keskustelua, on siihen liittyvään termistöön suhtauduttu hieman eri tavoin eri aikoina. Tässä tutkielmassa käsitteiden määrittely pohjautuu Bäcklundin ym. (2002) sekä Kuusimäen (2017) lähestymistavoille. Osallistaminen ja osallistuminen ymmärretään osallisuuden kanavina. Osallisuus on kiinnittymistä ympäröivään yhteiskuntaan ja yhteisöön. Osallistuva kansalainen konkretisoi osallisuutensa joko jollakin omatoimisella tavalla tai hallinnon toimiin reagoiden. Osallistaminen on osallistumisen mahdollistamista ja helpottamista.

Kaupunkisuunnittelu on kaupungistumisen, poliittisen osallistumisen ja kaupunginosien eriytyneen risteyskohdassa vaikuttava tekijä. Vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa suunnittelijat laatimaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman, jossa määritellään keitä osalliset ovat, miten ja missä vaiheessa he suunnitteluun osallistuvat. Käytännöt ovat teoriaa epäselvempiä ja kyse onkin syvemmin siitä, millainen tulkinta kaupungissa vallitsee suunnittelusta, demokratiasta ja hyvästä elämästä (Bäcklund ja Mäntyselä 2009). Lainsäädännöstä huolimatta sekä asukkaat että suunnittelijat ja poliitikot voivat olla tyytymättömiä osallistavaan suunnitteluun. Yleinen etu ja kaavoituksen tehokkuus törmäävät yksityiseen etuun. Lisäksi osallistumaan pyrkivät asukkaat ja suunnittelijat käyttävät ”eri kieltä”, joka osaltaan johtaa siihen, ettei asukkailla ole mahdollisuutta vaikuttamiseen. (Staffans 2004.) Osallistaminen saatetaan myös esittää todellista vaikuttavampana, jolloin voidaan puhua lumenosallistumisesta (Pateman 1970). Toisaalta on esitetty, että osallistamisella pyritään keräämään kansalaisten paikallistietoa, jotta yksityiset edut voidaan yhdistää yhteiseen etuun. Suora osallistuminen ei takaa yksittäisen kansalaisen tai ryhmän mielipiteen mukaista päätöksentekoa. Sen sijaan osallistavan prosessin on nähty toteuttavan demokraattiseen järjestelmään olennaisesti kuuluvaa mahdollisuutta osallistua ja tulla kuulluksi, mutta myös jättää osallistumatta. Onkin yleistä, että toiset äänet eivät tule esille. (Kettunen 2002, 33.)

Osallistamisesta esitetyt moninaiset näkemykset ja osallistumisen eriytyminen asettuvat mielenkiintoiseen kontekstiin, kun tarkastellaan kaupunginosaa, jossa koulutus- ja työllisyysaste ja tulotaso sekä perinteisen poliittisen osallistumisen taso ovat kaupungin keskiarvoa matalampia. Tämän tutkielman empiirinen osuus on tapaustutkimus aluekehittämisestä Jakomäes-

sä, jossa tutkimuksen alkaessa oli meneillään keskusta-alueen rakennushanke. Haastattelemla viranhaltijoita, asukkaita, alueella työskenteleviä ihmisiä ja yritysten edustajia selvitän toimijoiden näkemyksiä osallistamistoimista ja asukasosallistumisesta. Kuvaamalla, miten osallistuminen on tapahtunut, mitä siitä ajatellaan ja mitä siitä on seurannut, hahmotan mitä osallistumisella tavoitellaan: osallistujien joukon laajentumista, asukaslähtöistä suunnittelua ja asukkaiden vaikutusvallan lisäämistä, hallinnon päätösten legitimoitua vai jotain siltä väliltä. Entä miten tavoitteet liittyvät käsityksiin demokratiasta sekä edustuksellisuuden ja osallistumisen välisestä suhteesta? Seuraan, toteutuvatko tavoitteet ja miten. Tausta-aineistona käytän asemakaavan asiakirjoja ja varsinaisena aineistona haastatteluaineistoa. Niiden sisältöjä analysoimalla asetan osallistumisen tavoitteet ja toteutumisen aiemman kirjallisuuden pohjalta muodostamalleni osallistumisen asteikolle selvittääkseni asukkaiden vaikutusvaltaa hankkeen suunnittelussa. Sisällönanalyysissä esiin tulleiden muiden merkittävien tekijöiden vaikutusta käsittelen erikseen pohtien niiden vaikutusta osallistumiseen ja sen vaikuttavuuteen.

Tutkielmassa esitellään johdannon jälkeen teoreettinen viitekehys, eli poliittinen osallistuminen, sen muutos ja muutokseen vaikuttavat tekijät. Toisen kappaleen lopussa luodaan katsaus osallistumiseen kaupunkisuunnittelussa aihealueesta tehdyn tutkimuksen valossa. Tutkimusasetelmaa pohjustan katsauksella kaupungistumiseen, kaupunkipoliittikkaan ja tutkimukseen alueellisesta eriytymisestä ja asukasosallistumisesta. Kappaleen lopuksi esittelen tapaustutkimuksen kohteen, Jakomäen kaupunginosan. Kappaleessa neljä kuvaillaan tutkimuksessa käytetyt aineistot, menetelmä ja osallistumisen asteikot. Analyysiosio on jaettu kolmeen osaan siten, että ensin käsittelen tausta-aineiston, seuraavaksi haastatteluaineiston ja lopuksi teen yhteenvedon osallistumisen vaikuttavuudesta molempien aineistojen perusteella. Johtopäätökset yhdistävät tutkimuksen keskeiset tulokset aiempaan tutkimukseen.

2. Poliittisen osallistumisen muutos

Viime aikoina usein esitetty huoli koskee kansalaisten alenevaa kiinnostusta politiikkaa kohtaan ja poliittisen osallistumisen vähenemistä. Toisaalta poliittinen kiinnostus ja osallistuminen saattavat olla vain siirtymässä uusiin muotoihin (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 19). Perinteinen poliittisen osallistumisen tapa, joka kohdistuu hallintokoneistoon esimerkiksi vaaliosallistumisena tai puolue toimintana, vähenee samaan aikaan kun uudenlaisten poliittisten osallistumisen muotojen kirjo ja niitä kohtaan tunnettu kiinnostus kasvaa. (Kestilä-Kekkonen 2014, 42, 74.) Hallintolähtöisiä, perinteiseen politiikkaan liittyviä uuden osallistumisen muotoja ovat esimerkiksi kansalaisaloite, kunnissa käytetyt kansalaisraadit ja erilaiset sähköiset palaute- ja aloitekanavat, joilla pyritään parantamaan kansalaisten kuulemistä hallinnossa. Poliittisen osallistumisen muutos on nostanut osaksi keskeistä sanastoa osallistumisen lisäksi osallisuuden ja osallistamisen. Osallisuus voidaan määritellä kuulumisena yhteiskuntaan tai yhteisöön. Yhteisön jäsenenä osallistuminen päätöksentekoon on oikeus ja velvollisuus (Bäcklund ym. 2002, 7). Osallistuminen ja osallistaminen erotetaan sen mukaan, mistä osallisuus on lähtöisin. Osallistuminen on lähtöisin osallistujasta itsestään, kun taas osallistaminen on hallinnosta lähtöisin olevaa osallistumisen mahdollistamista. (Ks. esim. Bäcklund ym. 2017.) Toisaalta osa tutkijoista on jo valmis hylkäämään osallistumiskurssin, sillä näkee sen hämärtävän kuvaa toiminnan muodoista, aktiivisuudesta ja vallanjaosta (Rättilä ja Rinne 2017; Mäenpää ym. 2017). Käsitteiden käytön eroja tarkastellaan lisää luvussa 2.4.

Poliittisia kysymyksiä käsitellään myös muualla kuin perinteisen politiikan areenoilla (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 19). Tällaisia osallistumisen muotoja on 2000-luvulla kehitelty varsinkin kaupungeissa ja sosiaalisessa mediassa. Monissa niissä on yhteisöllisyyden ja paremman elinympäristön tavoite. Käytännössä tämä voi toteutua siten, että järjestetään kaupunkitapahtumia kansalaisvoimin kierrätyksen, syömisen, juomisen ja yhdessä viihtymisen ympärille (siivouspäivä, ravintolapäivä) sekä vertaisapua sosiaalisen median kautta tapahtuvalla verkostoitumisella (nappi naapuri, hätäkahvit). Kaupunkiviljelyn, graffitimaalauksen, vastamainosten ja muun tilaan liittyvän aktivismin kautta vaaditaan oikeutta kansalaisten ja epäkaupallisen elämän näkymiseen kaupungissa. Koodaustaitoiset kansalaiset parantavat julkisten palveluiden toimintaa luomalla tai kehittämällä niihin liittyviä verkkopalveluita tai mobiilisovelluksia. Toisaalta myös osa aktivismiksi luokitellusta toiminnasta tähtää suuremmin hallintokoneistoon kohdistuvaan vaikuttamiseen. Tällaista on ainakin kaupunkisuunnitteluun

liittyvä toiminta, jossa keskustelulla pyritään tuottamaan vaihtoehtoisia ehdotuksia ja uusia aloitteita siitä, miten kaupunkia pitäisi rakentaa, samalla vaatiessa julkiselta vallalta suurempaa painoarvoa tälle sanomalle (Mäenpää ym. 2017, 241, 246).

Poliittisen osallistumisen muutokseen ovat vaikuttaneet useat tekijät: koulutus- ja tuloerojen kasvu, elinkeinoelämän rakenteen muutos, teknologinen kehitys ja globalisaatio. Yhteiskunnan rakenteen muutos ja yksittäisten asiakysymysten korostuminen asettavatkin perinteisiin puolueisiin perustuvan edustuksellisen demokratian haasteen eteen. (Forsberg ja Raunio 2014, 11–12.) Erityisesti nuorten osallistuminen on yksittäisiä asiakysymyksiä koskevaa. Samaan aikaan ero poliittisesti aktiivisten ja epäaktiivisten välillä kasvaa. (Christensen ym. 2017, 1, 5.) Poliittinen osallistuminen eriytyy sekä sosioekonomisten tekijöiden mukaan (Wass ja Borg 2016, 30) että alueellisesti (HTV 2017). Aiheena poliittinen osallistuminen on tärkeä, sillä se liittyy edustuksellisen demokratian legitimitettiin. Yksinkertaistetusti legitimitetin voidaan määritellä tarkoittavan kansalaisten ja päätöksentekijöiden hyväksyntää järjestelmälle (Jäntti ym. 2017, 37), jonka se tarvitsee voidakseen toimia, eli tuottaa ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin.

Kansalainen on automaattisesti poliittisen yhteisön jäsen. Jos hän ei osallistu siihen päätöksentekoon, joka sitoo yhteisöä ja häntä itseään sen jäsenenä, hän voi alkaa kyseenalaistaa päätösten oikeutuksen. Demokratian toimivuuden kannalta taas osallistumisen polarisoituminen ja kasautuminen voivat vaarantaa edustuksellisuuden, jos päättäjät eivät kuvasta koko äänestäjäkuntaa (Wass ja Borg 2016, 193). Legitimitetti ei olekaan järjestelmän pysyvä ominaisuus, vaan prosessit ja käytännöt muokkaavat hallinnon jatkuvasti rakentuvaa legitimitettiä. Edustuksellisen demokratian järjestelmän legitimitetti on sitä, että hallintorakenne ja sen toiminta ovat laajasti hyväksytyjä sen vuoksi, miten päättäjät valitaan tehtäviinsä tai niistä pois ja miten kansanvallan komentoketju toimii. Tehdyt päätökset hyväksytään, koska ne tehdään legitimiin järjestelmän tuotoksena. Legitimitetin lähteenä voi syötepuolen lisäksi olla myös onnistuneet tuotokset. (Jäntti ym. 2017, 37–38.) Kuitenkaan pelkkä tuotos ei riitä demokraattisen järjestelmän määritelmäksi, vaan myös syötteen pitäisi olla demokraattinen (Korvela 2012, 52). Huoli poliittisen osallistumisen vähenemisestä onkin huolta järjestelmän legitimitetistä. Osallistuvassa demokratiakäsityksessä paljon toivoa pannaan aktiivisen kansalaisosallistumisen legitimitettiä luovalle vaikutukselle (Jäntti ym. 2017, 39), mutta voiko sellaisella järjestelmällä olla kansan laaja, tosiasiallinen hyväksyntä, jossa osa kansasta ei osallistu syötteiden antamiseen?

2.1. Poliittinen osallistuminen

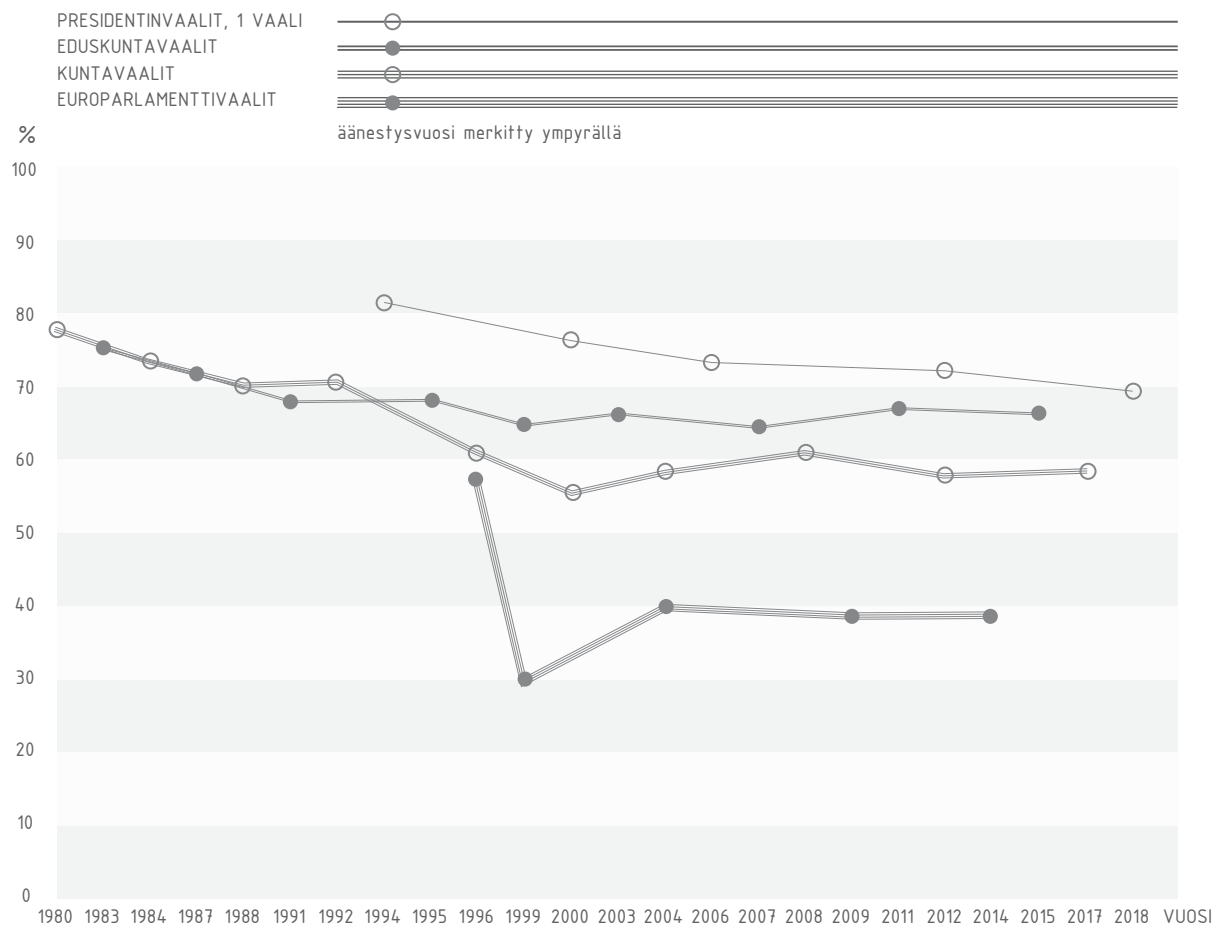
Poliittisen osallistumisen käsite voidaan määritellä muutamien samansuuntaisin tavoin. Usein poliittinen toiminta ymmärretään vain välittömänä osallistumisena edustukselliseen demokratiaan. Tätä voidaan kutsua institutionalisoiduksi osallistumiseksi. Toiminta kohdistuu valtiolisiin instituutioihin ja hallintokoneistoon ja tarkoitus on joko tukea tai vastustaa päätöksiä (Kestilä-Kekkonen 2014, 41, 43). Edustuksellisessa demokratiassa usein tärkeimpänä näyttäytyvä poliittisen osallistumisen muoto on äänestämisen vaaleissa. Muita institutionalisoituihin osallistumisen muotoihin yleisesti luettuja ovat yhteydenotot poliittisiin päättäjiin, osallistuminen poliittisen puolueen toimintaan ja puoluejäsenyys. Poliittinen toiminta voidaan ymmärtää laajemminkin, sisällyttäen siihen ei-institutionalisoidut osallistumisen muodot, jollaisia ovat esimerkiksi nimen kirjoittaminen vetoamuksiin ja osallistuminen mielenosoituksiin, boikottiin, maksu- tai ostolakkoon. (Bäck ja Kestilä-Kekkonen 2013, 60, 65.) Osa poliittisen osallistumisen muodoista on vakiintuneita, kuten äänestämisen ja mielenosoitukset, osa uudempiä, kuten kansalaisaloite. (Christensen ym. 2016b, 450).

Osallistumista voidaan määritellä myös jakamalla se edustuksellisen demokratian tarjoamiin osallistumismuotoihin, kuten äänestämisen ja puolueisiin liittyvä toiminta ja edustuksellista demokratiaa täydentäviin kansalaisosallistumisen muotoihin, kuten kansanäänestykset, kansalaisaloitteet, keskustelevat kansalaisfoorumit ja verkkodemokratia. Jälkimmäisiä voidaan kutsua myös demokraattisiksi innovaatioiksi, vaikka osa niistä onkin vakiintuneessa käytössä. (Christensen ym. 2017, 8.) Edustuksellista demokratiaa täydentävät kansalaisosallistumisen muodot voivat olla lähidemokratiaa, suoraa demokratiaa tai deliberatiivista demokratiaa. Lähidemokratiaa harjoitetaan paikallistasolla, kun taas suoraa ja deliberatiivista demokratiaa voidaan toteuttaa muillakin tasoilla. (Palonen 2014, 310.) Näitä eri muotoja käsitellään tarkemmin luvussa 2.3.

Osallistuminen kaupunkisuunnitteluun tapahtuu useimmiten vaalien välisenä aikana, kannanottoina paikallisiin suunnitelmiin. Vaikka lain mukaan kuntalaisia on kuultava heitä koskevissa suunnitelmissa, kaavakuulemisten yhteydessä esitetyillä mielipiteillä ei ole suoraa vaikutusvaltaa päätösten sisältöön. Kannanotot voivat olla yksittäisten ihmisten esittämiä tai syntyä paikallisissa foorumeissa ryhmien muotoilemina. Ne voidaan ilmaista perinteisinä ja virallisina kanavia pitkin tehtävinä yhteydenottoina tai erilaisina tapahtumallisina tempauksina. Niillä vedotaan poliittisiin päättäjiin ja virkahenkilöstöön. Siten osallistuminen kaupunkisuunnitte-

luun määrittäyty sekä institutionalisoiduksi että ei-institutionalisoiduksi ja sekä edustuksellisen demokratian tarjoamiin että sitä täydentäviin kansalaisosallistumisen muotoihin.

Millainen sitten on suomalaisten poliittisen osallistuminen tällä hetkellä? Äänestysaktiivisuudesta kerätyt tilastot osoittavat, että viime vuosikymmenten kehitys eduskunta-, kunta-, europarlamentti- ja presidentinvaaleissa on ollut laskeva. Yleinen äänestysaktiivisuus on kääntynyt laskuun 1980-luvun puolivälissä (Wass ja Grönlund 2016, 30). Kuvio 1 havainnollistaa äänestysaktiivisuutta vuosien 1980–2018 aikana järjestetyissä vaaleissa.



Kuvio 1. Äänestysaktiivisuus presidentin-, eduskunta-, kunta- ja europarlamenttivaaleissa vuosina 1980–2018. Presidentinvaalit alkaen ensimmäisestä suorasta kansanvaalista vuonna 1994. Ensimmäiset europarlamenttivaalit unionin jäseneksi liittymisen jälkeisenä vuonna 1996. Lähde: Tilastokeskus.

Kuntavaalien äänestysaktiivisuus laski 1980-luvun lopusta 2000-luvun alkuun yli kymmenen prosenttiyksikköä, jonka jälkeen yhtä suuria muutoksia ei ole tapahtunut. Vuoden 2017 kuntavaaleissa äänestysprosentti nousi 0,5 prosenttiyksikköä vuodesta 2012, ollen 58,8 prosenttia. Suurimmassa osassa kuntia äänestysaktiivisuus laski. Suurin syy siihen, että äänestysprosentti

nousi koko maassa, olikin suurten kaupunkien asukkaiden aiempaa selvästi innokkaampi äänestäminen. Helsingissä ja Tampereella äänestysintoa nosti pormestarimalli. Kuitenkin myös muissa yli 100 000 asukkaan kaupungeissa äänestettiin edellisiä kuntavaaleja innokkaammin. (Kuntaliitto 2017.)

Kaupungin sisäiset erot kaupunginosien välillä saattavat olla suuria: Helsingin suurituloisimissa peruspiireissä, kuten Ullanlinnassa, äänestysprosentti oli sekä eduskuntavaaleissa vuonna 2015 että kuntavaaleissa vuonna 2017 pitkälti yli 20 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaupungin pienituloisimpiin kuuluvassa Jakomäessä (HTV 2017). Äänestysprosentteja voidaan tarkastella siltä kannalta, miten äänestäminen kansan keskuudessa jakautuu, eli ketkä äänestävät ja ketkä eivät. Esimerkiksi presidentinvaaleissa 2018 ylimpään tulokymmenykseen kuuluvien äänestysprosentti oli 85,2 prosenttia, mutta alimpaan tulokymmenykseen kuuluvien vain 50,9 prosenttia (SVT 2018). Erääksi keskeisimmistä edustuksellisen demokratian ongelmista onkin tunnistettu poliittisen osallistumisen eriytyminen (Wass ja Grönlund 2016).

Äänestysaktiivisuus on poliittisen osallistumisen muodoista helpoimmin mitattavissa. Äänestäminen on aktiivisuustason alenemisesta huolimatta edelleen myös keskeisin osallistumisen muoto (Jäntti ym. 2017, 39). Äänestysaktiivisuus on tärkeä tekijä myös siksi, että eriytyshypoteesin mukaan yleisen äänestysaktiivisuuden ollessa matala, ovat osallistumisen viinomat jyrkempiä (Tingsten 1937, Wass ja Borg 2016, 177 mukaan). Suomessa osallistumiserot hyvä- ja huono-osaisten välillä ovatkin kasvaneet samaan aikaan kun yleinen äänestysaktiivisuuden taso on laskenut (Wass ja Borg 2015, 30). Edustuksellisen järjestelmän proseduraalinen, eli menettelytapaan liittyvä, arvo toteutuu jo minimidemokratiassa, jossa osallisuus (2003, 62, 64). Äänestysaktiivisuus mittaakin vain proseduraalisen ja minimidemokratian toteutumista, kun taas harvemmin mitataan laajemmin ymmärrettyä poliittista osallistumista. Massaosallistumisen vähenemisen voi kuitenkin nähdä osaltaan siirtävän järjestelmää kohti postdemokratiaa, jossa poliittisen asialistan laatimiseen on pääsy vain eliiteillä. (Korvela 2012, 149–152.)

Paloheimon (2014, 89–90) mukaan kaikissa kehittyneissä demokratioissa on 1970–1980-luvuilla alkanut kehitys, jossa kansalaisten luottamus poliittisia instituutioita ja puolueita kohtaan on globalisaation myötä heikentynyt. Globaali päätöksenteko siirtää vaikutusvaltaa etäämmälle kansalaisista. Ihmisten etääntymistä politiikasta on selitetty myös poliittisten jär-

jestelmien ja niissä ratkottavien kysymysten monimutkaisuudella (ks. esim. Setälä 2003, 161), osallistumisen huonoilla kannustimilla (Downs 1957, Setälän 2003, 161 mukaan), puolueiden samanlaistumisella (ks. esim. Kestilä-Kekkonen 2014, 43), jonka yhdeksi syyksi on arveltu vallan siirtymistä ylikansalliselle talouspoliittiselle eliitille verkostomaisen hallinnan myötä (Korvela 2012, 149, 151). Poliittisten puolueiden tarjoamien kokonaisnäkemysten sijaan kansan kiinnostus ja toiminta on alkanut kohdistua yksittäisiin asiakysymyksiin (Manin 1997, 222, 229).

Ideologia on kokonaisvaltainen, normatiivinen käsitys siitä, miten asioiden pitäisi olla. Edustuksellisessa demokratiassa ideologia on siten linkki äänestäjän ja useita eri asiakysymyksiä yhdistävän puolueen välillä. (Setälä 2003, 55.) Kuitenkin myös puolueiden jäsenyysmäärien kehitys on ollut samansuuntainen äänestysaktiivisuuden kanssa ja puolueisiin samaistuminen ja puolueuskollisuus vähentynyt voimakkaasti (Karvonen 2017, 65, 85). Puolueet näyttäytyvät yhä useammalle yhteiskunnan eliitillä, jossa jäsenistön merkitys puolueiden toiminnassa on vähentynyt ja päätöksenteko muuttunut monimutkaisemmaksi (Paloheimo 2014, 102–103). Puolueiden rinnalle saattaakin nousta muita toimijoita, jotka osallistuvat poliittisen asialistan kokoamiseen ja asioiden politisointiin. Mickelsson (2014, 421, 433) on esittänyt, että paikallistasolla osallistuvan demokratian lisääminen saattaa merkitä puolueiden roolin pienentymistä. Toistaiseksi kuitenkin puolueiden valta politiikassa ei ole näytä vähentyneen, vaikka osallistuminen puolueiden kautta on vähentynyt (Karvonen 2017, 65).

Perinteisen osallistumisen rinnalla muiden osallistumisen keinojen valikoima monipuolistuu ja osallistumisen käsite laajentuu. Uudenlaisia kanavia hyödyntävää on sellainen osallistuminen, joka ei liity välittömästi valtiollisiin instituutioihin. Se voi olla joko ruohonjuuritason aktivismia ja paikallista toimintaa tai valtiota kohtaan suunnattua lobbaamista asiantuntijatiedon avulla. (Kestilä-Kekkonen 2014, 42, 74.) Kaikki poliittinen osallistuminen ei näykään äänestysprosentteissa ja puoluejäsenyyksissä (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 9). Esimerkiksi kansalaisjärjestöjen määrä on viime vuosina moninkertaistunut. Niistä monet ovat yhden asian liikkeitä. Ne tarjoavat kansalaisille mahdollisuuden valita vapaammin itselleen sopivat osallistumisen tavat niissä aiheissa, joissa osallistuminen koetaan tärkeäksi. Lisääntyneet kanavat eivät kuitenkaan ole lisänneet kaikkien ihmisten osallistumista, vaan poliittisesti passiivisten osuus on joko noussut tai pysynyt ennallaan. (Forsberg ja Raunio 2014, 16, 33–34.)

Deliberatiivisen demokratian teoreetikko Dryzekin mukaan (2000, 55, 100) valtion ja kansalaisyhteiskunnan toiminta toisistaan erillisinä on välttämätöntä, sillä vain siten voi julkisuuden piiriin nousta vastakkaisia näkemyksiä, jotka voivat vaikuttaa poliittiseen keskusteluun ja politiikan sisältöihin. Rosanvallon (2013, 305) on esittänyt, että toisin kuin 1960–1970-luvuilla, jolloin yhteiskunnalliset liikkeet pyrkivät lisäämään kansalaisten vaikutusvaltaa suoran demokratian kautta, nykyään osallistumista edistää hallinto, jolle se on keino kansan hallintaan ja vallan legitimitetin kohentamiseen. Asian voi nähdä myös siten, että poliittinen osallistuminen on silta kansalaisyhteiskunnan ja valtion välillä, ja valtio on pyrkinyt vahvistamaan tätä sidettä luomalla erilaisia osallistumisen keinoja (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 10, 14). Tällaisia osallistumisen uusia muotoja ovat esimerkiksi kansalaiskeskustelut, kansalaisaloite ja paikallisdemokratia. Näitä keinoja käyttävät usein ne, jotka jo ovat poliittisesti aktiivisia. Siten osallistumisen lisääminen vaikutuskanavia lisäämällä ei välttämättä toimi aivan suoraviivaisesti. (Bäck ym. 2016, 394.)

Hallinnon mahdollistama on esimerkiksi vuonna 2012 käyttöön tullut suoran demokratian instrumentti, kansalaisaloite, joka on ollut suosittu osallistumisen muoto. Vuoden 2015 kansallisen vaalitutkimuksen tulosten mukaan enemmistö kansalaisista kokee kansalaisaloitteen parantaneen demokratiaa. Kaikkiaan lokakuuhun 2018 mennessä allekirjoituksia kerättiin 804 ehdotukseen, joista 23 on kerännyt tarvittavan määrän, eli 50 000 allekirjoitusta ja siten saavuttanut virallisen kansalaisaloitteen aseman ja toimitettu eduskuntaan. Edelleen vireillä oli 36 ehdotusta aloitteeksi. Ainoastaan kansalaisaloite tasa-arvoisesta avioliitosta on hyväksytty eduskunnassa ja sisällytetty lainsäädäntöön. (Oikeusministeriö.) Voidaankin sanoa, että kansalaisaloitteella on ollut enemmän epäsuoraa vaikutusta, sillä aloitteet ovat nostaneet aiheita julkiseen keskusteluun ja siten avanneet puolueiden ulkopuolisille toimijoille mahdollisuuden vaikuttaa poliittiseen asialistaan, mikä on sen tarkoituskin (Christensen ym. 2016b, 452).

Kansalaisaloitteen käytön arvellaan olevan suosittua siksi, että allekirjoitusten kerääminen verkossa alentaa kynnystä kannatuksen ilmaisuun. Jatkossa instrumentin suosio riippune osin siitä, miten eduskunta niihin suhtautuu. Toistaiseksi eduskunta on kunnioittanut aloitteita niiden kunnollisella käsittelyllä. Kansalaisaloite on kannustanut jonkin verran nuoria, työttömiä ja paljon terveyspalveluita käyttäviä ihmisiä osallistumaan. (Christensen ym. 2016, 14, 26, 41, 63.) Nämä tekijät esiintyvät useammin vähemmän osallistuvilla. Kansalaisaloitteen onkin tullut lisänneen demokraattisen järjestelmän inklusiivisuutta (Christensen ym. 2017).

Vuodesta 2013 on ollut mahdollista tehdä verkossa myös kuntalaisaloite. Aloitteesta säädetään kuntalaissa, joka takaa kuntalaisille oikeuden tehdä kunnalle aloite sen toimintaa koskevissa asioissa. Jos aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Lisäksi neljä prosenttia kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista voi tehdä kunnalle aloitteen kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä. Aloitteita on huhtikuuhun 2018 mennessä tehty lähes 3000, mutta määrät vaihtelevat vuosittain ja kunnittain. Suurimmissa kunnissa tehdään keskimäärin enemmän aloitteita kuin pienissä. (Oikeusministeriö.) Toisin kuin kansalaisaloite, joka tähtää eduskunnan toimialaan kuuluvaan lainsäädännön muutokseen, kuntalaisaloitteet koskevat kuntien tehtäviä, eli julkisia palveluita.

Verkossa on mahdollista osallistua myös käyttämällä otakantaa.fi –palvelua, jossa voi keskustella valmisteilla olevista päätöksentekoprosesseista. Palvelun käyttö on kuitenkin ollut melko vähäistä: vuoden 2015 vaalitutkimuksen mukaan alle 4 prosenttia vastanneista oli hyödyntänyt sitä. Verrattuna kansalaisaloitteeseen, otakantaa.fi –palvelua käyttävät todennäköisemmin ne ryhmät, jotka ovat muutenkin poliittisesti aktiivisempia. (Christensen ym. 2016, 15, 25–26.) Samassa oikeusministeriön ylläpitämässä demokratia.fi -verkkopalvelussa voi antaa lausuntoja niitä pyytäneille viranomaisille (lausuntopalvelu.fi) ja etsiä tietoa vaaleista, äänestämisestä ja puolueista (vaalit.fi). Viimeisimpänä sivustolle on lisätty nuoria osallistumiseen kannustava nuortenideat.fi. (Oikeusministeriö.)

Kansalaisaktivismi kiinnostaa osaa ihmisistä yhä enemmän. Osa tutkijoista onkin tarttunut aiheeseen kansalaisyhteiskunnan oma-aloitteisena, osallisuutta tuottavana, enimmäkseen epäpoliittisena toimintana (Mäenpää ym. 2017, 239). Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa (mm. Kettunen 2002; Bäcklund ym. 2002) osallisuus on yleensä liitetty demokratiaan ja poliittiseen vaikuttamiseen. Tulkintoja yhdistävä tekijä on, että osallisuus määritellään kiinnittymisenä yhteisöön ja yhteiskuntaan. Mäenpää ym. (2017) kuitenkin esittävät, että osallisuus yhteiskunnassa ei rajoitu edustukselliseen demokratiaan ja hallintoon. Kun kansalaisyhteiskunta ottaa laajemman tilan ja alkaa toimia osaamistaan hyödyntäen, syntyy yhteistä hyvää. Kansalaisen ja julkisen vallan suhde voi Mäenpään ym. mukaan olla menettämässä keskeistä asemaansa. Sen paikalle voi astua uudeksi kaupunkiaktivismiksi nimitetty toiminta, jonka määritellään tarkoittavan kansalaislähtöistä osallisuutta, jossa korostuvat kansalaisten resurssit ja niiden käyttö yhteisen hyvän saavuttamiseksi. (Mt. 242–244.)

Kansalaisyhteiskunnasta nousevat liikkeet ja kansalaisaktivismi eivät välttämättä pyrikään saamaan edustuksellista valtaa, mutta niiden toiminta keskittyy yhteiskunnallisiin asioihin ja niillä on valtaa vaikuttaa julkiseen keskusteluun ja siten myös politiikkaan (Dryzek 2000, 100-101). Uusi kaupunkiaktivismi ei myöskään välttämättä lisää osallistujien määrää, vaan vain sen muotoja (Mäenpää ym. 257). Onkin esitetty, että uudet osallistumisen tavat eivät muuta poliittisen osallistumisen eriytymiskehitystä ainakaan tasaisempaan suuntaan, vaan suosivat sosioekonomiselta asemaltaan vahvoja heikkojen kustannuksella, sillä ensin mainituilla on paremmat resurssit ottaa käyttöön uusia osallistumismenetelmiä (Wiberg 2017, 178).

2.2. Poliittisen osallistumisen eriytyminen

Edustuksellisen demokratian lähtökohta on käsitys jokaisen äänen yhtäläisestä arvosta (Wass ja Grönlund 2016, 33). Käytännössä äänestämistä, kuten muutakin poliittista osallistumista, ohjaa yksilön asema ja resurssit: mitä turvatumpi yhteiskunnallinen asema, parempi terveys ja mitä enemmän taitoja, valmiuksia, aikaa sekä verkostoja yksilöllä on, sitä todennäköisempää on osallistuminen. (Wass 2017, 48–49.) Vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimuksen tulokset vahvistavat aiemmin saatuja tutkimustuloksia, joiden mukaan poliittinen osallistuminen on vahvasti kasautuvaa ja linkittyy resursseihin, motivaatioon ja verkostoihin. Nykyisen epäta-saisen vaaliosallistumisen perusteella onkin esitetty yhdenvertaisuuden olevan kyseenalaista. Poliittisen osallistumisen eriarvoistuminen voi puolestaan johtaa entisestään lisääntyvään eks-kluusioon ja passivoitumiseen. (Wass ja Borg 2016, 177-194.)

Poliittiseen osallistumiseen yhteydessä olevia sosiodemografisia tekijöitä ovat yksilön ja hänen vanhempiansa koulutustaso sekä työ- ja taloudellinen tilanne. Nuoret äänestävät vähemmän kuin keski-ikäiset, ja yli 70-vuotiaissa äänestysprosentti alkaa ikäluokittain laskea. Lisäksi kotoa omaksutut käyttäytymismallit ovat vahvasti yhteydessä äänestystodennäköisyyteen. (Wass ja Borg 2016, 177–188.) Poliitiikan tutkimuksessa on käsitelty laajasti eri tekijöiden vaikutusmekanismeja poliittiseen osallistumiseen. (ks. esim. Kestilä-Kekkonen 2014, 45–52.) Koulutus vahvistaa monia poliittista osallistumista lisääviä mekanismeja, kuten kansalaisvelvollisuuden tunnetta. Korkeasti koulutetut äänestävätkin aktiivisimmin. (Wass ja Borg 2016, 184–185.) Myös yksilön kiinnittyminen yhteiskuntaan, eli kiinnostus ja ymmärrys politiikkaa kohtaan, edistää poliittista osallistumista. Vahva kiinnittyminen on yhteydessä korkeaan yhteiskunnalliseen asemaan. Kiinnittymistä kuvataan poliittisen kiinnostuksen ja ymmärryksen lisäksi luottamuksen ja kansalaispätevyyden avulla. Kansalaispätevyys, eli tunne

omasta poliittisen ymmärryksen tasosta ja omista vaikutusmahdollisuuksista on heikointa matolan koulutustason ryhmissä. (Rapeli ja Borg 2016, 358–359, 364, 375.)

Suomen poliittinen järjestelmä on verrattain monimutkainen ja konsensukseen pyrkivässä politiikassa voi olla vaikeaa hahmottaa selkeitä puolueiden välisiä eroja. Kaksi kolmasosaa suomalaisista ei omasta mielestään ymmärrä politiikkaa, huolimatta kiinnostuksestaan ja hyvästä tietotasostaan. (Rapeli ja Borg 2016, 366.) Rapelin ja Borgin (2016, 367) mukaan äänestämättömyys kertoo selvästi yhteiskunnan ulkopuolisuuden ja osaamattomuuden tunteesta, sillä äänestämättä jättäneillä tunne politiikan ymmärtämisen vaikeudesta ja omien vaikutusmahdollisuuksien puutteesta ylittää tietotason vaikutuksen vaaliosallistumiseen. Äänestämistä voidaankin Wassin (2017) mukaan pitää yhteiskunnallisen tasa-arvon mittarina, sillä osallistuminen heijastaa äänestäjän lähtökohtia (mt. 48, 51). Vaaleissa äänestämisen todennäköisyyttä lisäävät vaaliosallistumisen pitäminen mielekkäänä, yhteiskunnallinen velvollisuudentunto ja osallistumisen saavutettavuus (Wass ja Borg 2016, 181). Mielekkyyteen vaikuttavat osallistumisen tavoitteiden ja saavutusten vastaavuus sekä se, että järjestelmä koetaan oikeudenmukaiseksi ja valinnanmahdollisuudet poliittisten vaihtoehtojen välillä aitona. Osin jo lapsuudessa omaksutaan käsitys oman yhteiskunnallisen vaikuttavuuden määrästä ja esimerkiksi se, pidetäänkö äänestämistä kansalaisvelvollisuutena. (Wass, 2017, 51–52.)

Erilaiset resurssit vaikuttavat osallistumisen taustatekijöinä. Resurssien niukkuus voi aiheuttaa konkreettisia ongelmia selviytymisessä, esimerkiksi vuokranmaksun suhteen, jolloin suurin osa voimavaroista kuluu tilanteessa selviytymiseen. Tällöin toissijaiselta voi tuntua osallistuminen demokraattiseen päätöksentekoon, sillä se vaatisi jo hallitun tiedon tehokasta hyödyntämistä ja uuden tiedon hankkimista, joka kuluttaisi vähiä resursseja. (Wass ja Grönlund 2016, 33.) Siten osallistumisen konkreettisten ja henkisten esteiden poistaminen voisi lisätä osallistumista. Vähäisten resurssien kanssa tasapainoilevia voi kannustaa vaikkapa lastenhoivon järjestäminen (Luhtakallio ja Mustranta 2017, 72, 102). Äänestämisen kynnyksestä voidaan madaltaa tekemällä siitä mahdollisimman vaivatonta (Wass 2017, 62). Tiedon esittämisen tapa saattaa vaikuttaa siihen, miten poliittinen tieto ja tietämys lisääntyy ja jakautuu sen mukaan, millainen koulutustausta ihmisillä on (Wass ja Grönlund 2016, 34), joten viestinnän ymmärrettävyys on tärkeää.

Poliittisen osallistumisen eriytyminen on monelta osin rinnakkainen kehityskulku yleisen eriarvoistumisen kanssa. Korkea sosioekonominen asema lisää poliittista aktiivisuutta ja ma-

tala vähentää sitä. Siten poliittisen yhdenvertaisuuden parantamisen kannalta tehokkain, mutta samalla haastavin keino on yleisen yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentäminen. (Wass ja Grönlund 2016, 30.) Osallistumisen motivaatiota voidaan kasvattaa vain sellaisella politiikalla, joka poistaa eriarvostavia rakenteita ja mekanismeja (Wass 2017, 62). Osallistumisen inklusiota on pyritty lisäämään demokraattisilla innovaatioilla, joiden toivotaan aktivoivan passiivisempia ryhmiä. Esimerkiksi kansalaisaloitteen on todettu aktivoivan nuoria ja työttömiä. Tällaisen osallistumisen olennaiseksi syyksi on arveltu sitä, että hallinnon ylläpitämän internet-sivun kautta osallistuminen on ollut helpommin saavutettavaa kuin esimerkiksi perinteisten poliittisten organisaatioiden kautta. On silti mahdollista, että uudenlaiset poliittisen osallistumisen muodot tulevat enimmäkseen niiden käyttöön, jotka jo ovat poliittisesti aktiivisia. (Christensen ym. 2017, 16–20.) Poliittisen järjestelmän uudistamisen lisäksi tarvitaan muita yhteiskuntapolitiikan alueita, joilla pystytään vaikuttamaan kansalaisten osallistumisen edellytysten vahvistamiseen. Monet eriarvoisuutta tuottavat mekanismit heijastuvat suoraan poliittiseen osallistumiseen. Eriarvoisuuden kokemus voi yhtäältä aktivoida äänestämään populistipuoluetta tai toisaalta tuottaa epäluottamusta koko järjestelmää kohtaan ja siten johtaa osallistumisesta vetäytymiseen. (Wass ja Grönlund 2016, 30, 35.)

Luottamuksen vaikutusta politiikkaan kuvataan usein sosiaalisen pääoman käsitteellä. Sosiaalisella pääomalla viitataan yleensä sosiaalisiin verkostoihin ja niissä noudatettaviin normeihin sekä verkostoissa toimivien ihmisten keskinäiseen luottamukseen. (Kestilä-Kekkonen 2014, 75.) Sosiaalinen luottamus vaikuttaa voimakkaasti poliittiseen luottamukseen (Bäck ym. 2016, 382). Verkostoissa, kuten järjestöissä, toimiminen lisää luottamusta sekä toimijoiden välillä että järjestelmän toimintaan. Siten kansalaisen sosiaalinen pääoma lisää sekä perinteistä että uudenlaista poliittista osallistumista. (Kestilä-Kekkonen 2014, 75.) Toisaalta yhteyden sosiaalisen ja poliittisen luottamuksen välillä on osoitettu toimivan myös toiseen suuntaan, eli siten että luotettavat poliittiset instituutiot ja virkamiehet lisäävät sosiaalista luottamusta (Rothstein 2003, Bäck ym. 2016, 383 mukaan). Sosiaalisen pääoman yhteyttä poliittiseen luottamukseen on joka tapauksessa pidetty niin vahvana, että sen lisääntymistä on käytetty perusteluna, kun on esitetty toimia osallistumisen lisäämiseksi asuinalueiden kehittämisessä (Tuurnas ja Haveri 2017, 58).

Syyt poliittisen vieraantumiseen voivat olla pinttyneitä, pitkien aikojen kuluessa muodostuneita asenteita, joita voi olla vaikea muuttaa. Luhtakallion ja Mustrannan (2017) mukaan suurin yksittäinen tekijä on luottamus omiin vaikutusmahdollisuuksiin. Luottamusta on joidenkin

ihmisten kohdalla horjutettu niin pitkään ja monin eri tavoin, että tunne on syvälle juurtunut. (Mt. 55–57, 118.) Poliittisen luottamuksen tutkimus on osoittanut, että yksilön poliittisen luottamuksen tasoon vaikuttavat hänen jokapäiväiset kokemuksensa poliittisista instituutioista (Bäck ym. 2015, 381) ja että poliittisen pätevyuden tunne on heikointa matalan koulutustason ihmisillä (Rapeli ja Borg 2016, 364). Luhtakallio ja Mustranta (2017) esittävät, että osa ihmisistä tarvitsisi vahvistavia kokemuksia siitä, että he ymmärtävät ja pystyvät keskustelemaan poliittisista aiheista ja ovat siten kykeneviä julkiseen toimintaan. Kaikilla ei ole tasavertaisia mahdollisuuksia kehittää tällaisia kykyjä. Ylhäältä alaspäin suuntautuvan osallistamisen sijaan tällaisia kokemuksia voitaisiin luoda tiloilla, joissa tasavertainen keskustelu on mahdollista. (Mt. 78–80.)

Erialaisten ryhmien erot poliittisessa osallistumisessa johtavat vääristymiin edustuksellisessa demokratiassa. Osallistumisen kasautuminen hyväosaisille vaikuttaa yhteiskunnan eriarvoisuutta lisäävällä tavalla myös muilla osa-alueilla, jolloin koko yhteiskunnan jakautuneisuus jatkuu, korostuu ja lisääntyy (Luhtakallio ja Mustranta 2017). Taloudellisesti hyvin toimeentulevien, aktiivisten äänestäjien intressit tulevat paremmin edustetuiksi, jos osallistuminen on eriytynyttä. Tasa-arvoisempi ja koulutusta korostava yhteiskunta johtaisi todennäköisemmin poliittisen osallistumisen erojen tasaantumiseen ja siten parantaisi poliittisten prosessien laatua. (Wass ja Borg 2016, 194.) Luhtakallio ja Mustranta (2017) muistuttavat, että demokratia ei tarkoita pelkkää vaalijärjestelmää. Osallistumisen eriytyminen aktiivisten, monenlaisilla pääomilla varustettujen kansalaistoimijaryhmien ja yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta vieraantuneiden välillä kertoo siitä, että demokratian toimivuus, tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus ovat koetuksella. (Mt. 117–119.)

Demokraattisten menettelytapojen tasa-arvoisuutta pidetään usein demokratian keskeisenä arvona (Setälä 2003, 80). Toisaalta osa tutkijoista näkee ongelmia siinä, että julkishallinto pitää tasavertaisuuden periaatteessa. Mäenpää ym. (2017, 244) ovat esittäneet, että aktiivisesti osallistuva kansalaisyhteiskunta tuottaa yhteistä hyvää, joten aktiivisten ihmisten voimavaroja haaskataan, jos ne asetetaan samanarvoiseksi muiden mielipiteiden kanssa. Onkin havaittu, että nykyisessä osallistumispuheessa ei 1960-luvun tapaan enää painoteta tasa-arvon ihannetta (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 11). Osallistumisen kannustamiseen tähtäävät keinot saattavat myös vastata huonosti tavoitteita. Jos tavoitteena on osallistumisen tasa-arvo, ei voida tukeutua vain uusiin vaikutuskanaviin, sillä ne saattavat jäädä enimmäkseen poliittiseen järjestelmään paremmin kiinnittyneiden käyttöön (Bäck ym. 2016, 394). Uudet poliitti-

sen osallistumisen tavat vaativat usein perinteisiä tapoja enemmän taloudellisia, tiedollisia, aika- ja muita hyvinvointiresursseja sekä sosiaalista pääomaa (Kestilä-Kekkonen 2014, 75).

Kaavoituksessa tiedolliset resurssit ovat huomattavan suuressa osassa, joten niiden epätasainen jakaantuminen saattaa johtaa epätasaiseen vaikuttamiseen (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 16–17). Niitä, joilla on vähemmän resursseja sekä negatiivisempi näkemys omista vaikuttamismahdollisuuksistaan, on vaikea houkutella osallistumaan edes hallinnon tarjoamissa puitteissa (Luhtakallio ja Mustranta 2017). Samaan aikaan on esitetty, että resurssirikkaiden integroitumista kaupunkisuunnitteluun tulee edistää luomalla menettelytavat, joilla yhdistetään aktiivisten kansalaisten osallistuminen ja demokratia. Ratkaisuksi on ehdotettu uudeksi kaupunkiaktivismiksi nimitettyä toimintaa, jossa aktiiviset kansalaiset keksivät monipuolisia tapoja käyttää omia voimavarojaan ympäristönsä viihtyisyyden lisäämiseksi. (Mäenpää ym. 2017, 256). Siinä voidaan nähdä monia positiivisia puolia, sillä se on kansalaisyhteiskunnasta itsestään nousevaa, eikä rasita yhteiskunnan resursseja.

Mäenpään ym. (2017) mukaan aktiivisille ihmisille pitäisikin sallia enemmän toimintamahdollisuuksia. Kaupunkisuunnitteluun liittyvä uusi kaupunkiaktivismi on puoliammattimaista toimintaa, jossa toimijoilla on enemmän resursseja kuin mitä tulee käyttöön, joten ne tulisi hyödyntää tehokkaammin. Osallistumisen eriarvoistuminen ei tämän näkemyksen mukaan ole ongelma, sillä aktiiviset kansalaiset, joille annetaan suurempi epävirallinen vaikutusvalta, pyrkivät yhteisöllisyyteen ja sosiaaliseen markkinaliberalismiin. (Mt. 244, 257.) Kaikki esitykset kansalaisten osallistumisen lisäämisestä eivät painotakaan tasa-arvoa ja eriytymisen vähentymistä, vaan nimenomaan aktiivisen kansanosan osallistumisen lisäämistä. Edustuksellisen demokratian ja kansalaisosallistumisen välisessä ristiriitatilanteessa voidaan kuitenkin joutua punnitsemaan, kuinka oikeutettuja ovat vaatimukset osallistumisen vaikuttavuudesta (Jäntti ym. 2017, 53).

2.2.1. Osallistumisen alueellinen eriytyminen

Poliittisen osallistumisen eriytyminen ja kaupunkien sisäinen alueellinen eriytyminen ovat osin yhdessä ilmeneviä. Esimerkiksi äänestämistä tutkittaessa voidaan havaita joitakin alueellisia eroja, jotka ovat samansuuntaisia kuin hyvinvointitekijöihin liitetyt erot. Kunnan sisäistä alueellista äänestämisen eriytyneisyyttä ilmentää se, että matalan koulutus- ja tulotason alueilla harvempi käy äänestämässä kuin parempituloisten ja korkeammin koulutettujen tiheämmin

asuttamilla alueilla (Jäntti ym. 2017, 41). Helsingin sisällä erot alueiden äänestysprosentteissa nousevat yli 20 prosenttiin (HTV 2017).

Martikainen ja Wass ovat tutkineet Helsingin alueellisia eroja äänestämässä vuosien 2003, 2007 ja 2011 eduskuntavaaleissa. Tutkimuksissa todetaan olevan Helsingille ominaista, että alueilla on selvästi toisistaan eroavia piirteitä poliittisen aktiivisuuden ja eri puolueiden kannatuksen suhteen. Näiden perusteella äänestysalueet on jaoteltu viiteen alueryhmään, joilla katsotaan enemmistönä olevan tietty asumisen hallintasuhteisuus, koulutus-, työllisyys- ja tulo- taso sekä vieraskielisten osuus. Alueet on nimetty seuraavasti: *ydinkeskustan eliitti*, *lähikeskustan eliitti*, *kerrostalolähiö*, *keskiluokka*, *kallio*.

Alueelliset erot äänestämässä ovat huomattavia. Alueiden äänestysaktiivisuus vaihtelee vaalien välillä, joten myös niiden välisissä eroissa tapahtuu pientä muutosta. Perusasetelmana kuitenkin pysyy se, että *lähikeskustan eliitiksi* nimetty alue säilyy aktiivisimpana ja *kerrostalolähiöksi* nimetty passiivisimpana. Niiden väliset erot äänestysprosentteissa ovat jatkuvasti melko suuret vaalikohtaisesta vaihtelusta huolimatta. Erolla saattaa myös olla yhteys yleiseen äänestysaktiivisuuteen, sillä alueiden välinen ero pienenee yleisen aktiivisuuden ollessa korkeampi. *Kerrostalolähiöiksi* on tutkimuksissa luokiteltu Ylä-Malmin ja Itäkeskuksen äänestysalueet. (Martikainen ym. 2003; Martikainen ja Wass 2007; Martikainen ja Wass 2011.) Niitä voi pitää verrannollisina tässä tutkimuksessa käsiteltävään Jakomäkeen, jossa alueryhmät toisistaan erottavat tekijät ovat tasoltaan hyvin samankaltaisia.

Perinteinen poliittinen osallistuminen on siis yleisempää hyväosaisissa kaupunginosissa. Kappaleessa 2.1. määriteltiin osallistumiseksi myös muu kansalaisosallistuminen, kuin suoraan hallintokoneistoon kohdistuva. Urbaania osallistumista voi olla esimerkiksi kaupunkitaantumien järjestäminen, kuten ravintolapäivät, joilla elävöitetään kaupunkiympäristöä ja –elämää ilman kaupungin fyysistä, pitkäkestoista rakennetun ympäristön muokkaamista. Kaupunkisuunnittelu ja kaavoitus ja siinä edellytetty vuorovaikutus osallisten kanssa on kuitenkin demokraattisen järjestelmän osana toimiva, lailla säädely kokonaisuus. Ylintä päätösvaltaa käyttävät vaaleilla valitut poliitikot. Aktiivisesti äänestävät tulevat siis paremmin edustetuiksi kaupunkisuunnittelussa.

Helsingin kaupunkiympäristön toimiala (entinen kaupunkisuunnitteluvirasto) ei tilastoi kaupunkisuunnittelun osallistujamääriä. Kaupungin karttapalvelusta (<http://kartta.hel.fi>) voi kui-

tenkin lukea valmisteilla olevien asemakaavasuunnitelmien vuorovaikutusraportteja. Lauttasaaren Lohiapajanlahden suunnitelmasta kirjallisia mielipiteitä on saapunut useita kymmeniä. Jakomäen suunnitelmista niitä annettiin kolme kappaletta. Vertailu on tilastojen puuttuessa yksittäinen, mutta kuvanee osaltaan sitä osallistumisen asteen eroa, joka erilaisten kaupunginosien välillä voi vallita. Osallistumisen vaikuttavuuden lisääminen ilman osallistumisen nykyistä suurempaa inklusiota voikin johtaa entistä suurempaan osallistumisen eriytymiseen. Siksi osallistumisessa on kyse siitä, millaiseen näkemykseen demokratiasta on sitouduttu ja miten sovitetaan yhteen edustuksellisuus, tasa-arvo ja osallistuminen.

2.3. Edustuksellinen demokratia ja osallistuminen

Edustuksellinen demokratia alkoi kehittyä 1700–1800-luvuilla Yhdysvalloissa, jossa edustuksellisuuden nähtiin mahdollistavan demokratia suurissa kansallisvaltioissa (Rättilä ja Rinne 2016, 29). Modernin politiikan teorian mukaan yksilöiden yhdenvertaisuus johtaa inklusiivisuuden, eli kaikkien kansalaisten yhdenvertaisen osallistumisen, vaatimukseen. Siten suora demokratia antiikin kaltaisissa kansankokouksissa olisi nykyisillä väestömäärillä mahdoton toteuttaa. (Setälä 2003, 24.) Edustuksellisuuden ja yhdenvertaisuuden ohella edustuksellisen demokratian keskeisiä ominaisuuksia ovat itsehallinnon vaatimus, tilivelvollisuus ja responsiivisuus, eli kansalaisten preferenssejä vastaavat päätökset. (Setälä 2003, 27, 58.) Edustuksellisessa järjestelmässä vaaleilla valitulle henkilölle annetaan mandaatti tehdä päätöksiä (Rättilä ja Rinne 2016, 29). Olennainen osa edustuksellisuutta on puoluelaitos. Puolueiden olemassaolo vahvistaa päätöksentekijöiden vastuullisuutta äänestäjille, sillä puolueiden kilpailu vaaleista toiseen on yksittäisistä edustajista riippumatonta (Setälä 2003, 65). Edustuksellista järjestelmää on sittemmin myös kritisoitu ja sen uudistaminen nähty tarpeellisena (Rättilä ja Rinne 2016, 29–30).

Yleinen äänioikeus takaa kansalle yhdenvertaisen oikeuden valita päättäjät. Toisaalta järjestelmän voi nähdä ylläpitävän eliitin valtaa, sillä vaaleissa valituksi tulevat henkilöt, jotka pysyvät hyvinä pidetyillä ominaisuuksillaan erottumaan muista. Ihmiset eivät enää kiinnity puolueisiin samoin kuin ennen, vaikka yhteiskunnalliset asiat kiinnostavat edelleen. (Manin, 1997, 149–156.) Aiemmin tärkeän puolueosallistumisen tilalle kaivataankin jotakin muuta (Forsberg ja Raunio 2014, 14), sillä kansan kiinnostus ja toiminta kohdistuu enemmän yksittäisiin asiakysymyksiin, eivätkä ihmiset tunne vetoa puolueiden tarjoamiin kokonaisnäemyksiin. Median ja internetin rooli tiedonvälityksessä ja mielipiteiden muodostuksen apuna

korostuu puolueiden sijaan. (Manin 1997, 218–235.) Sen sijaan, että kansalaiset pitäisivät puolueita omina liikkeinään, puolueet voidaan nähdä kaukana kansalaisista toimivina, eliittien hallitsemina päätäntäelininä. Irtautuminen puolueista on lisännyt epäluottamusta politiikkaa ja sen instituutioita kohtaan. (Forsberg ja Raunio 2014, 14, 15.)

Toisen maailmansodan jälkeen vallinnut minimidemokratian ideaali, päätöksenteon monimutkaistuminen ja asiantuntijatiedon korostuminen ovat syitä, joiden on arveltu johtaneen kansalaisten vieraantumiseen julkisesta päätöksenteosta (Niinikoski ja Setälä 2012, 262). Minimidemokratiaa on perusteltu siten, että äänestäjien tiedot ja harkintakyky ovat puutteellisia. Siinä demokratiaksi riittää yksilöiden kilpailu äänistä vaaleissa. Koska kansalaisten kyky ymmärtää politiikkaa on rajallinen, politiikassa voivat toimia vain erityisen kyvykkäät ihmiset. Minimalistinenkin demokratiakäsitys perustuu kuitenkin kansalaisten osallistumiselle, eli äänestämiseen vaaleissa. Vaalit vakauttavat demokraattista järjestelmää ja suojelevat kansalaisten vapauksia ja oikeuksia. (Setälä 2003, 60–64.) Poliitiikan kansainvälistymisen ja yksityiskohtaistumisen on kuitenkin arvioitu johtaneen virkamiesten aseman vahvistumiseen (Forsberg ja Raunio 2014, 37), mikä kansalaisen näkökulmasta vie valtaa kauemmas hänestä.

Osallistuva demokratia alkoi haastaa minimidemokratian 1960-70-luvuilla, jolloin alettiin vaatia kansalaisten laajempia yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollisuuksia (Forsberg ja Raunio 2014, 35). Erityisesti riittämättömänä nähtiin keskittyminen vaaliosallistumiseen ja edustuksellisuuden periaate, jonka myötä kansalaiset siirtävät omaa vastuutaan valinnoista edustajille (Setälä 2003, 103). Poliitiikan teoreetikoissa on oppialan klassikoista tähän päivään asti ollut sekä sellaisia, joiden mielestä kansalaisten laaja osallistuminen ei ole toivottavaa näiden rajallisen poliittisen tietämyksensä vuoksi että sellaisia, joiden mukaan mahdollisimman inklusiivinen poliittinen osallistuminen johtaa parhaaseen tulokseen. (Wiberg 2017, 169). Rousseau näki osallistumisen välttämättömäksi kansalaisten itsehallinnon ja yhteisen hyvän toteutumisen vuoksi. Mill puolestaan arvosti poliittisen osallistumisen kehittämistä poliittisia tietoja ja taitoja kansalaisilla. Myös Pateman arvosti osallistumisen hyviä sivutuloksia, joita hänen mukaansa oli velvoitteiden omaksuminen muita ihmisiä kohtaan. Näkemykset ovat saaneet myös kritiikkiä. Esimerkiksi yhteisen hyvän olemassaoloa tai ainakin sen tavoittamista on epäilty siksi, että ihmisillä on erilaiset arvopohjat, joiden perusteella he esittävät näkemyksiään. Osallistumisen tai siitä koituvien sivutulosten itseisarvo ilman muita kriteereitä tai vaikutusten arviointia on myös kyseenalaistettu. (Setälä 2003, 103–104, 117, 123.)

Osallistuminen on tärkeässä osassa myös Benjamin Barberin (1984) vahvan demokratian mallissa, jonka ydinarvoiksi hän asetti yhteisyyden ja tasa-arvon pyrkien näin ratkaisemaan aktiivisen osallistumisen ja tasa-arvon yhteensovittamisen. Yhteisyyden saavuttamiseksi osallistumisen tulee olla aktiivisempaa kuin pelkkä vaaleissa äänestäminen. Ristiriidat, joita osallistumisen myötä ilmenee, käsitellään keskustelun ja avoimen kommunikaation kautta. Käsitteilyn vaatimuksena on kohtuullisuus, itsesääntely ja kuunteleminen, joiden myötä voidaan löytää yksimielisyys ja muuttaa yksityiset intressit yhteiseksi hyväksi. Barberin mukaan osallistuminen vahvistaa yhteisöä ja sen yksimielisyyttä, sillä kukin yksilö muodostaa mielipiteensä yhteisön kautta. (Mt. 41–42, 151.) Sitä vastoin konsultatiivinen osallistuminen, kuten kansalaisten kuulemiset ja suunnitteluryhmiin osallistuminen sekä hallinnosta tapahtuva informaation jakaminen ovat kansalaisten vaatimatonta vallankäyttöä ja heikkoa demokratiaa (Koskiahho 2002, 56). Barberin ehdotuksiin kuuluivat myös sittemmin käyttöön otetut virtuaaliset keskustelufoorumit, kansalaisaloite sekä paikallis- ja lähidemokratian lisääminen. Muutoin Barberin on arveltu yliarvioineen kansalaisten osallistumismotivaatiota ja -mahdollisuuksia. (Setälä 2003, 128, 163.)

Demokratiaa käsittelevässä teoreettisessa keskustelussa tapahtui 1990-luvulla deliberatiivinen käänne. Demokratian legitimizeetti alettiin nähdä yhteydessä mahdollisuuteen osallistua keskusteluun, jolloin demokratian ytimeksi nousi deliberaatio, äänestämisen ja äänten aggregaattitason yhdistämisen sijaan. (esim. Dryzek 2000, Setälä 2014.) Poliittisen tyytymättömyyden lisääntyminen on lisännyt tahtoa kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen (Christensen ym. 2016b, 448). Demokraattisten innovaatioiden on odotettu kaventavan poliittisen päätöksenteon ja kansalaisten välistä kuilua ja parantavan päätöksenteon laatua (Niinikoski ja Setälä 2012, 261). Äänestysaktiivisuuden lasku ja poliittisen osallistumisen muutos on saanut valtion ja kunnat lisäämään osallistavien, institutionaalisten kanavien käyttöä. Tutkijat ovat kuitenkin erimielisiä keinojen tehokkuudesta ja osa pitää niitä merkityksettöminä, osa jopa eliittien luomana silmänlumeena. (Forsberg ja Raunio 2014, 35.) Pateman (1970) on muistuttanut, että kaikki osallistuminen ei ole vaikuttavaa. Tilaisuudet ja toimet, joissa luodaan ihmisille mielikuva osallistumisesta ilman todellista vaikutusvaltaa, ovat Patemanin mukaan lumeosallistumista. Tällöin tarkoituksena on vain edistää jo tehdyn päätöksen hyväksymistä. Mahdollistamalla keskustelu ja tiedonsaanti aiheesta luovat ihmisille tunteen huomioimisesta, jonka myötä päätös hyväksytään helpommin, vaikka todellista vaikutusvaltaa päätöksen sisältöön ei osallistujilla olisikaan. (Pateman 1970, 67–69.)

Uudet kansalaisosallistumisen muodot nähdään yleensä edustuksellista järjestelmää täydentävinä (esim. Setälä 2014, Kettunen 2004). Ne on suunniteltu ylhäältä päin parantamaan olemassa olevia instituutioita (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 20–22). Täydentävät muodot voivat olla lähidemokratian, suoran demokratian ja deliberatiivisen demokratian keinoja. Lähidemokratiaa harjoitetaan paikallistasolla, ja siihen voi kuulua suoran ja deliberatiivisen demokratian instrumentteja. Suoraa ja deliberatiivista demokratiaa voidaan toteuttaa muillakin tasoilla. Suorassa demokratiassa korostuu mielipiteen ilmaiseminen ja kansalaisten suora vaikutusvalta päätöksiin. (Palonen 2014, 310.) Sen muotoja ovat esimerkiksi kansanäänestys, kansalaisaloite ja osallistuva budjetointi, jossa kansalaiset saavat päättää miten tietty, hallinnon määrittelemä osa julkisia varojaan käytetään. (Niinikoski ja Setälä 2012). Deliberatiivisessa demokratiassa olennaista on keskustelun kautta tapahtuva mielipiteenmuodostus, jonka pohjalta päätökset tehdään yhdessä. (Palonen 2014, 310.) Sen muotoja ovat puolueettomista kansalaisista koostuvat raadit ja neuvostot, joissa muodostetaan asia- tai aluekohtainen kansalaismielipide (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 21–22). Sekä suoran että deliberatiivisen demokratian tietyt muodot voivat vahvistaa edustuksellisen demokratian hyviä ominaisuuksia, erityisesti avoimuutta, inklusiivisuutta ja tilivelvollisuutta. Tarpeellista on kuitenkin kiinnittää riittävästi huomiota käytettävien demokraattisten innovaatioiden ja edustuksellisten instituutioiden vuorovaikutukseen. (Setälä 2014.)

Kansalaisaloite on ainoa kansallisen tason demokratiainnovaatio Suomessa. Sillä voidaan nostaa poliittiselle asialistalle asioita, joita muu poliittinen järjestelmä on välttänyt. Silti asian etenemiseen tarvitaan kannatusta puolueiltakin. (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 18, 24.) Suomessa käytössä on sisällöllinen kansalaisaloite, joka ei johda kansanäänestykseen, vaan parlamentaariseen käsittelyyn. Se on suoran demokratian instrumentti, sillä se lisää kansalaisten valtaa vaikuttaa poliittiseen agendaan ehdottamalla uutta lainsäädäntöä. Tämä on nähty arvokkaana osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian näkökulmasta julkisen keskustelun yhdenvertaisuuden vuoksi. Kansainvälisesti harvinainen sähköinen allekirjoitusmahdollisuus madaltaa marginalisoitujen ryhmien osallistumisen kynnyksiä, kun allekirjoitusten kerääminen on vaivattomampaa ja siten toiminnan kustannukset alemmat. (Christensen ym. 2016b, 435–440.) Suomessa ne, jotka ovat tyytymättömiä demokratiaan ja joiden poliittinen luottamus on matala, ovat sekä kansalaisaloitteiden aktiivisia allekirjoittajia että muuten passiivisia poliittisiä osallistujia. Vain murto-osa vireille laitetuista aloite-ehdotuksista on saavuttanut tarvittavan määrän allekirjoituksia ja edennyt eduskunnan käsittelyyn. Suurin vaikutus kansalaisaloitteella onkin ollut julkiseen keskusteluun. (Mt. 450.) Tasa-arvoisesta avioliitosta käytiin hyvin

laajaa julkista keskustelua koko asian käsittelyn ajan. Vuodenvaihteessa 2017–2018 eduskunnan säätämä laki niin kutsutusta työttömien aktiivimallista nousi suureen julkisuuteen osin sitä vastustavan kansalaisaloitteen myötä. Aloite sai tarvittavan kannatuksen nopeasti ja lähetettiin eduskuntaan, jossa se osoitettiin käsiteltäväksi sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa. Oletettavaa kuitenkin on, ettei istuva hallitus puolla aloitteen siirtämistä lainsäädäntöön.

Deliberatiivinen ja suora demokratia voivatkin toimia neuvoa-antavasti, varsinaisen päätösvalan ollessa edustuksellisen demokratian instituutioilla (Palonen 2014, 310). Setälän (2014, 302) mukaan demokraattisten innovaatioiden käyttö on ollut melko satunnaista ja päättäjälähtöistä, eikä niillä ole ollut varsinaista päätösvaltaa. Toisaalta osallistuvalla budjetoinnilla on todettu olevan suoraa demokratiaa lisäävä vaikutus, vaikka sen käyttö on aina hallinnon säätämää ja rajoittamaa käytön kohteen ja budjetin suuruuden osalta (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 21). Demokraattisten innovaatioiden hallintolähtöisyys tarkoittaakin, että kriittinen, omaehtoinen kansalaistoiminta on demokraattisista innovaatioista erillinen osallistumisen muotonsa (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 20–22). Kansainvälinen tutkimus osoittaa kuitenkin kansalaisaloitteiden olleen kansalaisyhteiskuntaa edustavien liikkeiden, kuten ruohonjuuritason ja uudenlaisten yhteiskunnallisten liikkeiden käytössä (Christensen ym. 2016b, 438). Osallistuminen voi kuitenkin lisätä osallistujien turhautumista päätöksentekoon, jos osallistuvien odotukset vaikutusvallan suhteen eroavat hyvin paljon osallistumisen todellisista vaikutusmahdollisuuksista (Kettusen 2004, 57).

Osallistumisen vaikuttavuudesta puhuttaessa on kuitenkin muistettava, että edustuksellisen ja muiden kansalaisosallistumisen muotojen välillä voi esiintyä ristiriita sen suhteen, miten suuri vaikutusvalta eri kanavia pitkin osallistuvilla kansalaisilla nähdään oikeutetuksi (Jäntti ym. 2017, 53). Demokraattinen tasa-arvo kyseenalaistuu, jos joillakin on enemmän ääniä ja joillakin ei yhtään. Tästä syystä suoran demokratian elementtien käyttöönottoa tulee arvioida kriittisesti (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 23, 28), huomioiden eri demokratiakäsitysten erilaiset painotukset. Osa demokratiateorioista painottaa eliitin tai asiantuntijoiden valtaa suhteessa kansaan (Setälä 2003, Korvela 2012). Sosiaalidemokratiassa kansalaisten tasa-arvo mielletään tärkeämmäksi kuin liberaalidemokratiassa. (Korvela 2012, 149.) Demokratian tasapainottelu yksilönvapauksien ja tasavertaisuuden välillä johtaa ajatukseen paradoksaalisesta politiikasta ja demokratian käsitteestä, joka sisältää sekä aggregatiivisen että deliberatiivisen tulkinnan. Siten tulkintojen väliset ristiriidat tulisi käsitellä yhä uudelleen jokaisen politiikan piiriin tulevan uuden asian käsittelyn yhteydessä. (Bäcklund ja Mäntysalo 2009.) Deliberatiiv-

vinen, agonistinen ja inklusiivinen demokratia pohjautuvat ajatukseen, että tärkeää on pelkkää vaaliosallistumista aktiivisempi osallistuminen. (Korvela 2012, 149.) Myös hallinnon legitimitetin rakentumisessa uudenlaisten osallistumismahdollisuuksien on nähty olevan merkittävä tekijä (Jäntti ym. 2017, 52–53). Julkishallinnon käytännöissä lähtökohtana on kuitenkin edustuksellinen demokratia, jota byrokraattinen hallintokoneisto toimeenpanee, vaikka tämän hierarkian rinnalle onkin kehittynyt verkostomaisen hallinnan malli (Anttiroiko 2017, 80–81).

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikainen julkisen hallinnon muutos kuvataan usein muutoksena perinteisestä weberiläisestä byrokratiasta kohti uutta julkisjohtamista (New Public Management, NPM) ja edelleen monitoimijaista, uutta julkista hallintaa (New Public Governance, NPG). Vallitsevassa hallinnossa on elementtejä jokaisesta näistä. (Tuurnas ja Haveri 2017, 59–60.) Hakarin (2013, 33, 35) mukaan uusi julkinen hallinta täydentää perinteistä julkishallintoa ja uutta julkisjohtamista, sekä parantaa prosesseja ja kunnan ja muiden toimijoiden välisiä suhteita. Kansalaisen roolin on tulkittu näissä vaiheissa muuttuneen lähinnä äänestämisen kautta osallistuvasta hallintoalalaisesta palveluita käyttäväksi asiakkaaksi ja edelleen kunnan kumppaniksi ja aktiiviseksi asukkaaksi, joka osallistuu verkostoissa, ei vain vaaleissa tai palveluiden asiakkaana. (Tuurnas ja Haveri 2017, 60–61; Hakari 2013, 36.) Taustalla on näkemys, jonka mukaan entistä monimutkaisemmat ja ketjuuntuneemmat ongelmat kytkevät julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat sekä kansalaiset tiukempaan yhteistyöhön (Hakari 2013, 34). Hallinto toimii erilaisten kumppanien kanssa päätöksenteko-, palvelu- ja kehittämisprosesseissa. Kumppaneita ovat yritykset, järjestöt, kansalaisryhmät ja muut julkisyhteisöt, jotka otetaan mukaan julkishallinnon toteuttamisen verkostoihin. Kansalaisten yhteiskunnallisen vaikuttamisen on näin väitetty saaneen lisää tilaa. (Mt. 14, 34.) Korvela (2012) esittää kuitenkin, että demokratian lisääntymisen sijaan hallinta-ajattelu on saanut aikaan toimintaa, joka ei ole edustuksellista, jolla ei ole legitimitettä ja jossa demokraattinen vastuullisuus ei toteudu. Korvelan mukaan syntyy demokratiavaje, kun demokraattisille instituutioille kuuluvia tehtäviä ja valtaa siirretään yrityksille ja kolmannelle sektorille, jotka eivät ole tilivelvollisia kansalle. (Mt. 151–152.) Verkostomaista hallintaa onkin alettu tarkastella demokraattisuuden näkökulmasta (Anttiroiko 2017).

Myös demokraattisia innovaatioita on kritisoitu vastuun siirtämisestä vaaleilla valituilta elimiltä erilaisille verkostoille ja hallinnon lisäämisestä politiikan kustannuksella. Lisäksi demokraattisia innovaatioita on syytetty näennäisdemokratiasta: illuusiosta, että vaikutusmahdollisuudet olisivat lisääntyneet. Toisaalta esimerkiksi erilaisia raateja ja neuvostoja voitaisiin kri-

tisoida juuri siksi, jos niille on delegoitu todellista valtaa ilman, että sen jäsenet olisivat vaaleilla valittuja ja päätöksistään tilivelvollisia. Näyttäisi kuitenkin siltä, että raateja käytetään pikemminkin legitimoimaan päätöksiä. Raadeilla voi silti olla osallistujia voimaannuttava vaikutus, jota voi pitää positiivisena, vaikkei vaikutusta politiikkaan olisikaan. Demokraattisilla innovaatioilla vaikuttaisikin olevan enemmän hyviä ulkoisvaikutuksia kuin vaikutusta päätöksentekoon. (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 20–24.) Lappalainen (2017) puolustaa osallistamista nimenomaan hallinnon suorittamana kansalaisten vetämisenä mukaan päätöksentekoon, jossa kansalaisten sosiaalinen pääoma kasvaa. Kansalaisten asema päätöksenteossa paranee, mutta aloite sekä lopullisten päätösten ja politiikan sisältöjen muotoilu on hallinnon käsissä. Tällaisissa hankkeissa paikallisen osallistumisen onnistuminen vaatii kohteeksi ihmisten arkea koskettavia aiheita sekä näennäisosallistumisen välttämistä. (Mt. 124–129.) Jos osallistamisen hankkeiden vaikuttavuus on vähäistä, se alentaa kiinnostusta osallistua toimintaan. Toisaalta se voi myös johtaa kansalaisten omaehtoiseen toimintaan, jolla haluttuja muutoksia viedään eteenpäin. (Mt. 130–131.)

Edustuksellisessa demokratiassa kansalaiset valitsevat vaaleissa edustajat, jotka tekevät päätöksiä, jotka virkahenkilöt toteuttavat. Vastuuketju kulkee vastakkaiseen suuntaan, eli virkahenkilöstö on vastuullinen poliitikoille ja poliitikot äänestäjille. (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 26.) Kun tähän malliin lisätään osallistumista demokraattisten innovaatioiden, uuden julkisen hallinnan kumppaneiden tai asukasaktiivisuuden muodossa, saattaa demokraattisen järjestelmän tasa-arvo vähentyä. On esitetty, että kaikki poliittiset järjestelmät, myös demokraatit, liikkuvat tarpeeksi pitkän ajan kuluessa kohti eliittien valtaa. Osa tutkijoista on puhunut postdemokratiasta, jossa poliittisen järjestelmän päätösvaltaa on siirretty tahoille, jotka ovat demokraattisen kontrollin ulkopuolella (Korvela 2012). Julkiseen päätäntävaltaan kuuluvien tehtävien siirtäminen yrityksille, yhteisöille sekä aktiivisimmille ja resurssirikkaille henkilöille ja ryhmittymille lisää niiden valtaa. Tällainen kehityskulku näyttäytyy ristiriitaisena sen näkemyksen kanssa, jossa demokraattisen järjestelmän oletetaan kohtelevan jokaista tasa-arvoisesti osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksien suhteen.

2.3.1. Edustuksellisen demokratian täydentäminen kunnissa

Kunnissa edustuksellista ja osallistuvaa demokratiaa on voitu kehittää monin eri suoran, deliberatiivisen ja lähidemokratian tavoin lain mahdollistamissa puitteissa (Palonen 2014, 308). Kuntalain viidennessä luvussa säädetään kuntalaisten osallistumisoikeudesta, joihin kuuluu

äänioikeuden lisäksi muita osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia, joiden perusteella asukkailla on oikeus pyrkiä vaikuttamaan kunnan toimintaan. Kuntalain 22§ velvoittaa kuntia järjestämään kuntalaisten kuulemisia ja tukemaan osallistumista. Nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston asettamisesta sekä kunnallisesta kansanäänestyksestä ja kunnallislaitteesta on säädetty omissa pykälissään. Myös maankäyttö- ja rakennuslaki vaikuttaa kuntien toimintaan, sillä laki säätelee kaavoitusta ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia kaavoituksessa. (Oikeusministeriö.) Kettusen (2002, 32) mukaan kuntalaisten osallistumisen edistäminen on ollut muutos suomalaisessa hallintokulttuurissa ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen onkin saattanut riippua paljon siitä, millaisia intressejä eri toimijoilla, esimerkiksi kaupunkisuunnittelusta vastaavilla viranomaisilla, on asukkaiden osallistumiseen. Keinot ovat usein jääneet yksittäisiksi kokeiluiksi tai käytännöiksi, eikä merkittäviä muutoksia demokratiakäytännöissä ole tapahtunut (Niinikoski ja Setälä 2012, 275).

Kettusen (2004) mukaan osallistamista kunnallisessa päätöksenteossa voidaan perustella legitimaatiolla, kontrollilla sekä laadun ja tehokkuuden argumenteilla. Osallistuminen voidaan nähdä demokraattisella tavalla valittujen edustajien valvontana. Vaikka pyrkimyksenä on vaikuttaminen politiikan sisältöön, on uusilla osallistumisen muodoilla edustuksellista demokratiaa täydentävä rooli. Osallistumisen mahdollisuutta voidaan pitää tärkeänä kansalaisyhteiskunnan kehittämisen kannalta, sillä kansalaisten omatoimisuus ja toiminta poliittis-hallinnollisen järjestelmän kanssa luovat sosiaalista pääomaa. Osallistumisella on välinearvoa, jos osallistuminen lisää poliittista aktiivisuutta, äänestysaktiivisuutta ja luottamusta poliittisiin instituutioihin. (Mt. 16–18.) Niinikosken ja Setälän (2012) mukaan heidän tarkastelemassaan kunnallisessa deliberatiivisessa kansalaisfoorumikokeilussa Mikkelissä voitiin havaita kansalaisten poliittisten valmiuksien kasvaneen. Kokeilu lisäsi osallistujien tietoa kunnan hallinnosta ja päätöksenteosta. Päättäjät suhtautuivat positiivisesti mielipiteen ilmaisemisen mahdollisuuteen ja pitivät aikaansaatua julkilausumaa hyödyllisenä, mutta olivat kriittisiä sen suhteen tulisiko sen olla julkista sektoria sitovaa. (Mt. 275).

Setälän (2014, 287) mukaan deliberatiivinen kansalaisfoorumi pyritään yleensä kokoamaan satunnaisesti koko väestöä edustavasta otoksesta. Kestilä-Kekkonen ja Korvela (2017, 26) esittävät, että toimijat, joita ei ole valittu vaaleilla, eivät ole vastuullisia kenellekään, joten osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon ei ole demokraattista osallistumista. Onkin erotettava toisistaan edustava otos ja edustuksellisuus, joista jälkimmäiseen liittyy kansalta saatu valtuutus. Deliberatiivisia kansalaisfoorumeita on ainakin toistaiseksi järjestetty lähinnä pää-

töksenteon tueksi, harvemmin osana virallista päätöksentekoprosessia. Hallintolähtöisyytensä vuoksi niitä on epäilty pyrkimyksistä vaientaa kriittinen kansalaisyhteiskunta. (Setälä 2014, 289–291.) Uusien osallistumisen muotojen toivotaan tukevan nykyistä järjestelmää, mutta ne myös herättävät toisilleen vastakkaisia mielipiteitä. Yhtäältä niitä on epäilty lumedemokratiaksi. Toisaalta taas ongelmallisena voidaan pitää myös sellaista toimintaa, joka saa edustavuuteensa nähden suuremman painoarvon, kuin mitä sille edustuksellisen mallin kautta kuuluisi. (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017.) Palosen (2014, 308–310, 329) mukaan lähidemokratian lisääminen vähentää kunnan roolia ja saattaa johtaa poliittisen osallistumisen kasautumiseen jo ennestään aktiivisille asukkaille.

Helsinki on panostanut erityisesti sähköisten palvelu- ja palautekanavien kehittämiseen (Högnabba 2014, 9). Kaupunki tiedottaa suunnitelmista sosiaalisessa mediassa esimerkiksi Facebookin ja Twitterin kautta ja kaupunkilaisten mielipiteitä kerätään Kerro kantasi- ja Kerro kartalla –sivustoilla. (Idström 2016, 68–70.) Helsingin uuden yleiskaavan aloitusvaiheessa toteutettiin kysely, jolla kartoitettiin asukkaiden näkemyksiä paikkatietopohjaisella sovelluksella. Tällaiset uudet digitaaliset välineet tavoittavat ainakin toistaiseksi vielä pienen joukon osallisia, joten edustavuus osallistujien keskuudessa voi jäädä puutteelliseksi. (Kahila-Tani ja Kyttä 2017, 140, 18, 155.) Vuonna 2013 toteutettiin alueellisen osallistumisen kokeilu, johon kuului kymmenen projektia eri puolilla kaupunkia. Högnabban mukaan lähtökohta näille demokratiapiloteiksi kutsutuille hankkeille oli kaupungin strategia, jossa edustuksellista demokratiaa haluttiin vahvistaa ja kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia lisätä. Kokeiltavia lähidemokratian keinoja olivat raadit, asukasfoorumit, osallistuva budjetointi, osallistuva suunnittelu ja sähköiset osallistumiskanavat. Arviointiraportissa osallistuvan, deliberatiivisen lähidemokratian todetaan voivan tukea edustuksellista demokratiaa parantamalla julkisen keskustelun laatua. Toisaalta todetaan myös kansalaismielipiteen vaikutusvallan saattamiseksi, sekä se, ettei tasavertaisia osallistumisen edellytyksiä todellisuudessa ole. Raportin mukaan pilottien tavoitteet toteutuivat varsin hyvin. (Högnabba 2014, 11–15.) Hieman kriittisemmän kannan on pro gradu –työssään esittänyt Päivi Rannanheimo (2016), jonka mukaan pilottien projektimuoto rajaa toimijoiden mahdollisuuksia varsinaisen sisällön suhteen. Lisäksi demokratiapilottien tavoitteena pitäisi olla uusien menetelmien vieminen käytäntöön sen sijaan, että kaupunkilaiset vastuutetaan kehittämään uusia menetelmiä.

Rättilä ja Rinne (2016) arvioivat, että asukasaktivismi toteuttaa edustukselliseen demokratiaan kuuluvia ideaaleja toiminnan avoimuudesta ja kaikkien mahdollisuudesta osallistua. He suo-

sittelevat kuntien toiminnan kehittämistä asukaskeskeisyyttä korostavaan suuntaan. Suositukseen sisältyy ajatus nykyisen kuntaorganisaation roolin pienenemisestä asukastoiminnan korostuessa. Nykyisenkaltainen kehitys johtaa vaaliosallistumisen vähenemiseen entisestään ja asukkaiden ja hallinnon eriytymiseen yhä kauemmas toisistaan, jolloin asukasyhteisöt pyrkivät vahvistamaan oman toimintansa valtaa. Demokratian ja avoimen ja toimivan yhteiskunnan kannalta olisi kannattavaa rakentaa silta asukkaiden ja päätöksenteon kuilun välille yhdistämällä edustuksellinen demokratia ja asukasaktivismi siten, että asukkaiden tiedoille, toiminnalle ja keskustelulle taataan pysyvämpi asema paikallisessa päätöksenteossa. Tavoitteena on asukaslähtöinen paikallinen demokratia. (Rättilä ja Rinne 2016, 10, 66–68.) Toisaalta kansalaisen oman aktiivisuuden korostamista voidaan kritisoida, sillä on todettu, että eriarvoisuus, joka vaikuttaa rajoittavasti ihmisen mahdollisuuksiin käyttää henkistä potentiaaliaan ja julkisen vallan luomia mahdollisuuksia, kytkeytyy rakenteellisiin eroihin ja kulttuurisiin jakoihin. (Valtioneuvoston kanslia 2018; Wass 2018).

Vallitsevan hallinta-ajattelun mukaisesti hallinto voi ottaa kumppaneikseen yksityisen sektorin toimijoita sekä aktiivisia kansalaisryhmiä, jotka pyrkivät tuomaan omaa näkökulmaansa poliittiseen päätöksentekoon asukasaktivismin keinoin. Kaavoitukseen ja kaupunkisuunnitteluun liittyen päätöksentekoon vaikuttavat kaikki edellä mainitut ryhmät. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää kaavoitukselta osallisuussuunnitelmaa, jota virkahenkilöstö toteuttaa. Kaavoitus ja rakentaminen tapahtuu yhteistyössä rakentamisen tilaajan, rakennusliikkeiden ja arkkitehtitoimistojen kanssa. Myös konsulttien käyttö on maankäytön suunnittelussa yleistä (Kuusimäki 2017, 58). Kuusimäen mukaan tällainen sopimuskumppanuus saattaa jättää muita osallisia ulkopuolelle (mt.). Kaupungistumisen ja urbanisoitumisen megatrendiin liittynee osaltaan ilmiö, jossa aktiiviset kansalaiskeskustelijat pyrkivät tuomaan kaupungin päättäjien ja virkahenkilöstön tietoon omia näkemyksiään kaupungin lisärakentamisen tarpeesta. Toiminta voidaan myös nähdä kansalaisyhteiskunnan vastauksena talous-poliittisen eliitin hallintaan ja keinona pyrkiä ottamaan takaisin valtaa, joka on liukunut markkinoille ja yrityksille.

Tehokas, mutta läpinäkyvä ja asukkaat huomioon ottava prosessi kaavoituksessa ja rakentamisessa lienee jokaisen nykyisen ja tulevan kaupunkilaisen etu. Teoriassa nämä tavoitteet tukevat toisiaan. Avoimuuden myötä epäluottamus ja etäisyys asukkaiden ja kaavoitusjärjestelmän välillä voisi vähentyä, mikä mahdollistaisi oikea-aikaisen osallistumisen myötä tehokkuuden lisääntymisen. Yksityisen ja julkisen sektorin välisillä sopimuksilla voi kuitenkin olla myös osallisten vaikutusmahdollisuuksia rajoittavia vaikutuksia, joka aiheuttaa jännitteitä

(Kuusimäki 2017, 58). Epäluottamus järjestelmää kohtaan saattaa kasvaa, jos vain joidenkin ryhmien osallistuminen lisääntyy. Tämä voi johtaa rakentamisen vastustamiseen, lisääntyneisiin kaavavalituksiin ja rakentamisen viivästymiseen. Lisäksi vaarana on lumeosallistuminen, jos hallinnon tavoitteena on vain mahdollisimman nopea, tehtyjen päätösten läpivienti. Kuusimäen (2017) mukaan Helsingissä on ollut käytössä projektikumppanuuden malli, jossa kumppanuus sitoo konsulttia ja hallintoa ja paikallisten toimijoiden kanssa tehdään yhteistyötä verkostoissa. Kansalainen sen sijaan ei ole sopimuskumppani. (Mt. 85–86.)

Osallistumisen lisäämistä voidaan puolustaa vetoamalla demokraattiseen järjestelmään olennaisesti kuuluvaan mahdollisuuteen osallistua ja tulla kuulluksi, mutta myös jättää osallistumatta. Kaavoituksessa ylin harkintavalta on kuntapäätäjillä ja virkahenkilöstöllä. Suora osallistuminen ei siis takaa yksittäisen kansalaisen tai ryhmän mielipiteen mukaista päätöksentekoa (Kettunen 2002, 33). Osallisuustoimia kritisoidaan usein rajallisista vaikutusmahdollisuuksista. Toisaalta Eranti (2014) on esittänyt, että osallistaminen kaupunkisuunnittelussa kannustaa vetoamaan omaan etuun ja yhteiseen hyvään melko tasapuolisesti. Palonen (2014, 331) muistuttaakin, että lähidemokratian keinoin toimivat asukkaat edustavat vain itseään, eivätkä ole poliittisessa vastuussa kenellekään. Kettusen (2002, 33) näkemys osallistamisesta on, että siten pyritään keräämään kansalaisten paikallistietoa, jotta yksityiset edut voidaan yhdistää yhteiseen etuun. Osallistumisen suhteen voidaan silti puntaroida vaikutusvallan jakaantumista. Kuntalaisten halu ja valmius osallistua vaihtelee. Asukastyöpajat, yhteissuunnittelu ja alueelliset toimielimet houkuttelevat todennäköisemmin aktiivisia asukkaita, jotka jo tuntevat kunnallisen toiminnan perusteita ja haluavat vaikuttaa. Tarvitaan laajoja asukastilaisuuksia tavoittamaan ihmisiä, jotta saadaan aikaan keskustelua ja mielipiteiden vaihtoa. Lehdet ja nettisivut voivat tarjota suurelle joukolle tietoa meneillään olevista hankkeista. (Kettunen 2002, 30.) Uudet osallistumisen tavat omaksutaan jo aktiivisten kansalaisten parissa, joten osallistumiseen kannustamista tulisi suunnata passiivisemmille ryhmille (Kettunen 2004, 15, 18).

2.4. Osallisuus, osallistuminen ja osallistaminen kaupunkisuunnittelussa

Perustuslain 2§:n mukaan yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen. Kaupunkisuunnittelun vuorovaikutusprosesseja käsitellään pääasiassa maankäyttö- ja rakennuslaissa, joka tuli voimaan vuonna 2000. Se velvoittaa kaupunkisuunnittelijat laatimaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman jokaisen maankäytön suunnitelman yhteydessä. Näissä suunnitelmissa määritellään keitä osalliset ovat sekä miten ja missä vaiheessa he suun-

nitteluun osallistuvat. Kunnan asukkaiden osallistumisen mahdollisuuksista säädetään kuntalaisissa. Lain mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Kansalaisia voidaan kuulla erityisesti asukkaina ja kunnan palveluiden asiakkaina sekä raatien jäseninä. Lisäksi kunta voi edistää erilaisten yhteisöjen omaaloitteista toimintaa ja suunnittelua. Myös kunnan velvollisuus riittävästä viestinnästä kuntalaisille todetaan laissa. Lainsäädännöstä on siten tulkittavissa, että kaikenlainen kansalaisosallistuminen on sallittua, hyväksyttyä ja toivottua. Bäcklundin ja Mäntysalon (2009, 19) mukaan käytännöt kaupungeissa ovat teoriaa epäselvempiä ja kyse on syvemmin siitä, millainen tulkinta vallitsee suunnittelusta, demokratiasta ja hyvästä elämästä.

Osallistumista kaupunkisuunnittelussa on tutkittu runsaasti ulkomailla jo 1990-luvulla ja Suomessakin tämän vuosituhaten alusta asti. Samaan aikaan politiikassa sekä valtion (Hallitusohjelma 2003) että kuntatasolla (Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2002) laadittiin ohjelmia, joissa kiinnitettiin enemmän huomiota kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Tutkimusta asukkaiden roolista kaupunkisuunnittelussa on tehty monista näkökulmista. Stafans (2004) on tehnyt väitöskirjan vuorovaikutuksesta ja paikallisesta tiedosta kaupunkisuunnittelussa, Häikiö (2005) osallistumisen rajoista valta-analyysin menetelmällä ja Leino (2006) Tampereen Vuoreksen kaupunginosan rakentamisen kansalaisosallistumisesta. Pro graduja on viime vuosina tehty ainakin viestinnän (Niitamo 2015), yhteiskuntapolitiikan (Hyödynmaa 2016), kasvatustieteen (Rannanheimo 2016), sekä ympäristöpolitiikan ja aluetieteen (Värttö 2014; Ovaska 2015) aloilta. Uusitalon (2017) diplomityö ”Kokemuksellinen Yyterinniemi – Tapaustutkimus sosiaalisen median hyödyntämisestä” tarkastelee sosiaalisen median käytön mahdollisuuksia osana kaavoitusprosessin osallistamismenettelyä ja yhdistää paikkatietojen ja kokemuksellisen tiedon käytön mahdollisuuksia kaavoituksessa. Bäcklund, Häkli ja Schulman ovat vuonna 2002 toimittaneet teoksen, joka kokoaa eri tieteenalojen näkemyksiä kansalaisista ja kaupunkisuunnittelusta. Päivitetyin näkemyksen aiheeseen tarjoaa samojen henkilöiden toimittama teos *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä* vuodelta 2017. 2000-luvun alkuvuosien jälkeen näkemykset ovat joiltain osin muuttuneet tehtyjen osallisuuskokeiluiden ja uuden tutkimuksen myötä. Osa kysymyksistä on silti pysynyt samoina.

Termistön käytössä ja erityisesti tutkijoiden suhtautumisessa on tapahtunut hienoinen asennemuutos. Koskiahon (2002, 36–37) mukaan osallisuus voi tarkoittaa osallistumista tai osallistamista, jotka Bäcklund ym. (2002, 7) mukaan kuvastavat yhteiskunnallista vaikuttamista. Huomion kiinnittäminen osallisuuden lähteeseen korostaa hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan

välistä eroa (Ks. esim. Dryzek 2000; Rosanvallon 2013). Osallistuja ymmärretään aktiivisena toiminnan subjektina, mutta osallistettava passiivisena hallinnon hankkeiden objektina (Bäcklund ym. 2017, 10). Mäenpää ym. (2017, 243) pitävät sekä osallistamisen että osallistumisen käsitteitä vanhentuneina, sillä niihin sisältyy viittaus julkisvallan organisaatioihin, kun taas heidän mukaansa kansalaisten toiminta on siirtymässä omaehtoisuuteen ja itseorganisoitumiseen. Myös Rättilä ja Rinne (2017, 100) esittävät, että osallistumisen käsite on menettämässä merkityksensä vanhentuneena. Heidän mukaansa vastaansanomattoman hyvänä ja kauniina esitetty osallistuminen ja diskurssi, jossa osallistuminen on ainoa järkevä vaihtoehto, hävittävät näkyvistä politiikan ja sen kuka valtaa prosesseissa käyttää (mt. 102–103). Käsitteellisen epämääräisyyden lisäksi puhe osallisuudesta ei ole kuvaavaa, sillä asukkaat itse eivät ole omaksuneet käyttöönsä puhetta osallistumisesta ja osallisuudesta. Niiden sijaan asukkaat puhuvat vaikuttamisesta, joka tähtää oman asuinalueen viihtyisyyden lisäämiseen. (Mt. 109.) Kuusimäki (2017, 82) suhtautuu sanoihin apuvälineinä, perustellen osallistumisen ja osallistamisen käyttökelpoisuutta siten, että sanat itsessään kertovat vain hankkeen käynnistäjän, eivät siitä, kuinka omaehtoista asukkaiden osallistuminen on.

Tässä tutkimuksessa osallisuuden, osallistumisen ja osallistamisen termejä käytetään siinä merkityksessä, että osallistuminen ja osallistaminen kanavoivat osallisuutta ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen toimia. Lähtökohtina on, että osallistumisessa on kyse kansalaisyhteiskunnan suhteesta edustukselliseen demokratiaan (Bäcklund ym. 2002, 9) ja että kaupunkisuunnittelun ammattilaiset käyttävät valtaa tehdessään ratkaisuja, esimerkiksi kaavoituksessa (Häkli 2002, 115). Pakarisen (2002, 86–88) mukaan yhteistoiminnallinen suunnittelu, eli asioiden käsittely julkisilla foorumeilla, tuo esiin kaupunkisuunnittelun poliittisen luonteen, jota vasten hallinnon avoimuus ja kansalaisosallistuminen vaikuttavat kohtuullisilta vaatimuksilta. Osallistuminen voi olla demokratiaa ja käytännön tiedon hankkimista, jos riittävällä avoimuudella ja läpinäkyvyydellä osallistumisesta tehdään aidosti kaikille mahdollista sen sijaan, että osallistuminen olisi vain tiettyjen ihanneyhteisöjen alakulttuuria (mt. 89). Suomessa kunnanvaltuusto hyväksyy asemakaavan ja kaavoituksesta tiedotetaan monin tavoin, joten kaavoitusjärjestelmää voidaan pitää avoimena. Maankäytön poliittisuus saattaa kuitenkin unohtua ja osa asukkaista kokea viestin vieraannuttavana, jos kaupunkirakentaminen esitetään ensisijaisesti teknisenä toimena. (Haila 2002, 102, 107.) Lapintie (2002, 179) onkin pitänyt absurdina asetelmaa, jossa asukkaan rooli on ottaa osaa suunnitelmiin, joita suunnittelija laatii asukkaan asuinalueelle, mutta asukkaalla itsellään on hyvin rajatut mahdollisuudet muuttaa suunnittelun lähtökohtia.

Perusteluita osallistumiselle kaupunkisuunnittelussa voidaan hakea lain ja poliittisen osallistumisen lisäksi maantieteestä ja näkemyksestä ympäristön vaikutuksesta ihmiseen. Maantieteen peruskäsittein paikka on side rajattuun alueeseen, joka ihmiselle syntyy kokemuksen ja siihen liittyvien muistojen ja tunteiden kautta. Tila liittyy jonkin alueen hyödyntämiseen ja oikeuteen käyttää aluetta. Maisema voi ilmentää monia erilaisia asioita yhteiskunnan tavoista, arvoista ja vallankäytöstä sekä ihmisten luontosuhteesta. (Koskela 2016.) Ihmisten arki koostuu eri alueilla tapahtuvista toiminnoista, kuten asuminen, työ, harrastukset ja ystävät. Joka-päiväinen arki ja toisaalta muistot tekevät paikoista merkittäviä ihmisille. (Bäcklund 2002, 1447.) Mahdollisuus vaikuttaa omaan elinympäristöönsä kaupunkisuunnittelun kautta voi luoda sitoutumista alueeseen ja vahvistaa poliittisen yhteisön rakentumista edistävää paikallista identiteettiä (Bäcklund ym. 2002, 13). Kaupunkiin kuuluu kuitenkin olennaisesti anonymiteetti ja Pakarinen (2002) onkin varoittanut esittämästä lähiöitä naapurustoina kaupungin sijaan, ja jonkinlaisina yhteiskunnallisesti homogeenisina kylinä, jollaisia ei ole olemassa edes maaseudulla. Historiallisesti lähiössä ilmenevä yhteishenki voi olla korkealla lähiön rakentamisen jälkeisinä vuosina, mutta vuosien vierieessä yhteisöllisyys yleensä vähenee, sillä ihmiset alkavat nauttia kaupunkiasumisen suomasta mahdollisuudesta anonymiteettiin. (Mt. 83.)

Suunnittelu vaikuttaa ihmisten hyvinvointiin ja kokemuksiin kaupungista (Bäcklund 2002, 150). Kaupunkisuunnittelun vaikutus on kuitenkin rajallinen, eikä voida vetää sellaista tilallisesti determinististä johtopäätöstä, että hyvä ympäristö tuottaisi hyviä ihmisiä, ja että fyysisiä puitteita parantamalla voitaisiin parantaa elämää. Millään yksittäisellä rakenteellisella ratkaisulla ei ole mahdollista saada aikaan hyvää elämää, yhteisöllisyyttä ja toimeliaisuutta, vaan monet muut politiikan alueet vaikuttavat siihen, miten jokin yhteiskunta kehittyy (Pakarinen 2002, 78, 83, 85). Kaupunkien strategioissa tavoitellaan usein hyvää kaupunkia kaikille, eli jonkinlaista kaupunkisuunnittelullista yleistä etua. Kuten yhteisen hyvän, myös sen aukoton todentaminen mikä on hyvä kaupunki, on kuitenkin mahdotonta (Bäcklund 2002, 154). Kukin katsoo kaupunkia omalla tavallaan, omien ”kehystensä” läpi (mt. 144). Siten osallisia kuulemalla saadaan henkilökohtaisia tulkintoja, jotka pitäisi hyväksyä juuri sellaisina, eli subjektiivisina näkemyksinä, ilman edustavuuden vaatimusta (mt. 151).

Bäcklund ym. (2017) korostavatkin agonistisen demokratiateorian ja suunnittelun moniäänisyyttä, jossa tavoitteena ei ole näkemysten erilaisuuden ja niiden välisen kamppailun häivyttäminen, vaan pyrkimys on muiden näkemysten arvostamiseen. Ero deliberatiiviseen demo-

kratiaan, jossa intressejä sovitetään yhteen, on se, että agonistisessa teoriassa joidenkin konfliktien ratkaisemattomuus ja yhteisen arvopohjan saavuttamattomuus hyväksytään. (Mt. 8, 12.) Samalla kun agonistinen demokratia korostaa moniäänisyyttä ja –arvoisuutta, se tuo esiin kiistelevien osapuolten valtasuhteet. Siten agonismin on sanottu haastavan sekä perinteisen edustuksellisen demokratian että sitä täydentämään kehitellyn deliberatiivisen osallistumisen. (Rättilä ja Rinne 2017, 103.) Myös Mäenpää ym. (2017, 256) näkevät agonistisen suunnittelun toivottuna. Heidän näkemyksessään se on ratkaisu sille, kuinka resurssirikkaiden kansalaisten voimavarat saadaan parhaiten käyttöön kaupunkisuunnittelussa.

Bäcklundin ja Mäntysalon (2009, 29) mukaan Suomen kuntaorganisaatioiden rakenteissa elää vahvasti sotien jälkeen luotu suunnittelutraditio, jonka mukaan asukkaat esittävät mielipiteitä, asiantuntijat tietoa. Kuusimäki (2017) määrittelee suunnittelijan tehtäväksi sovittaa eri toimijoiden keskenään erilaiset intressit suunnitteluratkaisuksi, joka tuottaa mahdollisimman paljon yhteistä hyvää. Vaikka yhteinen arvopohja puuttuu, eikä kaikkien ensisijaisia intressejä voida toteuttaa, on pyrittävä mahdollisimman hyvään keskusteluun ja vuorovaikutukseen, jolla voidaan viestiä ratkaisujen perusteluita. (Mt. 87.) Suunnittelu ei kuitenkaan voi olla arvovapaata, sillä ratkaisulla edistetään toisten intressejä ja heikennetään joidenkin muiden. Ratkaisut vaikuttavat ihmisten mahdollisuuksiin käyttää kaupunkia. (Bäcklund 2002, 153.) Perinteisen suunnittelijan asiantuntijuuteen luottavan käytännön rinnalle onkin suositeltu otettavaksi sellaisia, joissa ei-asiantuntijalähtöisen ja yksilöiden kokemuksiin perustuvan tiedon tuottamista ja joukon yhdessä muodostamaa viisautta korostetaan. Eri tahojen tuottaman tiedon tulisi olla tasapainoisesti saavutettavissa ja näkyvillä eri toimijoille. (Kahila-Tani ja Kyttä 2017, 142.)

Pakarisen (2002) mukaan nykymuotoiseen, kokonaisvaltaiseen kaupunkisuunnitteluun johti tarve hallita nopean kaupungistumisen ja sekasortoisten asuinolojen aiheuttamia moraalisia, poliittisia, terveys- ja asuntokeinottelun riskejä. 1960–1970-luvuilta asti suunnittelua on arvosteltu konfliktin hallinnan keskeisyydestä ja sosiaalisen ulottuvuuden unohtamisesta. Rationalistinen, epäpoliittinen ja tekninen suunnitteluideologia havaittiin puutteelliseksi samoihin aikoihin. Esitettiin ajatus suunnittelusta arvovalintoina ja suunnittelijasta asianajajana, jonka tuli kuulla asukkaita ja ajaa erityisesti niiden asiaa, joiden ääni uhkasi jäädä heikoksi. (Mt. 76, 80, 84.) Muita suunnittelijalle viime aikoina annettuja rooleja ovat olleet sovittelija, hyvinvoinnin edistäjä, asukkaiden valistaja ja tiedon kerääjä ja yhdistelijä (Kuusimäki 2017, 94). Lapintie (2002, 168, 179) suhtautuu kuitenkin epäillen väitteeseen, jonka mukaan suunnittelijan järkeen ja asiantuntemukseen perustuva rationaalisen suunnittelun perinne on saanut

väistyä kommunikatiivisen ja osallistavan vuorovaikutuksen tieltä, sillä tietopohja, näkökulma ja ympäristöön sitoutuminen ovat suunnittelijalla ja asukkaalla niin erilaiset, ettei toimivaa vuorovaikutusta ole helppoa rakentaa.

Kuusimäen (2017) mukaan tällä hetkellä hallintorakenteiden epäselvyys aiheuttaa sen, etteivät ihmiset tiedä, mikä virasto on vastuussa mistäkin. Epäselvyys vaikeuttaa sen ymmärtämistä, mistä tietoa voi lähteä hakemaan ja minne mielipiteensä voi toimittaa halutessaan vaikuttaa. (Mt. 89.) Rättilän ja Rinteen (2017, 109–110) tekemissä tutkimushaastatteluissa kunnallinen päätöksenteko koettiin kaukaiseksi ja siihen vaikuttaminen vaikeaksi. Olisi tärkeää, että asukkaat tuntevat tulleen kuulluksi, jotta luottamus suunnitteluorganisaatiota kohtaan ei heikentyisi. Osalliset saavuttava avoin viestintä on tästä syystä tärkeää. (Kuusimäki 2017, 91, 95.) Pakarisen (2002, 86, 88) mukaan kaupunkisuunnittelun tulisi yhdistyä kokonaisuudeksi, jossa tekninen tieto yhdistyy näkemykseen suunnittelun kohteista ihmisen koko elämän moninaisuudessaan sisältävänä ympäristönä, johon ihmiset monenlaisilla elämänalueilla toimijoina aktiivisesti haluavat vaikuttaa. Intressien yhteensovittamisen tavan pitää myös olla prosessina legitiimi, eli sellainen, jolla on osallisten tuki (Bäcklund ja Mäntysalo 2009).

Osallistumisen todellista vaikuttavuutta on pohdittu ja pyritty selvittämään uuden maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon alkuvuosista asti (Bäcklund ym. 2002, 9). Kuten 2000-luvun alussa, edelleen voidaan kysyä, onko osallistumisen tarkoitus lisätä päätöksentekijöiden tietoa vai myös lisätä asukkaiden todellista vaikutusvaltaa (Kettunen 2002, 18–19). Häkli (2002, 117) kritisoi osallistumista vaikutusvallattomuudesta, sillä osallistumisen alkaessa lähtökohta on jo määritelty ja vaikuttaa voi enää suunnitelman yksityiskohtien toteutukseen ja samalla ratkaisuiden oikeuttamiseen. Asukkaiden vaikutusvaltaa rajoittaa myös aiheiden, teemojen, sanaston, määritelmien ja näkökulmien määrittely ja rajoittaminen ennen osallistumisen alkamista. Tietämättömyys näistä rajoitteista aiheuttaa osallistujissa turhautuneisuutta. (Bäcklund 2002, 151–152.) Luhtakallio ja Mustranta (2017) kritisoiivat sellaista osallistamista, jolla tarkoitetaan hyvää, mutta jolla ei silti ole tarkoitus todellisuudessa antaa osallistujille vaikutusvaltaa. Vaikka tällaisellakin osallistumisella voi olla positiivisia vaikutuksia, voidaan sen tarkoituksellisuutta juuri demokratian lisäämisen keinona silti kyseenalaistaa. (Mt. 124–125.)

Eräs perustelu osallistumiselle on, että se vahvistaa osallisuuden tunnetta, eli kiinnittymistä ympäröivään yhteiskuntaan ja yhteisöön. Perustelua on käytetty ohjelmissa, joissa on yhdistetty uuden julkisen hallinnan ajattelua julkiseen sektoriin ja uuden julkisjohtamisen ajatuk-

seen. Tällaisissa hankkeissa julkisen sektorin tavoitteena on paikallisten asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen ottaminen kumppaneiksi ja heidän resurssiensa hyödyntäminen siten, että palveluita voidaan alkaa järjestää yhteistuotantona. (Tuurnas ja Haveri 2017, 58.) Paikallisella tasolla tämä tarkoittaa sitä, että kunnan tehtävä on kannustaa asukkaita osallistumaan (mt. 61). Kannustus voi tapahtua luomalla sellaisia edellytyksiä, että yhteisön jäsenet voivat osallistua omien asioidensa suunnitteluun ja palvelujen tuottamiseen niitä kuluttavien asiakkaiden näkökulmasta. Hakarin (2013, 34, 39) tulkinnan mukaan tällainen painotus on voimakkaasti yhteisöllinen ja kuntalaiskeskeinen ja antaa tilaa kansalaisten yhteiskunnalliselle vaikuttamiselle. Uuden julkishallinnan keskiössä oleva palvelujen yhteistuotanto voidaan kuitenkin nähdä myös julkisten palveluiden alasajona ja hyvinvoinnista huolehtimisen vastuun siirtämisenä valtiolta yhteisöille ja kansalaisille (Tuurnas ja Haveri 2017, 62–63). Hallinnassa olennaisia ovat verkostot, jotka korvaavat hierarkiaa ja byrokratiaa. Kansalaiset ovat verkostojen aktiivisia toimijoita, jotka voivat osallistua yhteisten asioiden hoitoon ja demokratian kehittämiseen. (Hakari 2013, 42–45.) Korvelan (2012, 151–152) näkemys kehityksestä on päinvastainen: demokratia vähenee, kun demokraattisille instituutioille kuuluvia tehtäviä ja valtaa siirretään verkostojen kautta yrityksille ja kolmannelle sektorille.

Kannisen ja Bäcklundin (2017) mukaan verkostot saattavat tuottaa suunnitteluun tavoitteita ja reunaehtoja. Siten osa suunnittelusta ei nouse julkisen vaikuttamisen kohteeksi, eikä suunnitteluprosessien kokonaisvaltainen julkisuus ja avoimuus toteudu. Lisäksi kolmannen sektorin korvautumisessa neljännellä sektorilla on vaarana elitismi, eli se, että resurssirikkaat toimijat saavat entistä enemmän vaikutusvaltaa, vaikkeivat ne välttämättä edusta mitään yhteisöä tai esitä mandaattia toiminnalleen. (Mt. 27–29). Verkostomaisen hallinnan eksklusiivisuus kannustaa myös aktiivista kansalaisyhteiskuntaa tähän suuntaan. Mäenpään ym. (2017) mukaan proaktiivinen kansalaistoiminta on lisääntynyt yhteiskunnallisen muutoksen seurauksena ja tarpeesta tehdä näkyväksi moniääninen yhteiskunta (mt. 240, 255). Mäenpää ym. määrittelevät kaupunkiaktiivisuuden siten, että siinä kansalaiset ottavat itselleen hallinnolle ja edustukselliselle päätöksenteolle kuuluvia tehtäviä sillä perusteella, ettei osallisuuden määrittely voi olla vain julkisvallan oikeus. Samalla aktivismin määrittellään toimivan poliittisen vaikuttamisen ulkopuolella. (Mt. 239.) Kaupunkisuunnittelun yhteydessä tällaista näkemystä voidaan pitää ongelmallisena. Lakiin kirjattuna ja kaupunginvaltuuston päätösvallan alaisena kokonaisuutena kaupunkisuunnitteluun liittyvä vaikuttaminen on poliittista. Mäenpää ym. (2017, 244) asettavat vastakkain tasapuolisuuden periaatteen ja aktiivisten kansalaisten voimavarat ja arvottavat demokraattisen järjestelmän ulkopuolisen ammattimaisen asiantuntijuuden arvok-

kaammaksi kuin paikallis- tai kokemusasiantuntijuuden. Aktiivisen kansalaisyhteiskunnan halu vaikuttaa suunnittelun lähtökohtiin on ymmärrettävä ja kannatettava. Aktiivisten kansalaisten näkemyksiä ei kuitenkaan voitane olettaa arvo- tai intressivapaiksi.

Osallistumisesta puhuttaessa korostuvat helposti positiiviset uuden kaupunkiaktiivismin esimerkit, kuten yhteisölliset tapahtumat ja palvelut, tai sellaiset tapaukset, joissa ihmiset, joilla jo valmiiksi on osallistumisen edellytyksiä, ovat onnistuneet vaikuttamaan omaan ympäristöönsä. Eräs tällainen esimerkki on Maunula-talon suunnittelu. Emilia Palonen, alueen asukas ja valtio-opin yliopistonlehtori, on tuonut esiin, kuinka työteliästä tällainen vaikuttaminen oli. Samalla kun Maunulan hanke on hieno esimerkki asukaslähtöisestä suunnittelusta, jossa ollaan saavutettu hyvin konkreettinen tavoite, se muistuttaa siitä, että tällaisia prosesseja ei ole yleisesti käytössä, eikä kaikkien alueiden asukkailla välttämättä ole valmiuksia lähteä ajamaan samanlaista toimintaa omalla alueellaan. Maunula voi kuitenkin toimia tienavaajana uudelle ajattelumaailmalle, jossa suunnittelufilosofia ja demokratia voivat alkaa määrittyä uudella tavalla. Tässä deliberatiivinen, ristiriidat salliva toiminta on avainasemassa. (Palonen 2017.) Luhtakallion ja Mustrannan (2017) mukaan harvemmin esillä on kriittinen osallistuminen, jonka seurauksena vaikuttamisen tavoitteisiin ei päästä. Lähidemokratian muodoista vuokralaisdemokratia kaupungin vuokratoyhtiössä on esimerkki, jossa osallistumisesta saa vaikutelman, että sen toivotaan hallinnon puolelta olevan pelkkä muodollisuus. Osallistujien esittäessä kritiikkiä rakenteita ja hallintoa kohtaan alkaa paljastua, ettei tasavertainen keskustelu asukkaiden ja hallinnon välillä ole toivottua, eikä asukasosallistujien kritiikillä tule olemaan vaikutusta päätettäviin asioihin. (Mt. 123.)

Kettusen mukaan keskeiset kysymykset osallistumisen perusteissa koskevat osallistumisen edustavuutta ja sitä, kuinka suurta vaikuttavuutta sillä oikeastaan tavoitellaan. Edustavuudessa kyse on siitä, lisääntykö aktiivisuuden kasaantuminen entisestään, vai voidaanko siten laajentaa osallistujien piiriä. (Kettunen 2002, 18–19.) Demokratiassa on kyse reiluista vaikutusmahdollisuuksista poliittisessa päätöksenteossa (Setälä 20003, 177). Demokratiaa on pyritty laajentamaan osallistumisella. Osallistumisen demokraattisuutta on kuitenkin arvosteltu siten, että osallistujat eivät edusta muita kuin itseään, eivätkä ole vastuussa kenellekään (Palonen 2014, 331). Esimerkiksi kansalaisjärjestöjen kuuleminen voi olla arvokasta päätöksenteolle, mutta niiden vaikutusvallan lisääminen saattaa olla kansalaisten yhtäläisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta ongelmallista (Setälä 2003, 183). Yhtäältä osallistuminen voidaan nähdä eri näkemysten puntaroimisena sen sijaan, että oletettaisiin ihmisten tarkastelevan asioita vain

omasta yhteiskunnallisesta asemastaan. Toisaalta taas on huomioitava vallan epätasainen jakautuminen ja se, että myös edustuksellisessa demokratiassa on vaaliosallistumisen eriytyminen myötä vinoumaa siinä, miten asukkaiden joukossa esiintyvät intressit tulevat edustetuksi. Paikallisdemokratian ja sähköisten osallistumisen muotojen on arveltu voivan madaltaa osallistumisen kynnystä, eli laajentaa osallistujien joukkoa ja esiin tulevia intressejä. (Palonen 2014, 332, 336, 338.) Tarvitaan kuitenkin lisää tutkimusta siitä, miten uudet osallistumisen muodot vaikuttavat siihen, miten eri intressit tulevat edustetuksi.

3. Tutkimusasetelma

Kaupungit ovat antiikista asti toimineet politiikan tärkeimpinä näyttämöinä. Kaupungistumisen jatkuessa kaupungit kasvattavat poliittista painoarvoaan kansallisvaltioiden rinnalla. Kaupunkien kehitys vaikuttaa yhä useampiin asioihin ja sillä, millaista asuinympäristöä ja poliittista ilmapiiriä kaupungeissa luodaan, on merkitystä koko poliittiselle järjestelmälle ja yhteiskunnalle. Eriytyvätkö kansalaisten asuinympäristöt, suhtautuminen yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja ylipäättään kokemusmaailmat toisistaan, vai voidaanko kuvitella toisenlainen kehityskulku? Voidaanko kaupunkipolitiikalla ja kaupunkisuunnittelussa vaikuttaa yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuteen? Onko se ollut tavoitteena tutkimuksen tapaukseksi valitussa Jakomäen kaupunginosassa?

Perinteinen poliittinen osallistuminen jakautuu epätasaisesti niin kansalaisten kuin asuinalueidenkin välillä (Wass ja Borg 2016; Jäntti ym. 2017). Kohdistan katseen tässä tutkielmassa Jakomäen kaupunginosaan, jossa vähäiseen poliittiseen osallistumiseen liittyviä sosiodemografisia taustamuuttujia on kerääntynyt alueen asukkaille keskiarvoa enemmän ja perinteisen poliittisen osallistumisen taso onkin matala. Alueen äänestysprosentti on pitkään ollut vaaleista toiseen kaupungin matalin. Tämän tutkimuksen tekemiseen innoitti Jakomäen alueella käynnissä oleva keskustan uudistushanke, joka muuttaa ihmisten asuinympäristöä. Rakennushankkeessa on lainmukaisen kaavakuulemisen lisäksi käytetty myös muita osallistumisen mahdollistavia keinoja.

On esitetty, että uudenlaiset osallistumisen muodot vaativat kansalaiselta perinteisiä muotoja enemmän resursseja ja siksi niiden kautta osallistuminen tulee todennäköisemmin kasautumaan jo osallistuville kuin lisäämään osallistumisen tasa-arvoa (Kestilä-Kekkonen 2014; Wiberg 2017). Toisaalta kansalaisaloitteesta tehdyn tutkimuksen perusteella se vaikuttaisi lisäävän järjestelmän inklusiivisuutta (Christensen ym. 2017). Kaavoituksesta ja siihen osallistumisesta on säädetty lailla ja laissa kirjatun mukaista osallistumissuunnitelmaa tulee toteuttaa. Ylintä päätösvaltaa käyttävät vaaleilla valitut poliitikot, joten parhaiten edustetuksi tulevat aktiivisesti äänestävät. Todennäköistä on, että alueilla, joilla perinteinen poliittinen osallistuminen on vähäistä, myös kaavoitukseen osallistuminen on vähäistä. Äänestämisen ja kaavakuulemisen lisäksi voidaan toteuttaa muita osallistumisen lisäämiseen tähtääviä hankkeita.

Tutkielman empiirisessä osuudessa syvennytään tällaisiin osallistamistoimiin ja pyritään selvittämään mitä ovat niiden tavoitteet.

Tässä kappaleessa käsittelen ensin kaupunkipolitiikkaa ja sitä, miten sillä on pyritty puuttumaan eriytymiskehitykseen. Lisäksi käsittelen kaavoitusprosessia sekä prosessin mukaista osallistumista kaupunkisuunnitteluun. Esittelen myös tapaustutkimuksen kohteena olevan kaupunginosan, Jakomäen.

3.1. Kaupunkipolitiikka

Teollistumisen myötä asuminen alkoi keskittyä kaupunkeihin. Suomessa kaupungistuminen oli erityisen voimakasta 1960-luvulla, mistä lähtien yli puolet suomalaisista on asunut kaupungeissa. 1960-luvun jälkeen kaupungistuminen hidastui, mutta jatkuu edelleen. (Lahti 2012.) Esimerkiksi Helsingin väkiluku laski koko 1970-luvun ajan. Sen sijaan 2000-luvulla Helsingin väestönkasvu on ollut poikkeuksellisen nopeaa eurooppalaisellakin tasolla. (Saikkonen ym. 2018, 121–122, 124.) Teknologian tutkimuskeskuksen (VTT Oy) koko maata koskeva arvio väestönkasvusta ja asuntotuotantotarpeesta ennakoikin kaupungistumisen jatkumista. Tutkimusraportti perustuu Tilastokeskuksen ennusteelle väestönkasvusta, jonka mukaan vuonna 2040 Suomen väkiluku on noin 5,8 miljoonaa asukasta. Tähän on lisätty arvio maahanmuuton vaikutuksesta asunnontuotantotarpeeseen. Väestöstä 85–95 prosentin arvioidaan keskittyvän suurimmille kaupunkiseuduille, joilla tarvitaan yli 760 000 uutta asuntoa vuoteen 2040 mennessä. Kaupungistumiskehityksen ennustetta voidaan verrata edellisen 25 vuoden kehitykseen, jonka aikana väestön keskittyminen suurille kaupunkiseuduille on jatkunut melko tasaisena niiden kerätessä yhä suuremman osan sekä maan sisäisestä muutosta että varsinkin nettomaahanmuutosta. Vuosien 1990–2015 välillä osuus kaupunkiseuduilla asuvasta väestöstä on kasvanut 61 prosentista 68 prosenttiin. (Vainio 2016, 5–11.) Väestönkasvuun varautuminen onkin ollut kaupunkisuunnittelussa tärkeimpiä huomioitavia seikkoja, ja esimerkiksi Helsingissä laaditaan omia väestöennusteita suunnittelun pohjaksi (Mäenpää ym. 2000, 51). Helsinki on pyrkinyt varautumaan kasvuun yleiskaavalla, jonka lähtöoletuksena on helsinkiläisten määrän kasvaminen nykyisestä lähes 650 000 henkilöstä 860 000 henkilöön vuoteen 2050 mennessä.

Huolimatta kaupungistumisen paljon varhaisemmasta alkamisesta, varsinaista kaupunkipolitiikkaa Suomessa alettiin harjoittaa vasta 1990-luvulla. Sitä ennen kaupungit kehittyivät yh-

teiskunnan eri politiikanlohkojen (alue-, teollisuus-, elinkeino-, liikenne- ja energia-, korkea- koulu-, maatalous-, sosiaali-, asunto- sekä tulo- ja työmarkkinapolitiikan) alaisuudessa ja rajoittamana. Varsinkin aluepolitiikka, jolla ohjattiin valtion infrastruktuurihankkeita ja tasoitettiin alueiden välisiä eroja, vaikutti kaupunkien kehitykseen. 1990-luvulla näkemys kaupunkien potentiaalista talouden ja hyvinvoinnin kasvattajana ja kaupungeille ominaisten ongelmien (kuten työttömyys, eriytyminen ja vieraantuminen sekä niiden mukaan tuomat sosiaaliset ongelmat, kestävä kehitys ja kaupungistumiseen liittyvät ympäristöongelmat) tunnistaminen johtivat erillisen kaupunkipolitiikan tarpeen huomioimiseen. Valtiollisella tasolla kaupunkipolitiikkaa alettiin hahmotella ympäristöministeriön alaisuudessa. Useilla kaupunkiseuduilla valmisteltiin omia strategioita. Valtion ja kuntien yhteistyöhön ryhdyttiin kaupunkiohjelmilla, jotka tähtäsivät paikallisesti tunnistettujen kohteiden kehitykseen. Kaupunkipolitiikka ei kuitenkaan tukenut riittävästi suurten kaupunkien kehitystä, minkä ne nostivat esille vuoden 2002 yhteisessä kannanotossaan, jonka ydinsanoma oli kaupunkiseutujen tuottama hyvinvointi koko maalle. Lipposen toinen hallitus asettikin työryhmän laatimaan toimenpideohjelman, jolla edistettäisiin kaupunkiseutujen yhteistyötä. Tuloksena syntynyt asiakirja oli nimeltään ”Suomi tarvitsee suurkaupunkipolitiikkaa” ja se toisti näkemystä kaupunkien kilpailukyvyn edistämisen tarpeesta. (Lahti 2012.)

Metropolipolitiikan toteuttaminen ilmaantui valtion politiikkaan Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmassa, jossa pääkaupunkiseudun erityisasemaan ja ongelmiin kiinnitettiin erityistä huomiota (Lahti 2012, 19). Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa kaupunkiseutujen taloudellista merkitystä sekä kilpailukyvyn vahvistamista korostettiin ja metropolipolitiikkaa päätettiin jatkaa. Tämä vuoden 2011 hallitusohjelma myös listasi yhdeksi painopistealueeksi eriarvoisuuden vähentämisen. Ohjelmassa mainittiin samassa yhteydessä myös asuinalueiden eriytymisen estäminen. Asuntopolitiikassa erityishuomion kohteena olivat kasvukeskukset ja metropolialue, joilla haluttiin lisätä kohtuuhintaisen vuokra-asumisen mahdollisuuksia. Varsinkin pääkaupunkiseudulla vuokra-asuntoja katsottiin tarvittavan, jotta muualta muuttava työvoima löytäisi eri elämäntilanteissaan tarvitsemansa asunnon. Asuinalueiden monimuotoisuus ja sosiaalinen eheys sekä segregaaation ehkäiseminen olivat hallitusohjelman asuntopolitiikan saralla edistettävien asioiden listalla. (Valtioneuvosto 2011, 7, 72–73.) Myös nykyisessä Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa mainitaan metropolialueen kilpailukyvyn edistäminen ja segregaaation ehkäisy. Hallitusohjelmassa toistuu valtion ja kuntien yhteistyö ja kasvukeskusten kanssa solmittavat maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisuja ohjaavat MAL-aiesopimukset. (Valtioneuvosto 2015a, 11, 31.) Kansallisen kestävän kaupunkikehityksen oh-

jelmassa sosiaalisesti kestävä kaupunkin painopisteiksi on nostettu segregaaation torjunta ja eriarvoisuuden kaventaminen (Ympäristöministeriö 2017).

Valtion ja suurten kaupunkien väliset MAL-sopimukset ovat olleet keskeinen valtion kaupunkipoliittinen ohjauskeino 2000-luvulla (Lahti 2012). Sopimuksissa määritetään seuraavien vuosien asuntotuotannon ja liikenneverkon tavoitteet ja kohteet. Valtio pyrkii ohjaamaan kaupunkiseutujen kehitystä asettamalla omille investoinneilleen asuntotuotantomäärien ehtoja, joista kuntien tulee pitää kiinni. (Mäntysalo ja Kosonen, 2016, 31.) Suurilla kaupunkiseuduilla pienituloisten osuus työikäisestä väestöstä on suurimmillaan seutujen keskuskaupungeissa, joissa toisaalta sijaitsee myös suurituloisia alueita (Saikkonen ym. 2018, 77). MAL-sopimukset ovatkin paitsi väline seudulliseen strategiseen suunnitteluun, myös tarkoitettu taivottamaan saman kaupunkiseudun kuntien välistä kilpailua investoinneista ja veronmaksajista. Kunnat ovat nähneet MAL-sopimukset mahdollisuutena välttää kuntien pakko-liitokset. Kaupungistumisen ajatellaan usein tuovan taloudellista kasvua. Kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn parantaminen onkin MAL-sopimusten tärkein julkilausuttu tavoite. (Mäntysalo ja Kosonen, 2016, 31.) Suomessa kaupungistumisen arvioidaan edelleen jatkuvan, sillä nykyinen väestön keskittyneisyys taajamiin ei vielä edusta sellaista kaupungistumista, jolla saavutetaan talouskasvua. Väestönkasvu ja asuntotarpeen keskittyminen kaupunkiseuduille asettavat vaatimuksia asuntotuotannolle, sillä ilman asuntoja mahdollinen tuleva kaupunkiseutujen väestö ei voi niille asettua. (Vainio 2016, 8–10.)

Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa peräänkuulutetaan panostamista kilpailukykyyn ja taloudelliseen kasvuun, mutta myös asuntomarkkinoiden monimuotoista kehittämistä aiesopimusten kannustuksella (Valtioneuvosto 2015a). Taloudellisesti elinvoimaisiin kaupunkiseutuihin Sipilän hallitus pyrki myös kannustamalla suuria kaupungeja esittelemään hankkeita, joista kilpailukyvyyn edistämisen kannalta parhaiksi arvioiduille luvattiin valtion rahoitusta. MAL-sopimuksissa määritellään tarkasti rakentamisen kuntakohtaiset tavoitteet jokaiselle seudun kunnalle. Valtion ja Helsingin seudun välisessä MAL-sopimuksessa selkeä yksittäinen valtion tavoite on asuntotuotannon huomattava lisääminen Helsingin seudulla. (Valtioneuvosto 2015b.) MAL-sopimuksen seurantaraportin mukaan seudun 14 kunnassa vuosien 2016–2017 asuntotuotantotavoitteesta on valmistunut 99 prosenttia. Toteuma on korkein koko MAL-sopimusten historian aikana. 54 prosenttia seudun asuntotuotannosta on vapaarahoitteista omistusasuntotuotantoa, loput 46 prosenttia ovat vapaarahoitteista vuokratuotantoa ja tavalla tai toisella säädeltyä asuntotuotantoa. (Ympäristöministeriö.)

Vuosina 2002–2012 pääkaupunkiseudulla toteutettiin kansallisina erityisohjelmina kaupunkiohjelmia, joilla pyrittiin vastaamaan käytännönläheisesti seudun erityisiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Ohjelmilla oli yleinen linjaus, jota sen alla toteutettujen hankkeiden tuli noudattaa. Vuosina 2002–2004 toteutettu ensimmäinen pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma oli nimeltään ”Osaaminen ja osallisuus”, joita seudun kehityshankkeiden tuli edistää. Vuosien 2005–2007 pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman tavoite oli kilpailukyvyn parantaminen, johon uskottiin päästävän parantamalla asumisen, oppimisen, osallistumisen, työnteon ja yrittämisen mahdollisuuksia. Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmassa vuosille 2008–2010 pää-tavoitteet olivat samat. Tällä kaudella valmistui samannimisen hankkeen tuotoksena käsikirja nimeltä ”Pääkaupunkiseudun demokratiaindikaattorit”. Kirjassa esitellään 21 kuntademokratian tilaa kuvaavaa mittaria, joilla tarkastellaan kuntademokratiaa asukkaiden, luottamushenkilöiden, kuntaorganisaation ja vaaliosallistumisen näkökulmasta. Vuosien 2010–2012 koheesio- ja kilpailukykyohjelmassa ei enää mainita osallistumista tai osallistamista, vaan painotus on osaamisessa ja vuorovaikutuksessa. (Lahti 2012, 27–37.) Jakomäen kehityshankkeen tullessa vireille vuonna 2014, voimassa oli Helsingin kaupungin strategia vuosille 2013–2016, jossa osallisuuden lisääminen oli vahva teema.

Helsingin uudessa strategiassa (Maailman toimivin kaupunki – Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021) korostetaan osallisuutta, asuntorakentamista ja segregaaation hallintaa. Kaupungin toimivuuden kerrotaan rakentuvan tasa-arvolle, yhdenvertaisuudelle, sosiaaliselle koheesiolle ja osallistuvuudelle. Siinä linjataan, että asukkaiden vaikutusvaltaa elinympäristöönsä kasvatetaan. Sosiaalista sekoittamista rakentamisessa jatketaan, jotta alueellinen eriytyminen vähenisi ja heikommassa asemassa olevia aktivoidaan osallistumaan. Käyttöön otetaan osallisuusohjelma ja osallistuva budjetointi. Strategiassa osallistuminen liittyy kaupungin kilpailukykyyn, mutta myös avoimuuteen, yhdenvertaisuuteen ja syrjäytymisen torjuntaan. Osallisuuden periaatteet on myös kirjattu kaupungin hallintosääntöön, joten ne sitovat koko kaupunkiorganisaatiota.

Kansallinen politiikka ja instituutiot vaikuttavat talouden muutoksia enemmän siihen, millaisia ovat maan sisäiset tuloerot. Kaupunkien keinot vaikuttaa tuloeroihin ovat rajatut. Tutkimuksin on kuitenkin osoitettu, että varhaiskasvatus-, koulutus-, elinkeino-, kulttuuri- ja asuntopolitiikalla sekä sosiaali- ja terveystaloudella voidaan monin tavoin vaikuttaa ihmisten toimeentuloon, hyvinvointiin, asumiseen, sosiaaliseen liikkuvuuteen ja siten välillisesti myös

ihmisten välisiin tuloeroihin. Kaupungin sisäiset tuloerot eivät kuitenkaan ole sama asia kuin alueellinen eriytyminen. (Saikkonen ym. 2018, 45–47.)

3.1.1. Alueellinen eriytyminen

Rakentamisen historiassa on vallinnut erilaisia tyyllisiä ja ideologisia ihanteita ja suuntauksia, joista toiset ovat tuottaneet toimivampaa tai aikaa paremmin kestäväää elinympäristöä kuin toiset. Kaupungit koostuvat eri aikoina rakennetuista kaupunginosista. Ne voivat kantaa syntyessään tai olemassaolonsa aikana saatuja leimoja. Hyvä esimerkki tällaisista leimoista ovat työläiskaupunginosat, jotka liittyvät nykyään lähinnä kaupunkihistoriaan. Alueellista eriytmistä on ollut ja on edelleen monenlaista. Segregaatioksi kutsutaan ei-toivottua eriytmistä, jolla on negatiivisia vaikutuksia, kuten eriarvoistuminen. On olennaista erottaa segregaatio erilaistumisesta, sillä kaikki erilaistuminen ei välttämättä lisää eriarvoistumista. (Kortteinen ja Vaattovaara 2003.) Erilaistuminen voi olla neutraalia ja ilmetä esimerkiksi asuinalueiden erilaisina identiteetteinä, alueellisina imagoina. Ne eivät välttämättä luo tuloihin tai luokkiin perustuvia oletuksia asukkaiden statuksista, vaan voivat liittyä alueiden historian pituuteen tai viime vuosina suosittuun kaupunkibrändäämisen luomiin aiheisiin, joita voivat olla esimerkiksi urbaanisuus, merellisyys, luonnonläheisyys, lapsiperheystävällisyys, yhteisöllisyys tai kulttuuri. Sen sijaan alueellinen segregaatio on alueiden sosioekonomista eriytmistä, jonka perusteella ihmisen asema voi määräytyä pelkän asuinpaikan perusteella. Asema, eli status, voidaan määrittellä muilta saatavaksi arvostukseksi (Saaristo ja Jokinen, 2004, 164). Eri asuinalueilla on erilaisia statuksia, jotka voivat elää hyvinkin vahvoina ihmisten mielikuvissa ja vaikuttaa heidän näkemykseensä alueella asuvista ihmisistä ja toisaalta myös ihmisten mielikuviiin itsestään. Alueelle kerran syntyneittä statusta voi olla vaikea muuttaa. Se voi toimia joko vetävänä tai työntävänä tekijänä alueelle tai sieltä pois muuttoa harkitsevien miellissä.

Väestöryhmien alueellinen eriytyminen voi suurentaa eroja ryhmien kokemusmaailmoissa, mikä voi uhata yhteiskunnan eheyttä (Kauppinen ja Vaalavuo 2017). Ihmisryhmien välisten kuilujen kasvaminen johtaa eroihin kokemusmaailmoissa ja siihen, etteivät ihmiset osaa eläytyä sellaisten ihmisen elämään, johon itsellä ei ole kosketusta (Luhtakallio ja Mustranta 2017, 22). Asuinalueiden eriytmiskehityksen jatkuminen merkitsee, että ihmisryhmien väliset kohtaamiset eivät välttämättä lisääny suurissa kaupungeissa. Valtakunnallisella tasolla voidaan tehdä koulutus-, työllisyys, tulonjako- ja sosiaalipoliittisia ratkaisuita, joilla voidaan vaikuttaa yksilöiden väliseen eriarvoisuuteen. Kaupunkien keinot vaikuttaa ovat rajatummät. Sosiaalista

koheesiota voidaan pyrkiä ylläpitämään sosiaalisen sekoittamisen politiikalla, eli sekoittamalla eri hallintamuotoista asuntokantaa tietyllä asuinalueella. Näin mahdollistetaan se, että asukkaita erilaisista taustoista asuu toistensa läheisyydessä ja pystytään tasoittamaan kaupungin sosioekonomista aluerakennetta. Sosiaalisen vuokra-asumisen keskittyminen suuriin yksiköihin on yhteydessä etniseen keskittymiseen, joten sosiaalisella sekoittamisella voidaan vaikuttaa osin myös etniseen eriytymiseen. Samalla voidaan tavoitella demografisesti monipuolista asukasrakennetta. (Saikkonen ym. 2018, 117, 118, 127.)

Alueelliseen tasa-arvoon alettiin kiinnittää poliittista huomiota viimeistään toisen maailmansodan jälkeisinä nopean teollistumisen ja kaupungistumisen vuosina. Tuohon aikaan sijoitetaan myös suomalaisen hyvinvointivaltion rakentaminen. (Siirilä ym. 2002, 141–142.) Vielä 1950-luvulla Helsingissä yhteiskunta oli jakautunut työläisiin ja porvareihin ja asuinalueiden erot olivat huomattavat (Kortteinen ja Vaattovaara 2003, 332). Rasinkangas (2013, 55) on esittänyt, että johtuen suomalaisesta talous- ja sosiaalipolitiikan edut yhdistävästä hyvinvointipoliittisesta ajattelutavasta, sosiaalisen sekoittamisen periaate on sisäänrakennettuna suomalaisessa asuntopolitiikassa ja kaupunkisuunnittelussa. Olemassa oleva asuntokanta ja sen hallintamuotojakauma vaikuttaa siihen, miten tasaisesti erilaiset väestöryhmät sijoittuvat asumaan. Omistusasuntovaltaiset alueet vetävät enemmän hyvätuloisia ihmisiä ja vuokra-asuntovaltaiset pienituloisia. (Saikkonen ym. 2018, 26.) Ajatus sosioekonomisen aseman yhteydestä asuntotyyppeihin ja asunnon hallintamuotoon on johtanut sosiaalisen sekoittamisen periaatteeseen, joka vähentää alueiden eriytymistä ja edistää yhteiskunnan sosiaalista koheesiota. Tavoitteena on tasoittaa eri väestökerrosten eroja sijoittamalla eri hallintasuhteisia taloja sekaisin siten, että tietylle alueelle rakennetaan tietty määrä vapaarahoitteisia taloja sekä aravaomisteisia ja vuokrataloja. Periaate on selvimmin vaikuttanut aluerakenteeseen Helsingissä, missä se on sisällytetty sekä asuntopolitiikan julkilausumiin että käytännön toimiin jo 1970-luvulta asti. (Rasinkangas 2013, 55.) Esimerkiksi julkisen rakennuttajan vuokra-asuntojen sijoittuminen on Suomen suurista kaupungeista kokonaisuudessaan tasaisinta Helsingissä. Määrällisesti Helsingissä pyritään tällä hetkellä siihen, että 25 prosenttia rakentamisesta on sosiaalista asuntotuotantoa (Saikkonen ym. 2018, 78, 123).

Tutkimusaineisto 1990-luvun lopulta osoittaa, että pääkaupunkiseudulla ilmenevä alueellinen eriytyminen oli hajautunut mosaiikkimaisesti ympäri aluetta, jolloin huono-osaisuuden keskittymät jäivät pieniksi (Siirilä ym. 2002). Kortteinen ja Vaattovaara (2003, 333) ovat nimittäneet pieniä köyhyyden keskittymiä köyhyystaskuiksi, joihin pahoinvointi kasautuu. Keskitty-

mien pistemäisyyden ja hajanaisuuden on tulkittu johtuvan pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta ja sosiaalisen sekoittamisen politiikasta: suomalaisten tuloerot ovat olleet pienet ja asuinalueet heterogeeniset, sillä niillä sekoittuvat erilaiset asumisen hallintamuodot, kuten omistusasuminen ja kunnan omistamat vuokratilat. Siten hyvinvoinnin alueelliset erot eivät ole päässeet polarisoitumaan jyrkästi. (Siirilä ym. 2002, 141–142, 146, 148.) Edelleen vuoden 2008 tilastojen valossa Helsingin asuntokannan todettiin olevan sekoittunutta etnistä eriytyneisyyttä tarkastelleessa tutkimuksessa. Vuokra-asuminen ja omistusasuminen kerrostaloissa sijoittuivat maantieteellisesti hyvin tasaisesti, samoin kuin suhteellisen mittava sosiaalisen asuntototuotannon sektori. Sen sijaan omistusasuminen pientaloissa oli epätasaisemmin sijoitunutta. (Skifter Andersen ym. 2015, 15–18.) Uusin tutkimus osoittaa alueellisen eriytymisen vahvistuneen hieman 2000-luvun mittaan (Saikkonen ym. 2018, 4, 77).

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion vaikutuksen näkyminen pieninä tuloeroina on ollut seurausta verotuksellisista päätöksistä, tulonsiirroista ja palveluiden tarjonnasta (Vaattovaara 1999, 126, 128). Tuloeroja on tehokkaasti tasoitettu verotuksella ja loput erot on häivytetty sijoittamalla eri sosioekonomiset luokat asumaan sekaisin keskenään. Näin on saavutettu maan pääkaupunkiin poikkeuksellisen tasapainoinen asumisrakenne. Helsingistä voidaan kuitenkin osoittaa matalan ja korkean tulotason alueita. Sosiaalisen sekoittamisen politiikkaa kohtaan onkin esitetty myös kritiikkiä, jonka mukaan liian yksipuoleinen toteutus saattaa edistää hyvä-tuloisten muuttoa ympäryskuntiin ja keskuskaupungin köyhyystaskujen laajentumista, mikä olisi riski kaupunkirakenteelle ja kaupungin taloudelle. (Kortteinen ja Vaattovaara 2003, 334.) Hyväosaisuus onkin 2000-luvun aikana keskittynyt jonkin verran aikaisempaa enemmän. Alueiden välisten erojen kasvun syyksi on esitetty, että varakkaat alkavat vältellä alueita, joilla on huonot palvelut ja paljon maahanmuuttajia. (Kortteinen ja Vaattovaara 2012, 64–65.)

Toistaiseksi kantaväestön poismuutto ja maahanmuuttajavaltaisten asuinalueiden välttely ovat kuitenkin vähäisiä ilmiöitä. Toisaalta on huomattava, että etninen eriytyminen näyttäisi olevan yhteydessä maahanmuuton määrään, joka Helsingissä on ollut vähäisempää kuin esimerkiksi muissa pohjoismaisissa pääkaupungeissa. Helsinkiä, Tukholmaa, Osloa ja Kööpenhaminaa vertailleet Skifter Andersen ym. ovat kuitenkin osoittaneet, että juuri sosiaalisen sekoittamisen periaatteeseen pohjautuvilla toimilla on kyetty vähentämään alueellista eriytymistä. (Skifter Andersen ym. 2015, 20–24.) Helsingissä harvinaisen pitkäjänteisesti sovelletun sosiaalisen sekoittamisen politiikan lähtökohdat ovat pysyneet sosioekonomisina lisääntyneestä maahanmuutosta huolimatta. Kolmen suuren kaupunkiseudun (Helsinki, Turku, Tampere) tarkaste-

lussa vuosilta 2005–2014 ilmenee, että Helsingissä tulotason mukainen eriytyminen ei ole tarkastellun ajanjakson aikana lisääntynyt. (Saikkonen ym. 2018, 54–55.) Suurituloisten asuinalueet kuitenkin erottuvat Helsingissä edelleen muista (Kauppinen ja Vaalavuo 2017).

Kansainvälisessä vertailussa alueellinen segregaatio on Suomessa toistaiseksi vähäistä ja huono-osaisuus hajautunut pistemäisesti eri alueille (Kortteinen ja Vaattovaara 2003; Skifter Andersen ym. 2015). Alueellista eriytymistä neljässä pohjoismaisessa pääkaupungissa vertailututkimus päätyi painottamaan sosiaalisen sekoittamisen politiikan tärkeyttä etnisen segregaatiorjunnassa. Yksi päähuomioista oli se, että maahanmuuttajien alueellinen eriytyminen on vahvasti kytköksissä siihen, millainen asumisen hallintamuotojen koostumus asuinalueella on. Myös sosiaalisen asuntotuotannon määrä ja saavutettavuus vaikuttavat eriytyneisyyden asteeseen. Tutkimustuloksen mukaan Helsingissä maahanmuuttajat ovat keskittyneet asumaan sosiaalisesti tuotettuihin asuntoihin, mutta segregaatioraste on silti matala. (Skifter Andersen ym. 2015.) Jos sen sijaan sosiaalinen asuntotuotanto keskittyy suuriin rakennuskokonaisuuksiin, myös huono-osaisuus keskittyy. Pohjoismaiden hyvinvointijärjestelmät ovat hyvin samankaltaisia, mutta niissä harjoitetaan toisistaan eroavaa asuntopolitiikkaa. Eroja on etenkin sen suhteen, miten eri asumisen hallintamuotoja on sijoitettu. Helsinki on tutkituista neljästä kaupungista ainoa, jossa eri hallintamuotoisia asuinrakennuksia on tietoisesti sijoitettu samalle alueelle. Tukholmassa ja Kööpenhaminassa sosiaalinen asuntotuotanto on yhtä suurimitaista kuin Helsingissä, mutta asuntotuotannon yksiköt ovat suurempia ja keskittyneempiä. Sosiaalisen asuntotuotannon sijoittaminen eri puolille kaupunkia, monille eri asuinalueille on saanut aikaan sen, että alueellisen eriytyneisyyden aste on Helsingissä pienempi. Myös yksityiset vuokramarkkinat ovat hajautuneempia. (Skifter Andersen ym. 2015, 7, 8, 22.)

Vertailevalla tutkimuksella on osoitettu kaupunkisuunnittelullisella ohjauksella olevan vaikutusta yhteiskunnan väestöryhmien välisten erojen tasoittamisessa myös maan sisäisessä vertailussa. Rasinkankaan mukaan Helsingin ja Turun kaupunkien asuntopolitiikkojen välillä on eroa siinä, onko ohjelmissa pyritty sosiaalisen sekoittamisen periaatteeseen vai ei. Turussa tavoitetta ei ole kirjattu asuntopolitiikan ohjelmiin, ja tästä erosta johtuen maahanmuuttajien asuminen on Turussa keskittyneempää kuin Helsingissä. (Rasinkangas 2013, 27.) Suomalais- ja ulkomaalaissyntyisten alueellinen eriytyminen on Helsingissä myös Tamperetta vähäisempää, vaikka pääkaupunkiseudulla on muita kaupunkeja enemmän maahanmuuttajia. Analyysi työikäisen väestön alueellisesta eriytyneisyydestä Helsingin, Turun ja Tampereen seuduilla 2000-luvulla osoittaa, että suurten kaupunkiseutujen muuta maata suuremmat tuloerot, kalliimpi

asuminen ja etninen monimuotoisuus ovat syitä vahvemmalle eriytymiselle niiden alueella. Eriytymiskehitys on ollut vahvinta Turussa ja Tampereella, joissa pienituloiset keskittyvät keskuskaupunkiin. Turussa lisäksi synnyinmaan mukainen alueellinen eriytyminen on maan vahvinta, vaikka se on vahvistunut hiukan kaikilla kolmella kaupunkiseudulla 2000-luvulla. (Kauppinen ja Vaalavuo 2017.) Tulotason mukainen eriytyminen on vahvistunut Turun ja Tampereen seuduilla, mutta pysynyt samalla tasolla Helsinginseudulla (Saikkonen ym. 2018, 54). Tulotason ja synnyinmaan mukainen eriytyminen ovat yhteydessä toisiinsa, koska maahanmuuttajat ovat useammin pienituloisia kuin suomalaissyntyiset. Synnyinmaan mukaisessa eriytymisessä ei kuitenkaan ole kyse pelkästään tulotason eroista ja tulotason mukaan eriytyvästä kaupunkirakenteesta, sillä ulkomaalaissyntyiset pienituloiset eroavat asuinpaikoiltaan enemmän suurituloisista, kuin suomalaissyntyiset pienituloiset. (Kauppinen ja Vaalavuo 2017; Saikkonen ym. 2018, 57.)

Sekä Helsingissä, Turussa että Tampereella maahanmuuttajataustainen väestö keskittyy pääasiassa kaupungin vuokra-asuntosektorille (Saikkonen ym. 2018, 126). Helsingissä koskeneen tutkimuksen mukaan ero vuokra-asumisen ja kaikkien muiden asumisen hallintomuotojen välillä oli huomattava (Vilkama 2006, 76–90). Syynä siihen, että maahanmuuttajat ohjautuvat asumaan alueille, joilla vuokra-asuntoja on helposti saatavilla, ovat asumisen pitäminen väliaikaisena ja muuta väestöä heikommat valinnanmahdollisuudet, varsinkin levottomuuksia pakenevilla. Näiden seikkojen lisäksi Helsingin etniseen eriytymiseen ovat vaikuttaneet kantaväestön muuttoliike ja asuntomarkkinoiden muutokset. (Virtanen 2008, 644–649.) Vilkama ym. (2013) toteuttaman haastattelututkimuksen mukaan suomalaissyntyiset muuttavat pois suuremman maahanmuuton alueilta vain osin maahanmuuttajien suuren osuuden vuoksi. Muita syitä ovat sosiaaliset ongelmat, alueen huono maine, alueen arkkitehtuuri, epäsiisteys ja turvattomuus. (Mt. 492–493.) Fyysisen ympäristön rappeutuminen vähentää alueen vetovoimaa, joten panostaminen viihtyisyyteen, mutta myös turvallisuuteen, palveluihin ja liikenneyhteyksiin on merkityksellistä eriytymiskehityksen estämisessä. (Saikkonen ym. 2018, 128, 130.) Kyseessä ei siis ole yksinomaan ”kantaväestön pako”, joka aiheutuisi vain maahanmuuttajien määrästä. Parantamalla alueiden koettua viihtyisyyttä ja panostamalla sosiaalisten ongelmien vähentämiseen alueiden houkuttelevuus kohentuisi (Vilkama ym. 2013, 492–495.)

Rasinkangas (2017) on määritellyt segregaaation tarkoittavan ilmiötä, joka koskee koko kaupunkia tai kaupunkiseutua, ei vain heikko-osaisia alueita. Kaupunkisuunnittelulla voidaan pyrkiä hallitsemaan segregatiota erityisesti sekoittamalla eri hallintamuotoisia asuntoja sa-

malle asuinalueella. Toinen paikkaan kiinnittyvä keino on aluekehittäminen, jolla pyritään kohdentamaan kehityshankkeita alueille, joiden status on heikko ja asukasrakenteessa keskimääräistä enemmän esimerkiksi pienituloisuutta tai maahanmuuttotaustaisuutta. Aluekehittäminen liittyy Suomessa vahvasti lähiöihin, joiden estetiikkaa sekä palvelun- ja muiden toimintojen tarjontaa on pidetty puutteellisena. Yksittäisen hankkeen tarkoituksena voi olla kohentaa asukkaiden elämäntilannetta, osallisuutta, rakennettua ja fyysistä ympäristöä ja alueen status-ta. Sektorirajat ylittävä verkostoyhteistyö sekä julkisen ja yksityisen välinen kumppanuus on aluekehittämisen tyypillinen toimintamalli. On kuitenkin havaittu, että tietyille alueille on kohdistettu tukitoimia vuosikymmeniä ilman, että niillä on todettu olevan suurta vaikutusta alueen statukseen. Syyksi on arveltu juuri yksittäisten hankkeiden toteuttaminen pitkäkestoisten ohjelmien sijaan. Myös myönteistä kehitystä on saavutettu, mutta keinoja on arvosteltu tehottomuudesta tavoitteiden saavuttamisen suhteen. Kritiikki liittyy myös sen kyseenalaistamiseen, mikä merkitys asuinympäristöllä on sosiaaliseen koheesioon, asuinalueen statukseen ja yksilön elämänvalintoihin. Segregaatio onkin yhteydessä yleiseen eriarvoisuuden kasvuun. Siten siihen liittyy myös monia erilaisia yksilöön kiinnittyviä politiikkatoimia, joiden yksittäisiä vaikutuksia on vaikea osoittaa. (Saikkonen ym. 2018, 117–120, 128, 139.)

Segregaatio koskee myös laaja-alaisesti monia kaupungin toimialoja, joten pelkästään asunto-politiikan keinot eivät riitä segregaation hallitsemiseen. Valtion tasolla voidaan vaikuttaa köyhyyteen, tuloeroihin ja koulutusmahdollisuuksiin. Näiden politiikkatoimien vaikutus asumiseen näkyy esimerkiksi siinä, että pienituloisten taloudellisen aseman kohentuessa he pyrkivät muuttamaan korkeamman tulotason alueille (Saikkonen ym. 2018, 26). Kauppinen ja Vaalavuo (2017) ovat todenneet alueellisen eriytymisen voivan vaikuttaa työikäisten lisäksi lapsiin, jos kouluympäristöt eriytyvät. Palveluiden saatavuudella puolestaan on suuri merkitys siinä, millaisena asuinalue koetaan ja millaiset mahdollisuudet se tarjoaa arjen helpottamiseen. Helsingissä alueiden välisiä eroja on pyritty tasaamaan positiivisen diskriminaation keinoin, eli huomioimalla palveluiden suunnittelussa alueiden erilaisuus ja tasaamalla hyvinvointieroja jakamalla lisäresursseja niitä tarvitseville alueille (Saikkonen ym. 2018, 131).

Poliittisen osallistumisen eriytyminen ja asuinalueiden eriytyminen kietoutuvat yhteen ja tulevat näkyväksi joissakin kaupunginosissa selvemmin kuin toisissa. Poliittisen osallistumisen ja asuinalueiden eriytymisen määrittelyssä käytetään samanlaisia mittareita, kuten henkilön tai alueen koulutus- tai tulotaso, työllisyys, sosiaalipalveluiden käyttöaste, äänestysaktiivisuus ja asumisen hallintamuoto. Martikainen ja Wass (2007, 7) ovat esittäneet, että vaikka Helsingin

eri asuinalueet ovat aina olleet erilaisia poliittisen aktiivisuuden ja puolueiden kannatuksen suhteen, alueiden välinen polarisoituminen on lisääntynyt sisäisen muuttoliikkeen myötä sekä alueiden arvostuksen ja asuntojen hintojen erojen kasvaessa. Segregaatio, eli asuinalueiden negatiivinen eriytyminen, yksipuolistaa asukas pohjaa ja kasvattaa eroja eri alueilla asuvien ihmisten välillä. Jos syntyy asuinalueita, joilla tulotaso, koulutus- ja työllisyysaste ovat kaupungin keskiarvoa matalampia, on todennäköistä, että myös poliittinen osallistuminen jää keskiarvoa alemmalle tasolle, mikä edelleen johtaa niiden huonompaan edustukseen poliittisissa elimissä.

3.2. Kaavoitusprosessi ja asukkaan osa

Kaupungin rakentaminen käynnistyy maankäytön ja rakentamisen suunnittelulla, eli kaavoituksella, joka seuraa siihen luotua hierarkiaa. Ylimmällä tasolla suunnittelua ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Seuraavat tasot ovat maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava, joista määrätään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Jokaisen kaavataso on noudatettava ylemmän tason kaavaa toteutuakseen. Kaavan taso ja laajuus vaikuttavatkin kaavan käsittelyprosessiin ja yksityiskohtaisuuteen. Maakuntakaava määrää alueiden käyttötarkoitusten periaatteita. Se ohjaa yleiskaavaa, jossa määritetään esimerkiksi asuinalueiden, työpaikkojen ja liikenneväylien sijainti. Maakuntakaavassakin voidaan kuitenkin määrätä aluevarauksista tai rakentamisrajoituksista, esimerkiksi virkistysalueiksi merkityillä alueilla. Osayleiskaava voidaan tehdä vaikkapa ranta-alueille ja se voi olla tarkempi kuin yleiskaava, jonka tarkoitus on määrittää alueiden käytön päämäärät kunnissa. Yksityiskohtaisin kaavataso on asemakaava. Sillä ohjataan maankäyttöä ja rakentamista paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan ja hyvän rakentamistavan edellyttämällä tavalla. Asemakaavassa määritellään alueen tuleva käyttö: mitä säilytetään, mitä saa rakentaa, mihin ja millä tavalla. Kaavassa osoitetaan esimerkiksi rakennusten sijainti, koko sekä käyttötarkoitus ja kaava voi olla hyvinkin tarkka rakennusten yksityiskohtien suhteen. Yleiskaavan ja asemakaavan laatimisesta vastaavat kunnat. Helsingissä kaavat valmistele kaupunkiympäristön toimiala. Kaavoitusprosessiin kuuluu monta eri vaihetta, joissa useimmissa jonkintasoinen osallistuminen on mahdollista. Kanninen ja Bäcklund (2017, 18–20) ovat tosin esittäneet, että vain osa kaupunkikehitystä koskevista asioista tulee julkisen keskustelun ja osallistumisen piiriin, sillä seudullisessa yhteistyössä hallinnan verkostot ja maakuntakaavan strateginen suunnittelu eivät ole demokraattiselle tai kansalaisvaikuttamisen prosesseille avoimia.

Kaavan laatimiseen tähtävään aloitteen voi tehdä maanomistaja tai kaupunki. Päätöksen siitä tekee kaupunki. Kaavatyö alkaa laatimalla osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jossa hahmotellaan suunnitelman eteneminen eri vaiheineen, määritellään osalliset ja kerrotaan tiedottamisesta. Helsingissä kaavoituksesta ilmoitetaan yleensä kaavoituskatsaus -julkaisussa, kaupungin verkkosivuilla ja sosiaalisen median kanavilla, kirjeillä osallisiksi määritellyille ja paikallislehdissä. Suunnitelmat ovat lisäksi nähtävillä kaupungintalolla, kaupungin näyttelytilassa ja usein myös esimerkiksi paikallisessa kirjastossa. Ensimmäiseksi alueesta tehdään kaavaluonnos, jonka laatimista varten pyydetään lausunnot osallisiksi arvioiduilta virastoilta. Luonnoksen laatii useimmiten kaupungin kaavoitusyksikkö, mutta myös suunnittelukilpailua voidaan käyttää hyödyksi. Kaavaluonnos asetetaan mielipiteiden esittämistä varten esille sekä verkkosivuille että fyysisesti. Myös postituksia osallisille tehdään. Hankkeen ollessa merkittävä, on kaupunkiympäristölautakunnan hyväksyttävä kaavaluonnos, jotta suunnittelu voi jatkua sen pohjalta. Kaavan suunnittelu jatkuu kaavaehdotuksella, jossa luonnoksesta saadut kommentit tulisi ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon. Kaavaehdotuksen laatii kaupungin kaavoitusyksikkö. Valmis kaavaehdotus asetetaan jälleen näytteille kaupungin verkkosivuille ja näyttelytiloihin ja siitä on mahdollista tehdä kirjallinen muistutus. Muistutusten käsittelyn jälkeen kaavan hyväksyy kaupunginvaltuusto tai kaupunkiympäristölautakunta, riippuen kaavan merkittävydestä. (Helsingin kaupunki.)

Oikeudelliselta kannalta tarkasteltuna kaavoitukseen osallistuminen perustuu muodollisesti yksityiseen intressiin, sillä osalliseksi määritellään pääsääntöisesti toimija, jonka taloudelliseen asemaan tai asumiseen kaava vaikuttaa (Neuvonen 2017, 204). Kuitenkin jo 1960-luvulta on elänyt ajatus siitä, että kaupunki on asukkaiden ja muiden käyttäjien yhteinen teos, jota ihmiset tuottavat yhdessä osallistumalla kaupungin rakentamiseen ja päätöksentekoon. Ajatus on peräisin marxilaiselta sosiologilta, Henri Lefebvreltä, joka määritteli kaupunkitilan käyttöarvon olevan sen taloudellista arvoa suurempi. (Lefebvre 1996, 131, 158.) Lefebvreä on tulkittu siten, että hän halusi asukkaiden osallistumisen ja sen merkityksen päätöksenteossa painottuvan suhteessa hallintoon ja yksityisen sektorin edustajiin. (Kofman ja Lebas 1996, 15–20). Samassa hengessä Vilhelm Helander ja Mikael Sundman kysyivät: ”Kenen Helsinki”, vuonna 1970 julkaistun kirjansa nimessä. He peräänkuuluttivat kaupunkilaisten vaikutusmahdollisuuksia kaupunkisuunnittelussa, kritisoivat vanhojen rakennusten purkamista ja yrity maailman valtaa kaupunkikuvan muutoksessa. Samalla he esittivät, että näennäisesti asukkaita osallistavassa suunnittelussa oli vaarana se, että erilaisia demokraattisilta näyttäviä keinoja,

kuten äänestyksiä ja tiedottamista, saatettaisiin käyttää oikeuttamaan totutuin tavoin tehtyjä päätöksiä. (Helander ja Sundman 1970, 16–17, 89.)

Vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää aiempaa laajempaa kansalaisten osallistumisen huomioimista kaikessa maankäytön suunnittelussa. Lain muutos sai Helsingin kaupungin palkkaamaan vuorovaikutussuunnittelijoita kaupunkisuunnitteluviraston palvelukseen. Kaupungin vuonna 2016 teettämässä katsauksessa kaupunkisuunnitteluviraston osallisuuskäytäntöjen arvioidaan olevan monipuolisia, harkittuja ja kehittyneitä. Tärkeimpänä pidetään tapahtumia, joissa viraston edustajat ja asukkaat kohtaavat. Tällaisia ovat keskustelutilaisuudet, näytteillä olevan kaavamuutoksen äärellä päivystäminen, kaavakävely tai asukastyöpaja. Katsauksen mukaan jatkuva vuorovaikutus ja käyttäjälähtöinen suunnittelu ovat lähtöisin ajatuksesta kaupunkilaisesta asiakkaana. (Idström 2016, 86.) Kansalaiselle on soviteltu myös kaupungin kumppanin roolia palveluiden yhteistuotannossa. Palonen (2014) on huomauttanut, että asukkaan roolin muuttaminen asiakkaan rooliksi sivuuttaa demokratian ja keskittyminen hallinta-ajattelun mukaiseen verkostomaiseen palvelutuotantoon piilottaa kysymykset poliittisesta vastuusta. Kansalaisella voi olla muitakin mielipiteitä kuin vain palveluiden käyttäjän näkemys. Kunnat huolehtivat monista asukkaiden arjen palveluista, mutta kyseessä on myös paikallinen, demokraattinen päätöksenteko, jossa kansalainen on osallisena esimerkiksi äänestäjänä. (Mt. 313–317.)

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa ”Asuntopolitiikan kehittämiskohteita” todetaan kaupunkisuunnittelun paradigman olevan muutoksessa, jossa vuorovaikutus eri osallistujaryhmien kanssa on nousemassa tärkeämmäksi samalla kun osallistumiseen haetaan uusia tapoja. Osallistumisen ongelmaksi nimetään valitusprosessien pitkittyminen. (Antikainen ym. 2017, 9, 44.) On esitetty, että asukkaiden on vaikea ymmärtää sellaisia pitkän aikavälin suunnitelmia, jotka liittyvät suurempaan kokonaissuunnitelmaan, kuten lisääntyvän asukasmäärän asuttaminen täydennysrakentamisella (Idström 2016, 86). Osallistavasta suunnittelusta huolimatta yleinen etu ja kaavoituksen tehokkuus törmäävät yksityiseen etuun (Staffans 2014). Kokonaisuuden syyt ja seuraukset, kuten täydennysrakentamisen vaikutus palveluiden säilymiseen ja kaupungin hajaantumisen aiheuttama henkilöautoliikenteen lisääntyminen voivat vaikuttaa liian kaukaisilta ja abstrakteilta ollakseen asukkaan silmissä uskottavia (Idström 2016, 86). Osallistamisen on arveltu tehostuvan, jos vuorovaikutusta ja asukkaiden tiedollista osallistumista lisätään. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mukaan valituskäytäntöjä voitaisiin kehittää tehokkaammiksi poistamatta tärkeänä pidettyä valitusoikeutta. (Antikainen ym. 2017,

9, 125–126.) Tutkijat puolestaan ovat korostaneet agonistisen demokratiateorian ja suunnittelun moniäänisyyttä, jossa eri näkemyksiä arvostetaan, mutta myös niiden kamppailu tuodaan esiin, jotta saataisiin näkyväksi niiden ristiriidat ja mahdollinen yhteensovittamattomuus samassa ratkaisussa. (Bäcklund ym. 2017; Mäenpää ym. 2017; Rättilä ja Rinne 2017.)

Palosen (2014, 327–328) mukaan kunnallisessa päätöksenteossa virkahenkilöillä on paljon valtaa, sillä valtuutetut eivät välttämättä ehdi tutustua kaikkiin eteensä tuleviin, virkahenkilöiden jo pitkälle valmistelemiin asioihin. Idström (2016, 68) pitää Helsingissä viranhaltijoiden suhtautumista kansalaisia ja verkossa annettua palautetta kohtaan enimmäkseen positiivisena. On kuitenkin muistettava ero siinä, että osallistuminen voidaan ymmärtää aktiivisena toimintana ja osallistaminen hallinnon hankkeina (Bäcklund ym. 2017, 10). Osallistaminen voi epäonnistua monesta syystä ja mielipiteiden ilmaisuihin huolimatta osallistuminen jäädä vaikutuksiltaan vähäiseksi. Toimintaan varatut resurssit voivat olla riittämättömiä ja osallistumisen tavoitteet epäselviä. Tieto mahdollisuudesta osallistua ei saavuta kaikkia ja toiminta saattaa houkuttaa vain sellaisia ihmisiä, jotka olisivat osallistuneet muutenkin. (Idström 2016, 93.) Päättäjät ja viranhaltijat saattavat pitää asiantuntevaa asukasta, joka pyrkii vaikuttamaan oman asuinalueensa suunnitteluun hyväosaisena, joiden äänten korostumista päättäjien ja viranhaltijoiden tulee näkemyksensä mukaan pyrkiä hillitsemään (Staffans 2014). Kaavoituksessa eri toimijoiden roolit ovatkin pysyneet muuttumattomina pitkään (Bäcklund ja Mäntyselä 2009).

Staffans (2014) on havainnut, että osallistumaan pyrkivät asukkaat ja suunnittelijat käyttävät ”eri kieltä”, joka osaltaan johtaa siihen, ettei asukkailla ole mahdollisuutta vaikuttamiseen. Oksmanin ym. (2014) haastattelututkimuksen mukaan Tampereen ja Pirkkalan päättäjät ja viranhaltijat uskoivat osallistamisen positiiviseen vaikutukseen ja suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti uusiin, digitaalisiin kaupunkisuunnittelun osallistaviin työkaluihin. Osallistamisen vaikutuksia oli tutkimuksen mukaan kuitenkin vaikea osoittaa. Havaituiksi ongelmakohtiksi tarkentuivat tavoitettavuus, oikea-aikaisuus, tiedon ymmärrettävyys, palautteen laajuus ja käyttö. Lisäksi haastateltujen viranhaltijoiden mukaan palautteen käsittelyyn ei ollut kunnan työvälineitä. Luhtakallio ja Mustranta (2017) ovat havainneet, että viranhaltijoiden toiminta alueella, jolle huono-osaisuutta on kasaantunut, saattaa hyvästä tarkoituksesta huolimatta unohtaa asukkaat. Julkisten palveluiden työntekijät suhtautuvat alueeseen empaattisesti ja jopa puolustavasti. Kuitenkin asukkaat esiintyvät toiminnan kohteina sen sijaan, että heidät esitettäisiin aktiivisina toimijoina. Asukkailta itseltään lähtöisin olevat ajatukset eivät näy suunnitelmissa ja toimenpiteissä. Asukkaiden kuulemisen jälkeen heidän toiveensa unohtuvat

prosessin edetessä ja virkahenkilöiden ideat kehittämisestä ja asukkaiden osallistamisesta päätyvät toteutukseen, joka ei kuitenkaan välttämättä houkuttele osallistujia. (Mt. 26–41.)

3.3. Jakomäki

”Siellä on tosi rauhallista. Keväällä tai kesällä se on kuin paratiisi. Vähän rähjäinenhän se on, mutta se on tosi viihtyisä.”

Näin kuvataan haastatteluaineistossa Jakomäkeä, joka kuuluu Helsingin koilliseen suurpiiriin ja muodostaa oman peruspiirinsä, jonka maapinta-ala on 1,95 km². Kerrostalovaltainen asuinalue sijaitsee kallioisella, enimmäkseen mäntymetsää kasvavalla mäellä. Lahden- ja Porvoonväylien rajaaman asuinalueen keskellä Helsingin korkeimpiin kohtiin kuuluva Jakomäenkallion huippu kohoaa 60 metrin korkeuteen merenpinnasta. Tontit ja viheralueet limittyvät ilman selkeitä rajoja. Jakomäen peruspiiriin kuuluu myös alueen pohjoispuolella sijaitseva Suurmetsän alue, joka on enimmäkseen pientalo- ja omistusasuntovaltaista. Lahdenväylän läntiselle puolelle, Alppikylän alueelle, on muutaman viime vuoden aikana rakennettu townhouse -tyylistä asuntokantaa. Aluetta ympäröivät monimuotoiset lähiluontoalueet ja ulkoilu- ja liikuntapaikat ja -mahdollisuudet ovat monipuolisia. Asukastiheydeltään Jakomäki on tyyppillistä lähiötä, noin 3000 asukasta neliökilometrillä, mutta Jakomäen kerrostalovaltaisella alueella kallioisesta maasta nousevia 3–6-kerroksisia asuintaloja on tiheästi. Paikalliset puhuvat taloryhmistä niiden osoitenumeroilla, ”kutosista” tai ”kympeistä”. Kerrostalot rakennettiin pääosin vuosina 1967–1969 vastaamaan suureen asuntopulaan. Aluksi rakennettiin pelkkiä kaupungin vuokra-asuntoja ja vasta 1970-luvulla omistusasuntoja Suurmetsän alueelle. 1980-luvulla alueen rakentamista jatkettiin rivitaloin. Alueen rakennuskantaa on viime vuosina peruskorjattu. Huonokuntoisia taloja purettiin ja tilalle rakennettiin uusia. (Tikkanen 2017.) Julkinen liikenne on tihein vuorovälein kulkevien bussien varassa. Uuden yleiskaavan osana on suunniteltu myös alueelta kulkevaa pikaraitiotieyhteyttä (Helsingin kaupunkiympäristö).

Taulukko 1 havainnollistaa vertailua asumisen eri muotojen suhteen Jakomäessä ja koko Helsingin alueella. Rakennuskannan hallintamuotojen jakautuneisuus poikkeaa kaupungin tavoittelemasta ja kaupungin keskiarvosta. Jakomäki on vuokra-asuntovaltaista aluetta. Suurin eroavuus muuhun kaupunkiin on valtion tukeman asuntotuotannon määrässä: Jakomäessä aravalainan tai valtion pitkäaikaisen korkotukilainan avulla rakennettuja asuntoja on yli puolet kaikista asunnoista, koko Helsingin alueella noin viidesosa. Myös asuminen Helsingin kau-

pungin vuokra-asunnoissa on keskiarvoa paljon yleisempää. Jakomäen asumisväljyys on vain hieman kaupungin keskiarvoa alhaisempi, eli asukkailla on keskimäärin hieman vähemmän neliöitä käytettävissään. (Tikkanen 2017.) Kaupunki sääntelee rakentamista eri tavoin, esimerkiksi asuntojen vähimmäisneliöiden suhteen ja helpointa säädösten valvonta lienee kaupungin omassa asuntotuotannossa.

Taulukko 1. Asuntokanta vuonna 2016

	JAKOMÄKI	HELSINKI YHTEENSÄ
ASUNTOJA	2807	356 975
PIENTALOASUNTOJA	6%	13%
VUOKRA-ASUNTOJA	66%	47%
HEKAN VUOKRA-ASUNTOJA	48%	13%
OMISTUSASUNTOJA	29%	42%
ARAVA JA KORKOTUKIASUNTOJA	56%	20%
YKSIÖT JA KAKSIÖT	48%	59%

Lähde: Helsingin tilastollinen vuosikirja 2017.

Kansainvälisessä tutkimuksessa asumisen hallintosuhteet on usein esitetty tärkeänä tekijänä kaupungin eriytymiskehityksessä. (Skifter Andersen ym. 2015, 20–22.) Jakomäessä myös 1970-luvulla voimassa olleet kaupungin vuokrataloasunnon saamisen kriteerit vaikuttavat yhä asukasrakenteeseen (Luhtakallio ja Mustranta 2017, 20–21). Rakennussäätelyllä ja harjoitellulla politiikalla voikin olla suuri merkitys huono-osaisimmilla alueilla. Kuitenkaan mitkään yksittäiset tekijät, kuten ahtaasti asuminen tai kerrostalovaltaisuus eivät selitä alueen imagoa, sillä tällaisia yksittäisiä tekijöitä voi esiintyä myös monilla paremman imagon alueilla. Sen sijaan siihen vaikuttavat monet alueeseen ja sen väestöön liitetyt mielikuvat sekä tekijät, joita käsiteltiin tarkemmin kappaleessa 3.1.1. Asuinalue voi puolestaan olla yksi henkilön statukseen vaikuttavista asioista.

Jakomäkeä tilastojen valossa tarkastellessa näyttääkin siltä, että monet demografiset tekijät poikkeavat kaupungin keskiarvosta ja eriyttäviä tekijöitä on kasautunut yhteen kaupunginosaan. Väestön koulutusaste on kaikista kaupungin asuinalueista keskimääräisesti matalin ja työttömyysaste korkein. Myös työvoimaan kuulumattomien osuus 20–64-vuotiaista on korkeampi kuin missään muussa kaupunginosassa. Keskimäärin tulot asukasta kohden ovat Helsingin kaupunginosista pienimmät. Viimesijaiseksi sosiaaliturvaksi tarkoitettua toimeentulotukea sai koko kaupungissa noin 12 prosenttia ja Jakomäessä 23 prosenttia alueen asukkaista. Toimeentulotuen piirissä olevia on Jakomäessä prosentuaalisesti enemmän, kuin missään muussa kaupunginosassa. Tosin Jakomäki on asukasmäärältään pieni kaupunginosa, alle prosentti koko Helsingin asukkaista, ja määrällisesti toimeentulotuen saajia onkin lähes saman verran myös Ullanlinnassa, jossa muuten on hyvin erilainen keskimääräinen asukasprofiili. Esimerkiksi vanhojen asunto-osakehuoneistojen kauppahintojen taulukko, joka kertoo asuntomarkkinan houkuttelevuudesta, osoittaa, että Jakomäen postinumeroalueelta on voinut pitkään ostaa asunnon halvemmalla kuin mistään muualta Helsingistä. Ullanlinnassa asunnot puolestaan ovat keskimäärin kaupungin kalleimpia. (HTV 2017, 86, 150, 174, 213.)

Vuonna 1996 alkanut valtakunnallinen lähiöuudistusprojekti oli aluekehittämistä, joka toteutui Helsingissä lähiöprojektina, jossa panostettiin neljään kohdealueeseen, joista yksi oli Jakomäki. Myöhemmin hankkeita mahdollisti ympäristöministeriön koordinoima Asuinalueiden kehittämisohjelma 2013–2015, jonka tavoite oli parantaa suurimpien kaupunkien lähiöiden elinvoimaa. Lähiöprojektin päätavoitteena oli korjausrakentamisen myötä saavutettava työllisyyden lisääntyminen ja laman aiheuttaman asuinalueiden erilaistumiskehityksen pysäyttäminen. Vuosien aikana painopiste siirtyi vahvemmin jälkimmäiseen ja työllisyys alettiin nähdä yhtenä erilaistumiskehityksen pysäyttämisen osana. Kaupunginhallituksen alaisuudessa toimineen projektin puitteissa toteutettiin useita eri hankkeita, jotka tähtäsivät eriarvoistumisen ja syrjäytymisen estämiseen. Hankkeet olivat moninaisia liittyen asuinympäristön kehittämiseen, harrastusmahdollisuuksien, yhteisöllisyyden ja osallistumisen lisäämiseen, täydennysrakentamiseen, alueiden identiteetin vahvistamiseen sekä yrittäjyyden edistämiseen. Asuinympäristön kehittämisen piiriin kuuluivat sekä julkinen että yksityinen tila, eli niin asuminen, liikenne kuin palvelutkin. Viimeisellä toimintakaudella 2016–2017 keskiössä oli alueiden hyvä maine. (Lähiöprojektin toimintakertomukset.)

Jakomäessä on rakennetun ympäristön parantamisen lisäksi tehty yhteisöteatteria, poliittisen osallistumisen työpajaa ja osallistavaa nuorisotyötä. Jakomäen ja Alppikylän yhdistävän sillan

alle valmistui yhteisötaideteos. Vuonna 2017 kaupunginhallitus päätti kohdentaa lähiöprojektiin rahat osallisuusmalliin, jossa tavoitteena on demokratian edistäminen. Perusteluiden mukaan tämä voi toteutua, kun huolehditaan heikommassa asemassa olevien osallistumisen tukemisesta ja annetaan kaupunkilaisille osallistuvan budjetoinnin avulla asema julkisten investointien paikallisessa priorisoinnissa. (Helsingin kaupunginhallitus)

Kaupunginosakohtainen ja poliittisen osallistumisen eriytyminen konkretisoituu Jakomäessä, jossa vaaliosallistuminen on kaupungin epäaktiivisinta: kuntavaaleissa 2017 koko Helsingin äänestysprosentti oli 61,8, kun Jakomäen alueen asukkaista äänestäneitä oli vain 43 prosenttia. Myös vuoden 2015 eduskuntavaaleissa äänestysprosentti jäi kaupungin matalimmaksi, 60,6 prosenttiin. (HTV 2017, 256, 259.) Vaikka äänestysprosentti vuodesta ja vaalista toiseen on matala, alueella on kaupungin ja yhdistysten järjestämää sekä kansalaisten oma-aloitteista, yhteisöllistä toimintaa. Jakomäki valikoitui pro gradun tapaustutkimuksen kohteeksi myös siksi, että tutkimuksen suunnittelun hetkellä oli valmisteilla asemakaava, jonka on määrä muuttaa Jakomäen kaupunginosan keskiosaa olennaisella tavalla. Kaupunki oli siten velvoitettu tekemään osallistumis- ja arviointisuunnitelman osana kaavamuutosta. Rakentaminen toteutetaan allianssimuotoisena kehityshankkeena, jossa asukkaiden näkemyksiä on pyritty keräämään muillakin tavoin, kuin tavallisin kaavakuulemisen keinoin. Lisäksi asukkaille järjestettiin jo hyvin aikaisessa vaiheessa kaupunkisuunnittelutyöpajoja. Kehityshanke, joka sai alkunsa kaupungin Tilakeskuksen tarpeesta joko korjata tai korvata alueen huonokuntoiset koulu- ja päiväkotirakennukset, on nimetty ”Jakomäen sydämeksi”. Jakomäen sydän jatkaa jo 1990-luvulla alkanutta lähiö- ja aluekehittämisen muotoa, jossa pyrkimyksenä on rakentaa kylätalon kaltainen yksikkö, johon saman katon alle kootaan useita toimijoita. Sekä yleisesti että Jakomäessä uutta on asukaslähtöisempi kehittäminen. (ks. Saikkonen ym. 2018, 133.)

Jakomäen keskustan kehityshanke tuli vireille vuonna 2014. Kaavamuutostyö alkoi loppuvuodesta, jolloin kaupunkisuunnitteluviraston valmistelemista suunnittelun lähtökohdista kerättiin osallisten mielipiteitä. Lähtökohdat olivat vaihtoehtoisesti koulu- ja päiväkotirakennusten peruskorjaus tai osittainen purkaminen ja uudisrakentaminen sekä asuintalojen täydennysrakentaminen. Lisäksi haluttiin kehittää virkistysalueita ja liikennejärjestelyitä. Alun perin suunnitteilla oli järjestää keväällä 2015 keskustelutilaisuus asukkaille. (KSV, Oas 1185-00/14.) Sen sijaan loppuvuodesta 2015 järjestettiin asukastyöpajoja, joissa asukkaat saivat kuvitella tulevaisuuden Jakomäkeä. Työpajat organisoivat kaupungin ulkopuolinen tahot, arkkitehti- ja suunnittelutoimistojen kollektiivi Uusi kaupunki. Työpajojen materiaali koottiin kaupungin ja loppuvuo-

desta 2016 alkaneen arkkitehtuurikilpailun käyttöön. Kilpailutöiden valmistuttua ne esiteltiin asukkaille ja asetettiin näytteille Jakomäen kirjastoon. Palautetta töistä kerättiin sekä asukastilaisuudessa että kerro kantasi –verkkosivulla. Palaute koottiin ja toimitettiin myös kilpailun tuomaristolle ennen kilpailun ratkaisemista. Osallisuus- ja arviointisuunnitelmassa (Oas 1158-01/17) tiedotettiin arkkitehtuurikilpailun tulosten käyttämisestä kaavaehdotuksen pohjana. Kilpailun voittaneen ehdotuksen pohjalta alkoi kaavan valmistelu yhteistyössä kaupungin kaavoitusyksikön, kilpailun voittaneen ehdotuksen tehneiden arkkitehtien ja rakentajan kanssa. Tammikuussa 2018 kaava asetettiin esille muistutuksia varten. 29.5.2018 kaavaehdotus oli käsittelyssä kaupunkiympäristölautakunnassa, joka esitti kaupunginhallitukselle kaavaehdotuksen hyväksymistä. Kaupunginhallitus käsitteli hankesuunnitelman ja kaavamuutoksen 20.8.2018 suositellen valtuustolle niiden hyväksymistä. Valtuuston käsittelyssä 29.8.2018 ne hyväksyttiin ehdotuksen mukaan.

Alueen suunnittelusta tiedotettiin vuosien 2015–2017 kaavoituskatsauksissa, kirjeillä, kaupungin verkkosivuilla ja Helsingin Uutiset –lehdessä. Vuorovaikutteinen suunnittelu aloitettiin asukastyöpajoissa ja myöhemmissä kaavan ja arkkitehtuurikilpailun töiden esittelyiden yhteydessä kaavoitusyksikön työntekijät kirjasivat asukkaiden mielipiteitä alueella järjestetyissä asukastilaisuuksissa. Suunnittelusta oli mahdollista esittää mielipiteitä sähköisesti, kirjeitse ja asukastilaisuuksissa. Mielipiteen ilmaisemisen yhteydessä on käytäntönä, että yhteystietonsa jättäneelle henkilölle ilmoitetaan asiaa koskevista kunnanvaltuutettujen päätöksistä. Kaupungin rakentamista koskevalla verkkosivuilla voi myös tilata uutiskirjeen sähköpostiinsa itseään kiinnostavista aiheista. Samaan aikaan kaavaehdotuksen valmistelun kanssa jatkotyöstettiin arkkitehtuurikilpailun voittajaehdokkaan suunnitelmaa. Suunnittelun osana käytettiin yhteissuunnittelua, jossa rakennukseen tulevaisuudessa sijoittuvien toimintojen työntekijät ja yhdistysten edustajat osallistuivat ohjattuihin kokouksiin, joiden tarkoituksena oli tuoda suunnittelijoiden tietoon käyttäjien tarpeet, jotta tilat voisivat mahdollisimman hyvin vastata niitä. Monitoimitalon tulevat käyttäjäryhmät otettiin mukaan suunnitteluun palveluiden työntekijöiden kautta siten, että työntekijät toimivat välittäjinä asukkaiden ja suunnittelijoiden välillä. Osallisia yhteissuunnittelussa ovat olleet ainakin koulu, päiväkotiki, nuorisotalo, leikkipuisto, vertaistoimintaa harjoittava yhdistys ja asukasyhdistys.

Allianssimalli on verkostomaisen hallinnan muoto, jossa julkinen sektori valitsee yksityiseltä sektorilta kumppanit, joiden kanssa julkiset hankkeet toteutetaan. Allianssimallissa vastuuta ja velvollisuuksia pyritään jakamaan kaikkien toimijoiden kesken, jolloin myös päätösvaltaa

siirtyy. Rahoitus tulee julkisesta budjetista. Allianssissa tavoitteiden toteutuminen on sidottu bonusten ja sanktioiden maksamiseen. Arkkitehtuurikisan infotilaisuudessa esitellyn materiaalin mukaan näin allianssikumppaneille syntyy yhteinen tavoite, jossa riskit ja hyödyt jaetaan ja kumppaneiden tulos määräytyy toteutuksen mukaan. Kaupunki tavoittelee allianssimallilla kustannustehokkuutta ja sitä, että aluekehityshankkeelle asetetut tavoitteet toteutuvat.

Kaupunkisuunnittelussa Helsingillä on laajasti osaamista omassa kaupunkiympäristön toimialan organisaatiossaan. Paljon palveluita ostetaan myös ulkoisilta yrityksiltä, esimerkiksi kilpailutusten tai puitesopimusten kautta. Jakomäen hankkeessa tilaajan, eli rakennetun omaisuuden hallinnan yksikön rakennuttamisen tueksi palkattiin yksityinen yritys Valvontakonsultit ja heidän kumppaninsa Uusi kaupunki –kollektiivi järjestämään työpajat. Konsulttitoimisto Vison palkattiin allianssimallin asiantuntijana, rakennusliike NCC ja sen tytäryhtiö, suunnittelutoimisto Optiplan allianssin kumppaneiksi. Arkkitehtuurikilpailun myötä allianssikumppaneiksi tulivat myös arkkitehtuurikilpailun voittaneet arkkitehdit. Näin kaupunki pyrkii saamaan käyttöönsä asiantuntijoiden ammattitaidon laajasti myös oman organisaationsa ulkopuolelta. Toisaalta kansalaisille kumppanikuviot eivät ole kovin läpinäkyviä. Jakomäen hankkeessa kumppaneiden avulla on kuitenkin pyritty lisäämään asukkaiden osallistumista järjestämällä työpajoja, joiden tulokset on viety suunnitteluun.

4. Menetelmä ja aineistot

Tutkin tässä pro gradussa sitä, mitä tavoitellaan, kun pyritään lisäämään osallistumista. Erityisesti minua kiinnostaa, miten osallistumismahdollisuuksien lisääminen tapahtuu ja toimii alueella, jolla erilaiset resurssit ja perinteinen poliittinen osallistuminen, jota usein mitataan äänestysaktiivisuudella, ovat keskiarvoa vähäisempiä. Uusien osallistumisen tapojen on arvioitu edellyttävän osallistujilta enemmän resursseja kuin perinteisten osallistumisen tapojen, joten onko realistista odottaa osallistamisen lisäävän osallistujien määrää? Vai lisääntykö jo osallistuvien osallistumisen määrä? Tapaustutkimukseni kohteessa, Jakomäessä, äänestysprosentti on vuodesta ja vaaleista toiseen ollut matala. Alueella on kuitenkin paljon muuta toimintaa, niin julkisen sektorin, yhdistysten kuin asukkaiden omatoimisesti järjestämää. Osa kaavan valmisteluvaiheesta toteutettiin arkkitehtuurikilpailuna, jossa osallistumisen mahdollisuuksia pyrittiin lisäämään järjestämällä Jakomäessä tilaisuuksia, joissa toivottiin asukkaiden ilmaisemaan ehdotuksista mielipiteitään.

Jakomäen asemakaavamuutokseen osallistumista lähestytään tässä tutkielmassa analysoimalla asemakaavan asiakirja-aineistoa ja haastatteluin kerättyä aineistoa. Sisällönanalyysin avulla eritellään aineistoista osallistamisen tavoitteet sekä niiden toteutuminen, jonka jälkeen ne asetetaan aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta muodostetulle osallistumisen asteikolle osallistamistoimien sisältämän vaikutusvallan selvittämiseksi.

Tutkimuskysymykseen siitä, mitä tavoitellaan osallisuuden lisäämisellä sovellan hypoteesitonta lähestymistapaa. Tämä tarkoittaa sitä, että minulla ei ole vahvoja ennakko-oletuksia kysymyksen vastauksesta. (Eskola ja Suoranta 1998.) Teoreettinen viitekehys osallistumisen oikeutuksesta, laajuudesta ja vaikutuksista vaikuttaa kyllä taustalla. Oletan esimerkiksi, että paljon tiedollisia resursseja vaativaksi kuvailtu osallistuminen kaupunkisuunnitteluun on vähäistä kaupunginosassa, johon on kasautunut huono-osaisuutta kaupungin keskiarvoa enemmän ja jossa perinteinen poliittinen osallistuminen on vähäistä. Lisäksi oletan tutkimuksen aineistoista eriteltyjen osallistamisen tavoitteiden sijoittuvan osallistumisen asteikolle, jonka muodostan aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella. Asteikko on laaja melkein täydellisesti vaikutusvallattomuudesta hyvin suureen vaikutusvaltaan, enkä tutkimusasetelmassa aseta hypoteesia siitä, mille asteikolle vastaukset asettuvat. Sen sijaan pyrin tarkastelemaan aineistoa avoimesti ja sijoittamaan osallistamisen tavoitteet ja toimet asteikolle sijoitukset pe-

rustellen. Näin pyrin luomaan kuvaa siitä, millaisia eri toimia on käytetty ja onko niillä ollut vaikutusta Jakomäen keskusta-alueen muutokseen.

4.1. Tutkimusstrategia ja aineistonkeruumenetelmä

Poliittisen osallistumisen ja asuinalueiden eriytymistä on mielenkiintoista tutkia ottamalla tapaustutkimuksen kohteeksi alue, jolla osallistumisen voidaan todeta olevan alhaisella tasolla, ja jota on myös leimannut mielikuva alhaisesta statuksesta. Jakomäessä molemmat kriteerit täyttyvät, mutta lisäksi alueella on tutkielman tekemisen aikana käynnissä kaavamuuotos ja rakennusprojekti, joka muuttaa sen keskustaa. Hankkeen aikana kaupunki on käyttänyt monenlaisia osallistamisen keinoja. Tarkoitukseni onkin tutkia mitä näillä keinoilla on tavoiteltu ja onko tavoitteita saavutettu.

Tutkimusstrategiana tapaustutkimuksella pyritään kuvaamaan tapaukseksi määriteltyä kokonaisuutta ja ymmärtämään sen toimintamekanismeja ja dynamiikkaa. Pyrkimyksenä ei ole tilastollisen tutkimuksen kaltainen yleistäminen, mutta tapaustutkimuksen tulokset saattavat tarjota sellaista tietoa ilmiöstä, joka on yleisemmin merkittävää tutkimuksen aihepiirin kannalta. Tämä vaatii kuitenkin tutkijan tekemiä tulkintoja aineistosta. Tutkimuksen ja analyysin luotettavuutta vahvistaa huolellinen kuvaus aineistosta ja sen perusteella tehdyistä tulkinnoista. (Hirsjärvi ja Hurme 2008, 59, 189.) Kvalitatiivisessa tutkimuksessa oletetaan, että tutkija ja tutkimuksen kohde ovat vuorovaikutuksessa ja tutkija on siten luomassa tutkimaansa kohdetta. Haastattelu on vuorovaikutteinen tilanne, jossa merkitykset luodaan yhdessä. (Mt. 16, 23.) Vaikka tutkijan vaikutusta tilanteeseen, haastateltavaan ja siten tiedon tuottamiseen pidetään ilmeisenä (Ruusuvoori ja Tiittula 2005, 12), voidaan eräänä tavoitteena kuitenkin pitää sitä, että tutkija tuo esiin haastateltavien näkemyksen. (Hirsjärvi ja Hurme 2008, 27.)

Tutkimuksen aineisto kerättiin puolistrukturoituina teemahaastatteluin. Tällaisessa haastattelutyypissä tutkimuksen teoreettisesta viitekehystä johdetut teemat on koottu haastattelurunkoon, mutta itse haastattelutilanteessa kysymysten muotoilu ja järjestys saattavat vaihdella haastattelutilanteen ja haastateltavan mukaan. Vastausvaihtoehtoja ei ole määritelty, vaan haastateltavat vastaavat kysymyksiin vapaasti, siten kuin itse ymmärtävät kysymyksen. (Ruusuvoori ja Tiittula 2005, 11; Tuomi ja Sarajärvi 2003, 77.) Vaikka haastattelijan tehtävänä on johtaa haastattelua, saattaa vapaata keskustelua muistuttavassa tilanteessa tulla käsiteltyksi myös haastateltavan itsenäisesti esille nostamia aiheita. (Ruusuvoori ja Tiittula 2005, 12.) Ta-

voitteena onkin kuulla ihmisten asioille antamien merkitysten ja asioista tehtyjen tulkintojen kautta ihmisten näkemyksiä tutkimuksen aiheesta (Hirsjärvi ja Hurme 2008, 48). Haastatteluin on tarkoitus kerätä aineisto, jonka pohjalta voidaan luotettavasti tehdä päätelmiä tutkittavasta aiheesta. Tavoite voi toteutua huolella suunnitellun, tutkimuksen teorianpohjalta rakennetun haastattelurungon avulla. (Hirsjärvi ja Hurme 2008, 66–67.) Päätelmien tavoitteena on lisätä tietoa kuvatusta ilmiöstä. Tutkijan on päätettävä haastateltavien määrä ja se, keitä haastatellaan. Olennaista tietoa voi kertyä jo pienestäkin haastateltujen joukosta. (Mt. 58–59.) Haastattelujen myötä aineistossa voi alkaa esiintyä toistoa, eli aineiston kylläntymistä, jolloin haastattelijä voi päättää, että tietoa on kertynyt tarpeeksi. Jos kuitenkin aineistosta on tarkoituksena etsiä erilaisuutta, ei saturaatio kerro kerätyn tiedon laadusta. (Tuomi ja Sarajärvi 2003, 89–91.)

4.2. Aineiston kuvailu

Tein tutkimusta varten 14 haastattelua vuoden 2018 helmi–huhtikuun välisenä aikana. Niistä 13 oli yksilöhaastatteluja ja yksi ryhmähaastattelu. Haastateltavien kartoitus alkoi yhteydenotolla Helsingin kaupunkiympäristön toimialaan ja tiedustelemalla Jakomäen projektista vastaavaa henkilöä. Kaupungin viestinnän avulla sain yhteyden rakennuttajakonsultin edustajaan, joka työskenteli allianssimallin viestinnän parissa. Hän keräsi minulle listan ihmisistä, jotka olivat jollain tavalla tekemisissä projektin kanssa ja informoi alustavasti heitä siitä, että olin etsimässä haastateltavia. Listalla ihmisiä oli enemmän kuin mitä katsoin mahdolliseksi pro gradun puitteissa haastatella, joten pyrin rajaamaan joukkoa hieman, kuitenkin siten, että haastateltavat edustaisivat monipuolisesti eri asiaankuuluvia tahoja. Lisäksi pyrin haastattelujen myötä käyttämään lumipallomenetelmää, eli kuulostelemaan, olisiko haastateltavilla ehdottaa muita henkilöitä haastateltaviksi. Menetelmä toimi varsinkin etsiessäni haastateltaviksi halukkaita alueen asukkaita. Esimerkiksi ryhmähaastattelun toteuttamiseen päädyin, kun sain yhteydenoton Jakomäessä työskentelevältä ihmiseltä, joka kertoi työnantajansa tiloissa kokoontuvasta ryhmästä, jota voisi haastatella heidän kokoontumisensa yhteydessä. Haastateltavia lähestyttiin sähköpostitse tai puhelimitse. Heille kerrottiin, että työni koskee osallistumista kaupunkisuunnittelussa ja Jakomäessä ja että haastattelut voitaisiin tehdä heille sopiviin aikoihin ja paikoissa. Useimmat haastattelut tehtiin haastateltavien työpaikoilla, muutamat kahviloissa tai Jakomäen harrastustiloissa. Haastattelun alussa kerroin oman taustani ja pro gradun aiheen, sekä sen, että tutkimuksesta ei voisi tunnistaa yksittäisiä haastateltavia. Lopuksi

lupasin ilmoittaa työni etenemisestä ja ottaa yhteyttä, mikäli jatkokysymysten tarvetta ilmeni. Aineistoa ei kuitenkaan ollut tarvetta täydentää.

Hirsjärven ja Hurmeen (2008, 61) mukaan ryhmähaastattelun haasteena voi olla teemoissa pysyminen ja sen varmistaminen, että jokaisella osallistujalla on mahdollisuus osallistua keskusteluun. Koin nämä haasteina jonkin verran. Arvelin kuitenkin, että ryhmän jäsenten keskinäinen tunteminen ja kokoontumispaikan tuttuus voisivat luoda ilmapiiristä rennon, jolloin haastattelussa ei vain toistettaisi sellaista, mitä oletetaan haastattelijan haluavan kuulla. Ryhmän ihmiset pyrkivätkin tuomaan esille omia mielipiteitään silloinkin, kun ne olivat muiden kanssa eroavia. Toisaalta ryhmädynamiikan ja valtahierarkian (mt. 63) voi arvioida vaikuttaneen siihen, ketkä ryhmän henkilöistä puhuivat eniten ja kerralla pisimpään. Jälkikäteen arvioisin kuitenkin, että kun kaupunkisuunnittelu aiheena on monelle asukkaalle jonkin verran kaukainen ja abstraktikin asia, johon harva on itse osallistunut, voi ryhmähaastattelussa saada ihmisiltä enemmän tietoa, sillä he innostavat toinen toisensa puhumaan aiheesta. Ryhmähaastattelun lisäksi haastateltuihin kuului kaksi muuta alueen asukasta, joilla ei ole roolia uuden rakennuksen toiminnoissa, eivätkä he siten ole olleet kutsuttuina allianssin toteuttamiin suunnittelukokouksiin, sekä yhtä asukasta, joka toimi alueen asukasyhdistyksessä.

Tutkimuskirjallisuudessa (esim. Tuurnas ja Haveri 2017) on alettu puhua kokemusasiantuntijuudesta, kun suunnittelussa kuullaan asukkaita tai palveluiden käyttäjiä. Keräämässäni aineistossa suurin osa haastatelluista on perinteisesti asiantuntijoiksi miellettyissä rooleissa toimivia: kaupungin ja yritysten suunnittelun ja rakentamisen ammattilaisia. Osa haastatelluista on kuitenkin tutkimuskohteen asukkaita, osa alueella asukkaiden parissa työskenteleviä. Aineiston keruuta suunnitellessani ja kerätessäni ajatuksena oli saada mahdollisimman monipuolinen näkemys alueen kaupunkisuunnitteluun osallistumisesta. Tämä mielestäni toteutui vain sisällyttämällä asukkaita haastateltavien joukkoon. Jos asiantuntijuus ymmärretään laajasti, lukien mukaan kokemusasiantuntijuus, voidaan aineistoa pitää yhtenäisenä. Toisaalta aineistoa voi myös pitää hajanaisempana kokoelmana eri näkemyksiä, sillä perinteiset näkemykset rooleista kaupunkisuunnittelussa muuttuvat hitaasti (Bäcklund ja Mäntyselä 2009; Tuurnas ja Haveri 2017). Tässä tutkimuksessa asukashaastattelut edustavat kokemusasiantuntijuutta, eli sitä näkökulmaa, miten osallistuminen ja osallistaminen havaitaan ja koetaan syötepuolella. Muut haastateltavat olivat asiantuntijoita ammattinsa kautta, joko rakennushankkeen, osallisuuden tai alueen osalta. He työskentelivät haastatteluiden aikaan niin kaupunkiympäristön toimialan, kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan kuin sosiaali- ja terveystoimen

toimialan yksiköissä, sekä yksityisissä arkkitehti- tai rakennusyhtiöissä ja alueella toimivassa yhdistyksessä. Haastateltavien joukon monipuolisuuteen liittyy myös saturaatio (ks. Tuomi ja Sarajärvi 2003). Niillä haastateltavilla, joilla liittymäkohta Jakomäkeen oli samankaltainen, alkoi aineistossa nopeasti ilmetä kylläntymistä. Erilaisten haastateltavien kautta aineistoon kertyi kuitenkin laajasti näkemysten monipuolisuutta.

Yhteensä haastatteluja kertyi 13 tuntia, litteroituna 126 sivua. Haastattelut nauhoitettiin sekä sanelimella että kännykän nauhoitussovelluksella sen varalta, että toinen laitteista pettäisi kesken haastattelun. Kahdesta laitteesta oli apua myös litteroidessa, sillä niiden äänenlaatu oli erilainen ja toisesta nauhoitteesta sai yleensä tarkistettua kohdan, josta ei toisen laitteen nauhoituksesta saanut selvää. Haastattelut litteroitiin tekstitiedostoiksi. Ruusuvuoren (2010) mukaan litteroinnin sopiva tarkkuustaso määrittyy tutkimusongelman ja metodin perusteella. Koska tässä gradussa ei tutkita vuorovaikutusta, vaan esiin tulevia asiasisältöjä, ei ole tarpeellista kuvata äänensävyjä, taukoja ja puheenvuorojen välisiä suhteita, vaan haastattelijan ja haastateltavien puheenvuorojen kirjaaminen riittää. (Mt. 424–425.) Purkaessaan äänitiedostoja tekstimuotoisiksi tutkija tekee valintoja sen suhteen, mikä puheenvuoroissa on tutkimuksen kannalta relevanttia (mt. 427–428). Tekemäni haastattelut litteroin sanatarkasti, kirjaamatta kuitenkaan sellaista yksittäisten sanojen toistoa, täytesanoja, äännähdyksiä tai aiheeseen liittymätöntä puhetta, joiden kohdalla tulkitsin, ettei pois jättäminen muuttanut haastateltavan tarkoittamaa viestiä aiheesta millään tavalla. Lisäksi muutamassa kohdassa on mahdotonta saada täysin varmasti selvää, mitä haastateltava sanoo, jolloin merkitsin kohdan litteroituun aineistoon (?), eli kysymysmerkillä sulkeissa. Toki Ruusuvuori muistuttaa, että tulkintoja tehdessä tutkijaan vaikuttaa tutkimuksen aihe ja tarve päättää, onko kaikki sanottu relevanttia sen kannalta (mt. 428). Siten jo tekstimuotoiseksi muutettu aineisto heijastaa omia näkemyksiäni siitä, mikä tämän tutkimuksen kannalta on mielestäni mahdollisesti oleellista puhetta. Tutkimusongelma siis suuntaa aineiston käsittelyä läpi koko prosessin (Ruusuvuori ym. 2010, 11).

Valitsin mahdollisimman tarkan puheenvuorojen kirjaamisen käyttämäni menetelmän vuoksi. Pidän mahdollisena, että aineistosta saattaisi NVivon ja sisällönanalyysin myötä tulla ilmi sellaisia asioita, joita en vielä litteroidessa pitänyt keskeisinä. Nikander (2010, 433–435) varoittaa tutkijan oman esiyymmärryksen voivan ohjata litteroinnissa tehtäviä valintoja. Pyrinkin olemaan tekemättä kovin rajaavia valintoja vielä materiaalin purkamisen vaiheessa, jotta aineistoa voisi tarkastella erilaisista analyttisistä näkökulmista ja siihen kohdistaa erilaisia tulkintoja. Litterointi on myös alustavaa aineistoon tutustumista (mt. 435). Se on työteliästä ja

raskastakin, mutta pidin tätä työvaihetta hyvin tärkeänä. Nauhalta kuulin tarkemmin ja enemmän asioita, kuin haastattelutilanteessa. Itse tilanne, haastattelijan asema keskustelun vetäjänä, liika itsetietoisuus ja ympäristön mahdolliset häiriötekijät ovat litterointivaiheessa poissa, ja nauhalta saattoi kuulla sellaisia merkityksellisiä asioita, joille ei ollut osannut antaa painoarvoa vielä haastattelutilanteessa.

Vaikka suurin osa haastatteluista sujui keskustelun pysyessä vaivatta yllä, huomasin silloin tällöin jännittäväni itse joitakin kysymyksiä. Tämä oli jokseenkin turhaa, sillä haastateltaville kysymykseni vaikuttivat olevan järjellisiä ja kohtuullisia, vaikka muutaman kerran olin aisti-
vinani varautuneisuutta tilannetta tai kysymyksiä kohtaan. Pyrin valmistautumaan haastatteluihin siten, että opettelin kysymysrunгон ulkoa, jotta tilanteen rentous ei kärsisi kysymyslistan vilkuilusta. Silti aina uudenlaisen persoonallisuuden tapaamiseen on vaikea olla täysin valmistautunut. Osan kanssa keskustelu oli soljuvampaa kuin toisten, mutta jokainen haastattelu kartutti aineistoa arvokkaalla tavalla, minkä huomasin myös litterointivaiheessa ja monta kertaa uudelleen aineistoa läpikäydessäni.

Haastattelututkimuksen tukena tai rinnalla käytetään usein muita aineistoja (Ruusuvuori ym. 2010, 11). Tässä tutkimuksessa tausta-aineistona ovat asemakaavaan liittyvät dokumentit: osallistumis- ja arviointisuunnitelmat saatekirjeineen, asukastyöpajoista ja muusta palautteesta tehdyt koosteet, arkkitehtuurikilpailun materiaalit, asemakaavan selostus, vuorovaikutusraportti ja kaupunkiympäristölautakunnan päätösesitys, jonka mukaisesti kaupungin hallitus ja valtuusto asiasta päättivät. Kaikki nämä asiakirjat olivat saatavilla Helsingin kaupungin karttapalvelun verkkosivuilla. Olennaisia ovat myös maankäyttö- ja rakennuslaki ja kuntalaki, jotka vaikuttavat taustalla, kun osallistamisen tavoitteita muotoillaan kaava-aineistoon ja kun niitä pohditaan haastatteluissa.

4.3. Aineiston analyysimenetelmä

Aineiston analyysissä käytössä on teorialähtöisen sisällönanalyysin menetelmä. Teorialähtöisestä sisällönanalyysistä puhutaan silloin, kun aineiston analyysi perustuu jo olemassa olevaan teoriaan tai malliin ja tutkimuksen tarkoituksena on tämän mallin tai teorian testaaminen uudessa yhteydessä (Tuomi ja Sarajärvi 2003, 99). Ruusuvuoren ym. (2010, 10–11) mukaan aineistonkäsittelyyn kuuluvia erilaisia vaiheita ovat aineistoon tutustuminen, sen järjestäminen ja luokittelu sekä analysointi ja tulkinta. Vaiheet liittyvät toisiinsa ja niiden välillä saate-

taan liikkua edestakaisin. Ruusuvuori ym. (2010, 12) kuitenkin erottavat vaiheet toisistaan painottaakseen, ettei aineiston luokittelu vielä ole varsinaista analyysia, vaan sen eräänlainen esivaihe. Luokittelun tarkoituksena on järjestää aineistoa analyysia varten. (Mt. 18–19.) Sisällönanalyysi on siis menetelmä, jolla etsitään aineistosta merkityksiä ja järjestetään niitä johtopäätöksiä varten. Tarkoituksena on muodostaa tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa, joten vasta luokittelun jälkeinen varsinainen analyysi ja johtopäätökset viimeistelevät tutkimuksen. (Tuomi ja Sarajärvi 2003, 105.)

Sisällönanalyysin alustava vaihe on jaotella aineistoa (Ruusuvuori ym. 2010, 18). Tämän tutkimuksen aineiston luokittelun apuna oli tietokoneohjelma NVivo, johon tekstimuotoiset aineistotiedostot syötettiin. Ohjelmassa on vaivatonta perustaa uusia noodeja, eli jotakin aihetta koskevia koreja, joihin tekstikatkelmia voi luokitella. Tutkimuksen viitekehysten perusteella muodostin noodeja tai luokkia, joihin oli perusteltua aiemman tutkimuksen perusteella olettaa kerääntyvän aineistoa, kuten osallistumisen ja osallistamisen tavat, asenne asukasosallistumiseen, motiivi osallistua, osallistumisen haasteet, huonoksi koettu osallistuminen, New public government verkostohallinta, perinteinen poliittinen osallistuminen, suunnittelijan rooli, uusi kaupunkiaktivismi, vaikuttavuus ja poliittinen valta, yhdenvertaisuus ja yhteinen hyvä. Aineiston luokittelun aikana muodostui myös uusia noodeja, joihin kerääntyi aineistoa, joka jollakin tavalla toistui useammassa haastattelussa. Tällaisia ovat erityisesti katkelmat, jotka kuvailevat Jakomäkeä, sen imagoa ja erityispiirteitä. Myös kaavoituksen kestoa ja läpinäkyvyyttä koskevat maininnat olivat tällaisia. Tärkeältä vaikuttavaksi aineistosta nousi kategoria, joka yhdistävän tekijänsä perusteella sai nimen ”tunne osallistumisesta”.

Tarkoituksena oli erityisesti etsiä vastauksia kysymyksiin siitä, mitä osallistamisella ja osallistumisen lisäämisellä on tavoiteltu Jakomäen kaavamuutos Hankkeessa ja mitä sillä on saavutettu. Osallistumisen lisäämistä perustellaan usein pyrkimyksillä laajentaa demokratiaa. Keskeiset kysymykset osallistumisen perusteissa ovat jo pitkään koskeneet osallistumisen edustavuutta ja sitä, kuinka suurta vaikuttavuutta sillä oikeastaan tavoitellaan (Kettunen 2002, 18–19). Siten oli muodostettava luokat osallistumisen tavoitteista ja saavutuksista sen perusteella, kuinka suuresta kansalaisten vaikutusvallasta niissä oli kyse. Aiemmassa kirjallisuudessa on luotu muutamia erilaisia asteikkoja osallistumisen vaikuttavuudelle. Käytin tässä tutkielmassa itse kokoamaani asteikkoa, joka pohjautuu kolmelle aiemmin luodulle, eri vuosikymmeniltä olevalle asteikolle. Ne ovat Sherry Arnsteinin kansalaisosallistumisen tikapuut (1969), Sarah C. Whiten taulukko osallistumiseen vaikuttavista intresseistä (1996) ja Michael McCallin

aluesuunnittelun osallistumisen asteikko (2004). Sekä aiemman kirjallisuuden asteikot että niiden pohjalta tutkimuksen aineistojen luokittelun avuksi muodostamani viisiportainen osallistumisen vaikutusvallan asteikko on kuvattu seuraavassa luvussa.

Vaikka keskeistä osallistumisessa onkin sen vaikuttavuus, pidin mahdollisena, että aineiston käsittelyssä osallistumisen tavoitteiksi tai toteutumisen muodoksi tulisi luokiteltua seikkoja, jotka eivät ensisilmäyksellä tai välttämättä ollenkaan sopisi vaikuttavuuden mukaan muodostetulle asteikolle, joten muodostin NVivossa erillisen noodin tällaisille tavoitteille. Aineiston käsittelyssä siihen muodostuikin muutamia alaluokkia, jotka analysoin erikseen. Osallistumisen asteikolle ja sen eri tasoille tein omat noodinsa. Luokittelua aloin tekemään etsimällä osallistumisen tavoitteita kaavamuuoksen asiakirjoista sekä haastatteluissa mainituista tavoitteista. Seuraavaksi luokittelin osallistumisen toteutumista. Analyysi osallistumisen tavoitteiden ja toteutumisen vaikuttavuudesta jäsenyi siis osallistumisen asteikon avulla. Osallistumisen asteikolle soveltuvien mainintojen luokittelun lomassa aineistossa ilmeni paremmin muiden toistuvien teemojen alle soveltuvia katkelmia, jotka vaikuttivat merkittävilä. Niiden luokittelu yhdistävien teemojen alle perustui osin asiayhteyteen ja osin siihen, että tulkitsin niiden liittyvän aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa esitettyihin osallistumisen taustatekijöihin tai mekanismeihin. Myös kaupunkisuunnittelun osallistumisesta tehty aiempi tutkimus vaikutti tulkintojeni taustalla siten, että kiinnitin huomiota esimerkiksi suunnittelijan rooliin, näkemysten arvottamiseen ja ihmisillä olevien erilaisten tietopohjien vaikutuksesta toisensa kohtaamattoman viestintään. Osallistumisen tunteen, alueen statuksen ja osallistumisen motiivien ja haasteiden kategorioiden käsittely kiinnittyikin osin aiempaan tutkimuskirjallisuuteen, mutta pohjaa vahvasti haastatteluaineistoon. Tutkielman empiirisessä osassa vaikuttavuusanalyysi esitetään yhteenvedona luokittelun yksityiskohtaisen tarkastelun jälkeen.

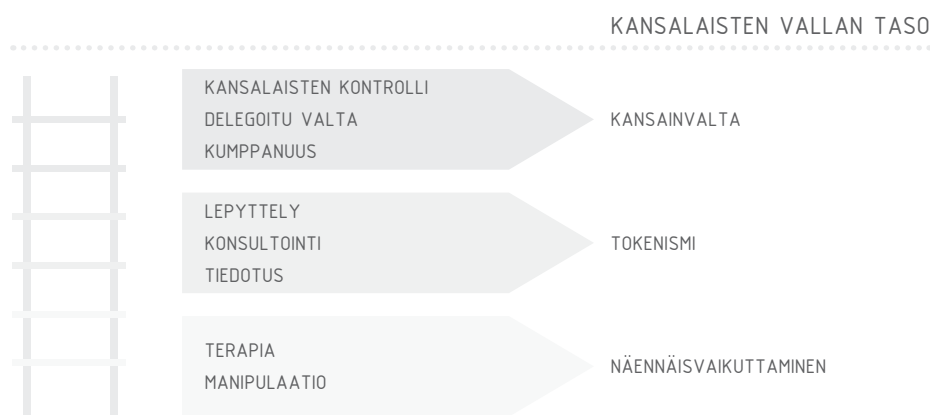
4.3.1. Osallistumisen asteikot

Arnsteinin, Whiten ja McCallin asteikot ovat osittain päällekkäisiä, mutta jakautuvat hieman eri suhteessa ja erilaisin painotuksin. Siten päädyin kokoamaan näistä kolmesta osallistumisen asteikosta yhden, jonka tarkoituksena oli toimia aineiston luokittelussa ja analyysissä selkeyttämässä kokonaiskuvaa osallistumisen vaikuttavuudesta. Muodostamaani asteikkoon on koottu tärkeimmäksi oman tutkimukseni kannalta arvioimani elementit. Aiemman kirjallisuuden luokkia on yhdistelty ja luokkien kriteeristö on luotu keräämäni aineiston käsittelyä varten,

joten käsitteiden määrittelyt saattavat poiketa aiemmasta kirjallisuudesta painotukseltaan. Asteikot käydään seuraavaksi läpi aikajärjestyksessä, viimeisenä tässä tutkimuksessa käytetty.

Arnsteinin (1969) kansalaisosallistumisen tikapuissa (taulukko 2) on kahdeksan askelmaa, jotka kuvaavat osallistumisen laajuutta ja kansalaisten vaikutusvaltaa. Asteikko kuvaa kansalaisten osallistumista suhteessa julkiseen valtaan. Kansalaisten osallistumisen vaikuttavuus kasvaa asteikolla ylöspäin mentäessä.

Taulukko 2. Arnstein: Kansalaisosallistumisen tikapuut



Lähde: Arnstein, Sherry R. (1969): A ladder of citizen participation

Alin askelma on manipulaatio ja seuraavana terapia. Arnstein luokittelee nämä näennäisvaikuttamiseksi. Manipulaation tasolla vallankäyttäjät pyrkivät antamaan sen kuvan, että kansalaiset voivat vaikuttaa päätöksentekoon, vaikka todellisuudessa valtaa ei ole. Terapia tarkoittaa osallistamisen käyttöä hoitona. Vaikutusvallattomuuteen oletetaan liittyvän muita ihmisen tilanteeseen liittyviä seikkoja, joita osallistamisella hoidetaan. Esimerkki voisi olla oletus ihmisten syrjäytymisestä alueella, jolle on kasautunut huono-osaisuutta. Syrjäytymistä pyritään hoitamaan osallistamalla. Ajatuksena on, että ihminen paranee syrjäytymisestä aktiivisen toiminnan avulla, vaikei toiminnalla olisikaan yhteyttä huono-osaisuuden juurisyyhyn. Asteikon kolmas taso on kansalaisten tiedottaminen, neljäntenä konsultaatio ja viidentenä lepyttely. Nämä osallistumisen muodot ovat kukin eriasteista tokenismia. Tokenismilla Arnstein tarkoittaa sitä, että kansalaisille annetaan mahdollisuus tarjota syötteitä, mutta niiden vaikutus päätöksiin ei ole todennettavissa. Yksittäisiä asukkaita voidaan ottaa mukaan päätöksentekoon, mutta enemmistö ja lopullinen päätösvalta on viranhaltijoilla ja poliitikoilla. Sen

sijaan asteikon kolmella ylimmällä tasolla osallistumisella on todellista vaikutusvaltaa. Näitä tasoja Arnstein kutsuu nimellä kansalaisvalta. Kuudennella, eli kumppanuuden tasolla asukkaat ja kaupunki neuvottelevat ja voivat tehdä sopimuksia. Seitsemännellä tasolla käytetään delegoitua valtaa välikäsien kautta. Ylimmällä, kansalaisten kontrollin tasolla kansalaiset pääsevät itse suoraan tekemään päätöksiä. (Mt. 215–224.)

Kansalaiskontrollin tasolla naapuruston muodostama yhteenliittymä saa julkisen rahoituksen, jonka myötä se tuottaa palveluita tai hyödykkeitä. Ajatuksessa on yhtymäkohtia uuteen julkishallintaan tai toisaalta Mäenpää ym. (2017) uuteen kaupunkiaktivismiin. Kansalaiskontrolli kohoaa korkeimmalle tasolle, sillä siinä sekä lopullinen päätösvalta että toteutus ovat kansalaisten käsissä. Arnsteinin mukaan tällainen vallankäyttö ei toteudu, jos lopullinen päätösvalta on kaupungin poliittisesti valituilla päättäjillä. Arnsteinin argumentin tarkoitus kaupungin edustuksellista järjestelmää vastaan on osoittaa, että edustuksellisuus ei aina ole tasaisesti kaikkia kaupunginosia koskevaa. Alueellisista huono-osaisuuden keskittymistä ei välttämättä tule yhtäkään edustajaa, mikä saattaa johtaa epätasaiseen resurssien jakoon. Arnstein tulkitsee kansalaisosallistumisen tarkoittavan kansalaisten valtaa. Hän viittasi erityisesti sellaisiin ihmisiin tai ihmisryhmiin, joilla valtaa ei ole, ja heidän mahdollisuuksiinsa tulla sisällytetyksi tulevaisuuteen, sekä vallan uudelleen jakamiseen, jolla vallattomat voivat edistää sosiaalista muutosta, jonka myötä he pääsevät osalliseksi hyväosaisten hallitsemista hyödykkeistä. Kansalaisten kontrolli voi osoittautua myös syrjiväksi, erottelevaksi, suosivaksi järjestelmäksi, jossa valtaapitävät ja lumeosallistujat vain jaetaan uudelleen, ja siten se vaatiikin selviä sääntöjä ja kansalaisten ymmärrystä sen mahdollisuuksista toimiakseen. Silti Arnsteinin mukaan sitä pitää edistää, sillä muut keinot huono-osaisten alueiden osallistumisen lisäämiseksi ovat epäonnistuneet asukkaita holhoavina.

White (1996) sisällytti omaan typologiaansa sekä päättäjien että osallistujien näkökulman sillä oletuksella, että intressit eroavan toisistaan (taulukko 3). Osallistumisen muotoja on neljä ja niillä jokaisella on oma tarkoituksensa ja tasonsa. Muodot näyttäytyvät erilaisina päättäjille ja osallistujille. Alin taso on nimellistä osallistumista. Päättäjät käyttävät sitä saadakseen päätöksilleen kansan hyväksynnän. Osallistujille kyse on mahdollisuudesta päästä osalliseksi poliittiseen prosessiin, jossa tosin ei voi todellisuudessa vaikuttaa. Seuraava taso, välineellinen osallistaminen, on päättäjille keino saavuttaa asetettu päämäärä osallistujien työpanoksen avulla. Osallistujien näkökulmasta tämä on kustannus, joka syntyy osallistumiseen käytetystä resurssista. Osallistumisen muotoa voidaan luonnehtia välineelliseksi, sillä arvoa on vain ul-

koisesti asetettuun tavoitteeseen pääsemisellä, ei osallistumisella itsessään. Edustuksellisen osallistumisen tasolla päättäjien intressinä on kestävä suunnittelu. Taustalla on havainto siitä, että paikallisesti toteutettavissa hankkeissa sisältö on todennäköisesti tarkoituksenmukaisempi ja tuotos kestävämpi, jos hankkeessa kuullaan paikallisia. Kuuleminen voi tapahtua edustuksellisesti, jolloin joukko paikallisia osallistuu aktiivisesti. Osallistujien intressinä on saada lisää vaikutusvaltaa. Asteikon korkein taso on muutoksia aiheuttava osallistuminen. Siinä keino ja päämäärä ovat sama asia, eli osallistuminen itsessään on arvokasta ja tuottaa tietoa ja ymmärrystä yhteiskunnan rakenteiden vaikutuksesta ihmisiin.

Taulukko 3. White: Osallistumisen intressit

OSALLISTUMISEN MUOTO	PÄÄTTÄJIEN JA SUUNNITTELIJOIDEN INTRESSI	OSALLISTUJIEN INTRESSI	OSALLISTAMISEN / OSALLISTUMISEN TARKOITUS
MUUTOKSIA AIHEUTTAVA	VALTAISTAMINEN	VALTAISTUMINEN	OSALLISTUMINEN ON PÄÄMÄÄRÄ ITSESSÄÄN
EDUSTUKSELLINEN	JATKUVUUS, PITKÄKESTOISUUS, KESTÄVYYS	VAIKUTUSVALTA	OSALLISTUMINEN VAIKUTTAA PAIKALLISELLA TASOLLA
VÄLINEELLINEN	TEHOKKUUS	KUSTANNUKSIA AIHEUTTAVA	OSALLISTUMINEN ON KEINO SAAVUTTA ASETTAMIEN PÄÄMÄÄRIÄ
NIMELLINEN	LEGITIMAATIO	TUNNE YHTEISKUNTAAN KUULUMISESTA	OSALLISTUMINEN ON NÄYTÖSLUONTEISTA

Lähde: White, Sarah C. (1996): Depolicing development: the uses and abuses of participation

Whiten (1996, 9) mukaan valtaistuminen vaatii aina osallistujien toimintaa ja hallinto voi ainostaan mahdollista sitä. Asukkaat, joiden resurssit ovat vähäisiä, keskittyvät kuitenkin yleensä välittömämpiin ja konkreettisempiin asioihin, kuin esimerkiksi vuosien päästä toteutuvaan kaupunkikuvan muutokseen. Kun asukkaiden resurssit kuluvat arjen perusasioista huolehtimiseen, saattaa hallinto olla ainoa taho, jolla pystyy luomaan alkuasetelman vaikuttavalle osallistumiselle, jonka myötä asukkaat valtaistuvat ja alkavat kokea sen arvon. Toisaalta osallistamista ja osallistumista tarkasteltaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, kenen intressejä toiminta toteuttaa (mt. 14). Kaikki osallistumisen muodot eivät ole vaikuttavia, sillä ne toteuttavat sellaisten päättäjien intressejä, jotka tavoittelevat osallistamisella lähinnä tehty-

jen päätösten hyväksyttämistä ja hankkeen toiminnan tehostumista. Todella vaikuttava osallistuminen haastaa aina valtasuhteita, joten konfliktit ovat väistämättömiä (mt. 15).

McCall (2004) on jakanut osallistumisen asteikon (taulukko 4) neljään tasoon, joista ylin on suurimman vaikutusvallan taso. Alimmalla, tiedon jakamisen tasolla suunnittelija tiedottaa osallisia. Suunnittelussa voidaan myös hyödyntää osallisilta saatua tietoa, mutta vain niiden aiheiden puitteissa, joista suunnittelijat ovat päättäneet. Seuraavalla, konsultoinnin tasolla osallisten mielipiteitä kartoitetaan tarjoamalla heille vaihtoehtoja, joista valita. Toiseksi ylin taso mahdollistaa jo asialistaan vaikuttamisen siten, että osalliset voivat itse osoittaa aiheita ja ongelmia, joista jatkossa käydään keskustelua. Ylin taso on kansalaisten oma-aloitteista toimintaa, jossa sekä aloite, keskustelu, päätökset että niiden toimeenpano ovat kansalaisten omassa päätösvallassa.

Taulukko 4. McCall: Osallistumisen asteikko

KANSALAISTEN OMA-ALOITTEINEN TOIMINTA	OSALLISTUJILLA ON VALTAA ALOITTEISTA PÄÄTÖSIIN ASTI
PÄÄTÖKSENTEKOON MUKAAN OTTAMINEN	OSALLISTUMINEN ON KOHTEIDEN JA VAIHTOEHTOJEN KEHITTÄMISTÄ
KANSALAISTEN KONSULTOINTI	OSALLISTUJAT VALITSEVAT VAIHTOEHDOSTA TAI JATKOKEHITTÄVÄT ENNALTA PÄÄTETTYJÄ VAIHTOEHTOJA
TIEDON JAKAMINEN	OSALLISTUJAT TUOTTAVAT PAIKALLISTIETOA

Lähde: McCall, Michael Keith (2004): Can participatory-GIS strengthen local-level spatial planning? Suggestions for better practice.

McCall kirjoitti osallistumisesta paikkatietojärjestelmiä hyödyntävässä suunnittelussa ja painotti paikallisen tiedon merkitystä. Verrattuna tieteelliseen tietoon paikallistietous voi toisissa asioissa olla hyvinkin tarkkaa, toisissa taas epämääräistä. Osallistava suunnittelu on McCallin mukaan liian usein tarkoitettu legitimoimaan jo tehtyjä päätöksiä. Siten ennen osallistamistoimia tulisi aina selvittää, mitä osallistumisella tavoitellaan. Laajaan vaikuttavuuteen vaaditaan aina osallistumisen ulottumista aloitteesta implementointiin asti.

Arnsteinin asteikko on kahdeksanportainen, Whiten ja McCallin asteikot neliportaisia. Lisäksi verratessani asteikkoja rinnakkain, arvioin alimpien askelmien asettuvan hieman eri tasoille. Siten asteikkojen suoraviivainen yhdistäminen ei vaikuttanut mahdolliselta. Kaikissa taulukoissa oli kuitenkin oleellisina pitämiäni elementtejä, joten päädyin muodostamaan niiden pohjalta aineiston käsittelyä varten tämän tutkimuksen tarpeeseen tarkemmin soveltuvan asteikon, joka on tiivistetty taulukkoon 5. Sen alin taso on lumeosallistuminen. Sillä tarkoitan tässä tutkimuksessa sellaista osallistamista, jossa luodaan ihmisille mielikuva, että osallistumisella on valtaa vaikuttaa asuinalueen rakennetun ympäristön muutokseen, mutta todellisuudessa vaikuttavuutta ei voida osoittaa juurikaan olevan. Lumeosallistumiseen ei sisälly sellainen toiminta, jolla on muita tavoitteita, kuten tarjota harrastuksia tai vertaistukea. Tällaista toimintaa Jakomäessä on ollut paljon esimerkiksi lähiöprojektin puitteissa sekä Pienperheyhdistyksen ja kirkon toiminnan piirissä, ja niiden saavutuksia voidaan arvioida niiden lähtökohdista käsin. Omassa aineistossani haastateltavat kertovat usein positiiviseen sävyyn tällaisesta toiminnasta, mutta koska tutkin osallistumisen vaikutusta kaupunkisuunnitteluun, käytän arviointiasteikkoa vain siihen liittyvään osallistamiseen. Lumeosallistumisen kriteerit täyttää sellainen toiminta, jossa vuorovaikutuksen tavoitteena on ollut asukkaiden hyväksynnän hakeminen päätöksille, joiden sisältöön heillä ei ole ollut todellista vaikutusvaltaa.

Taulukko 5. Asukasosallistumisen asteikko

OSALLISTUMISEN MUOTO	VAIKUTTAVUUDEN TASO
1 RAJATTU KANSALAISSALTA IDEOINNISTA TOTEUTUKSEEN	KANSALAISILLA TODELLISTA VAIKUTUSVALTAA ASUINALUEENSA KAAVOITUKSEEN.
2 KUMPPANUUS	KANSALAISILLA OSITTAISTA VALTAA. HALLINNON VALIKOIMILLA TOIMIJOILLA ON YHTEISTYÖN, KONSULTOINNIN JA NEUVOTTELUIDEN MYÖTÄ TODELLISTA VAIKUTUSVALTAA LOPPUTULOKSEEN.
3 PAIKALLISTIEDON KERÄÄMINEN	KANSALAISET KONSULTTEINA. KAKSISUUNTAINEN KOMMUNIKAATIO, JOSSA ASUKKAILTA KERÄTÄÄN PAIKALLISTIETOA KAAVASUUNNITTELUN POHJATIEDOKSI.
4 TIEDOTUS	YKSISUUNTAINEN KOMMUNIKAATIO HALLINNOLTA ASUKKAILLE. USEIN TAVOITTEENA PÄÄTÖSTEN HYVÄKSYMINEN. LÄPINÄKYVYYS MAHDOLLISTAA KANSALAISSOSALLISTUMISEN ALOITTAMISTA.
5 LUMEOSALLISTUMINEN	OSALLISTAMINEN, JOSSA VUOROVAIKUTUS LUO MIELIKUVAN, ETTÄ OSALLISTUMINEN VAIKUTTAA ASUINALUEEN RAKENNETUN YMPÄRISTÖN MUUTOKSEEN. TODELLISUUDESSA VAIKUTUSVALTAA EI VOIDA OSOITTAA OLLEEN.

Seuraava taso on tiedottaminen, joka on yksisuuntaista, hallinnosta asukkaiden suuntaan tapahtuvaa viestintää. Tiedottaminen on asteikolla korkeammalla tasolla kuin lumeosallistuminen, sillä tiedottamisen tarkoitus on eksplisiittisesti yksisuuntainen tiedottaminen. Toiminnan tarkoitus on siten vilpittömämpi kuin lumeosallistumisessa. Lisäksi, kuten Arnstein (1969, 219) esittää, tiedottaminen voi olla ensiaskel, joka johtaa vaikuttavaan osallistumiseen osallistujien tiedon lisääntyessä. Tästä seuraava taso on paikallistiedon kerääminen, jossa kommunikatio on kaksisuuntaista. Kansalaiset osallistetaan konsultteina, joiden kokemusasiantuntijuutta hallinto ja suunnittelijat pyrkivät hyödyntämään alueen suunnittelussa. Kansalaisille voi toiminnasta aiheutua kustannuksia nähdyn vaivan ja käytetyn ajan muodossa. Moni osallistumaan pyrkivä kansalainen haluaa ja kykenee silti osallistumaan tällä tavoin. Tällainen osallistuminen voi kuitenkin sulkea ulkopuolelle osan asukkaista. Aina ei ole kyse pelkästään ajankäytöstä tai vaivalloisuudesta. Osallistumiseen ei ole kannustimia, jos uskoa omaan asiantuntijuuteen ei ole (Luhtakallio ja Mustranta 2016). Paikallistietoa tarjoavana asukaskonsulttina osallistuminen voisi kuitenkin olla periaatteessa kaikille avointa ja mahdollista, jos osallistumisen lähtökohdista pyrittäisiin yhdenvertaistamaan. Osallistumisen kynnyksiä voidaan laajaa ja inklusiivisen tiedottamisen lisäksi kohentaa myös esimerkiksi koulutus-, päivähoito- ja työllisyyspolitiikalla, jotka helpottavat arkea ja tukevat osallisuuden tunnetta.

Toiseksi ylin taso on kumppanuus, eli asukkaiden osittainen valta. Kumppanuusosallistaminen juontaa juurensa lainsäädännössäkkin mainitusta asiakasosallisuudesta. Osallistumisen inklusiivisuuden kannalta kumppanuusosallistamisen taso voisi olla edellisen, paikallistietoa korostavan tason alapuolella. Syynä on se, että kumppanuustasolla hallinto valikoi asiakasosallistajat, eli toisin kuin paikallistiedon keräämiseen tähtäävässä asukaskonsulttien osallistumisessa, kumppanuusosallistuminen ei ole kaikille avointa. Osallistumaan pääsevilla on kuitenkin enemmän todellista vaikutusta suunnittelussa, joten joidenkin asukkaiden vaikutusvalta lisääntyy. Valittujen osallistujien voidaan ajatella edustavan suurempaa joukkoa ihmisiä. Edustajat pyrkivät vilpittömästi ajamaan taustajoukkojensa ja useimmiten myös koko alueen yhteistä hyvää, tuovat esiin tärkeitä yksityiskohtia ja pystyvät luomaan alueelle toimivaa yhteistyötä. Edustetut ovat todennäköisesti myös hyvin tyytyväisiä siihen, että joku muu vie heidän viestiään eteenpäin, jos heillä esimerkiksi on puutetta resursseista tai uskosta omaan asiantuntijuuteen. Kumppanuusosallistaminen on eräänlainen hätäratkaisu, kun halutaan lisätä osallistumista, mutta yhdenvertaisen osallistumisen saavuttaminen kestäisi liian kauan. Osallistumaan valittujen edustavuutta alueen ihmisistä ei pyritä tai pystytään millään tavalla selvittämään, eikä osallistumisen tavoitteena ole alueen asukkaiden keskinäinen tasa-arvo.

Kumppanuus on yhdenvertaisempaa siinä tilanteessa, että tiedottamisen ja paikallistiedon keräämisessä on onnistuttu. Jos viestinnällä on tavoitettu alueen suuri enemmistö, voidaan olettaa halukkaiden etsivät kanavia, joiden kautta tulla kuulluksi. Ongelmaksi jää todentaa viestinnän toteutunut laajuus ja tavoitavuus, sillä myös hallinnon resurssit ovat rajalliset. Lopullinen päätösvalta on suunnittelijoilla ja hallinnolla. Kumppanuuden perusteena on asiakkuuslähtöisyys, eli halu kohdentaa osallistumista suurimmille käyttäjäryhmille, joiden oman intressin ajatellaan vaikuttavan positiivisesti osallistumisen aktiivisuuteen. Siten kumppanuuden perustelu asiakkuuslähtöisyydellä saattaa vähentää osallistumisen inklusiivisuutta ja asukkaiden potentiaalista demokraattista valtaa oman alueensa suunnittelussa.

Todellisen vaikutusvallan tasolla kansalaisilla on todellista päätösvaltaa niissä asioissa tai sillä laajuudella, jonka hallinto on määritellyt. Esimerkiksi osallistuvasta budjetoinnista sovellettu, Helsingissä käyttöön otettava osallisuusmalli voi toteutuksesta riippuen olla tällaista vallankäyttöä. Siinä kaupunkilaisten ideoiden toteuttamiseen varataan 4,4 miljoonaa euroa kaupungin vuosibudjetista. Ideoita pyritään keräämään jokaisesta kaupunginosasta kaupungin työntekijöinä toimivien stadiluotsien avulla. Ideat arvioidaan ja esivalinta suoritetaan hallinnossa. Toteutettavat ideat valitaan kansanäänestyksellä, johon kaikki 12 vuotta täyttäneet kaupunkilaiset saavat osallistua. Kansalaisten suoran vallan laajuus on siis rajoitettu, mutta se ulottuu aloitteesta päätöksentekoon. Kaupunkilaisia voidaan myös ottaa mukaan jatkosuunnitteluun ja toimeenpanoon.

Kaupunkisuunnittelussa ja kaavoituksessa tällaisen vaikutusvallan taso tarkoittaisi sitä, että kaupunkilaisten esittämien ideoiden olisi mahdollista päätyä asemakaavoituksella toteutettavaksi rakentamiseksi. Esitetyt ideat käsiteltäisiin hallinnossa siten, että niiden kustannukset ja vaikutukset esimerkiksi esteettömyyteen, kaupunkikuvaan, ja –rakenteeseen arvioitaisiin. Kaavan laatiminen valittujen ideoiden pohjalta voisi edelleen olla virkahenkilöiden työtä ja kaupungin infrastruktuurin rakentaminen toteutettaisiin julkisin varoin. Ideoista voitaisiin äänestää tai päättää muilla asukkaita osallistavilla tavoilla. Yksittäisten kohteiden, kuten asuinrakennusten rakennuttajana toimisi kaupunki, yksityinen yritys tai asukas-yhteisö. Eräs tapa tukea ideoinnista implementointiin ulottuvaa asukasosallistumista olisi edistää naapurustossa muodostettujen yhteisöjen itsenäistä toimintaa, mahdollisesti jopa osoittamalla rahoitusta yhteisöjen toimintaan. Stadiluotsimallin mukaisesti kaupungilla voisi olla asuinalueilla yhteisöjen ideointia tukevia aluearkkitehteja. Tällöin toiminta olisi asetettava myös arvioinnin ja jat-

kokehityksen kohteeksi, jotta voitaisiin varmistaa sen inklusiivisuus, avoimuus ja tasa-arvoinen osallistumismahdollisuus.

Keskityn omassa tutkimuksessani kaupunkisuunnitteluun ja kaavoitukseen. Siten rajaan ulkopuolelle osan muusta asukasosallistumisesta, esimerkiksi tapahtumiin keskittyvän kansalaisaktiivisuuden ja -toiminnan, jossa kansalaisten aloitteesta toimeenpanoon ulottuva vaikuttavuus voidaan toteuttaa hieman eri tavoin, sillä sääntely ja vaikutukset eroavat kaupunkisuunnittelusta. Kaupunkisuunnittelussa ja kaavoituksessa kunnalla on suuri rooli kaavoittajana ja rakentamisen mittakaava asettaa omat vaatimuksensa. Asteikkojen ylimmät luokat, eli kansalaisvalta aloitteesta implementaatioon saakka, voidaan olettaa saavan vähemmän havaintoja kuin asteikkojen alimmat luokat, joissa kyse on huonoimmillaan lueosallistumisesta ja parhaimmillaan asukkaiden yksisuuntaisesta tiedottamisesta. Viime aikojen muutamat esimerkit asukasyhteisöjen voimin toteutettavasta kerrostalon yhteisörakentamisesta osoittavat kuitenkin, että myös asukasvoimin toteutettava implementointi on mahdollista. Siten on paikallaan tarkastella, miten paljon asukkaat voivat oikeastaan itse prosessin eri vaiheissa vaikuttaa oman asuinympäristönsä muutokseen.

5. Aineistojen analyysi ja tulokset

Perusteet osallistumiselle kaavoituksessa juontuvat kansallisesta lainsäädännöstä. Perustuslaista, maankäyttö- ja rakennuslaista ja kuntalaista osallistumisen tavoitteet juontuvat kaavoitukseen. Tässä tutkimuksessa tausta-aineistona ovat Jakomäen asemakaavamuutokseen liittyvät asiakirjat, jotka ovat kootusti saatavilla Helsingin karttapalvelun nettisivulla. Varsinainen aineisto koostuu tekemistäni haastatteluista. Aloittaen asiakirja-aineistosta, molemmat aineistot käydään läpi eritellen niissä esiintyviä tavoitteita ja osallistumiseen liittyvien tavoitteiden toteutumista. Asiakirja-aineistossa suuri osa tavoitteista liittyy yleisesti hankkeen rakentamiseen, eikä niiden toteutuminen kuulu tämän työn sisältöön. Haastatteluaineistossa tavoitteet keskittyvät osallistumiselle asetettuihin tavoitteisiin. Molemmista aineistoista osallistumisen tavoitteet ja niiden toteutuminen asetetaan osallistumisen asteikon luokkiin ja analysoidaan asteikon viitekehyksessä. Lopuksi tehdään yhteenveto osallistumisen vaikuttavuudesta.

Tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Barber 1984; Kettunen 2004; Christensen ym. 2016b) osallistumisen lisäämistä on perusteltu yhteisen hyvän tai tasa-arvon toteutumisella ja demokratian vahvistamisella. Perinteisen poliittisen osallistumisen vähentyminen voi saada aikaan järjestelmän legitimitietin horjumista, mitä on pyritty korjaamaan osallistumista lisäämällä. Myös näkemys paremmat resurssit hallitsevien kansalaisten laajemmasta osallistumisesta on saanut kannatusta (esim. Mäenpää ym. 2017). Toisaalta osallistumisen voidaan myös ajatella tuottavan hyviä sivutuloksia kuten lisääntynyttä aktiivisuutta, tietämystä ja harkintakykyä sekä tätä myötä poliittisten velvoitteiden omaksumista (ks. esim. Pateman 1970). Riippumatta siitä, käsitetäänkö osallistuminen itseisarvollisena tai järjestelmän välineenä, voidaan pyrkiä arvioimaan osallistumisen vaikuttavuuden tavoite ja toteutunut määrä tietyssä, todellisessa hankkeessa. Vaikuttavuus riippuu siitä, miten osallistumisen tarkoitus on ymmärretty ja miten osallistumista lisääviä toimia on tehty.

5.1. Tausta-aineisto ja hankkeen tavoitteet

Tässä luvussa tarkastelen Jakomäen kaavahankkeen asiakirja-aineistossa ilmeneviä osallistumisen tavoitteita, aloittaen ensin siitä, miten osallisuus ja osallistuminen ovat tulleet vakinaiseksi osaksi kaupunkisuunnittelun sanastoa.

Osallistumisen lisäämisen periaate läpäisee koko yhteiskunnan, sillä se on kirjattu moniin eri lakeihin ylimmältä oikeusasteelta lähtien. Kansalaisten oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen on kirjattu perustuslakiin. Muussa lainsäädännössä oikeus osallistua kollektiiviseen päätöksentekoon on perusteltu alueellisesti ja funktionaalisesti. Tietyllä maantieteellisellä alueella pysyvästi asuvilla voidaan katsoa olevan poliittiset oikeudet kyseisen alueen päätöksentekoon (Setälä 2003, 23). Esimerkiksi kuntavaaleissa äänioikeus on sidottu asianomaisessa kunnassa asumiseen. Funktionaalisen määritelmän mukaan päätöksentekoon tulisi olla oikeus sellaisilla, joiden elämään päätökset vaikuttavat (Setälä 2003, 23). Maankäyttö- ja rakennuslaissa, jossa säädetään osallistumisesta kaupunkisuunnitteluun ja kaavoitukseen, osallistuminen perustellaan funktionaalisesti. Sen mukaan:

”Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.”

(MRL, 8. luku, 62 § *Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa*)

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoite on ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Muista tavoitteista osallistumismahdollisuuksien turvaaminen, suunnittelun vuorovaikutteisuus, monipuolinen asiantuntijuus ja avoin tiedottaminen kietoutuvat kansalaisosallistumisen mahdollisuuksien lisäämiseen.

Laki ohjaa kaavoitusta suoraan, mutta kuntien toimintaan kaavoituksessa ja yksittäisissä hankkeissa pyritään vaikuttamaan myös poliittisilla ohjelmilla ja strategisilla kirjauksilla. Jakomäen kehityshankkeen tullessa vireille vuonna 2014, voimassa oli Helsingin kaupungin strategia vuosille 2013–2016, jossa osallisuuden lisääminen oli vahva teema. Uusimmassa strategiassa, ”maailman toimivin kaupunki”, vuosille 2017–2021 kaupungin toimivuuden kerrataan rakentuvan tasa-arvolle, yhdenvertaisuudelle, sosiaaliselle koheesiolle ja osallistuvuudelle. Siinä linjataan, että asukkaiden vaikutusvaltaa elinympäristöönsä kasvatetaan. Sosiaalista sekoittamista rakentamisessa jatketaan, jotta alueellinen eriytyminen vähenisi ja heikommassa asemassa olevia aktivoidaan osallistumaan. Käyttöön otetaan osallisuusohjelma ja osallistuva budjetointi. Strategiassa osallistuminen liittyy kaupungin kilpailukykyyn, mutta

myös avoimuuteen, yhdenvertaisuuteen ja syrjäytymisen torjuntaan. Osallisuuden periaatteet on myös kirjattu kaupungin hallintosääntöön, joten ne sitovat koko kaupunkiorganisaatiota.

Aloitin tutkimuksen tarkastelemalla Jakomäen asemakaavoitukseen liittyvistä asiakirjoista hankkeen tavoitteita. Asiakirjoja oli 17 kappaletta ja niitä analysoitiin NVivossa. Tarkastellut asiakirjat olivat osallistumis- ja arviointisuunnitelma vuodelta 2014 ja sen päivitetty versio vuodelta 2017, niiden molempien saatekirjeet, vuoden 2015 asukastyöpajoista koottu materiaali, arkkitehtuurikilpailun infotilaisuuden materiaali, kilpailuohjelma sekä arvostelupöytäkirja, juliste, jolla kilpailuehdotusten nähtävillä olosta tiedotettiin, kilpailusta saatu koululaispa-laute sekä asukastilaisuudesta ja netin kautta saatu palaute, asemakaavan selostus päiväyksellä 12.12.2017 sekä muutettu selostus 29.5.2018, kiinteistölautakunnan päätösehdotus arkkitehtuurikilpailun tuloksesta, kaupunkiympäristölautakunnan päätös 12.12.2017, kaupunkiympäristölautakunnan 29.5.2018 tekemä esitys kaupunginhallitukselle asemakaavan muutoksen hyväksymisestä ja vuorovaikutusraportti. Useimmissa näistä asiakirjoissa esitellään yleiset tavoitteet Jakomäen keskiosan kehityshankkeelle. Osallistumiselle asetettuja tavoitteita käsitellään lähinnä vuorovaikutusraportissa.

Useimmissa kaavoituksen asiakirjoissa käydään läpi, millä tavoin lainsäädännön edellyttämä vuorovaikuttaminen on käytännössä toteutettu. Niissä todetaan kaavavalmistelun olleen julkista sekä kerrotaan miten osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa on noudatettu, miten osallisia on tiedotettu ja mitkä palautteenantokanavajat ja -ajat ovat olleet käytössä. (Yleisesti kaavoitusprosessista ja viestinnästä luvussa 3.2.) Sanamuodot toistuvat melko samanlaisina. Osallistuminen onkin osin ulkopuolelta asetettu toimintatapa, jota kaavoituksessa noudatetaan huolellisesti, mutta samalla kirjaukset antavat kaavamaisen toteuttamisen vaikutelman. Toisaalta Jakomäessä lakisääteisen kaavaosallistumisen ja tavaksi muodostuneen tiedottamisen lisäksi osallistumista mahdollistettiin esimerkiksi työpajatyöskentelyllä ja keräämällä mielipiteitä arkkitehtuurikilpailun ehdotuksista. (Ks. luku 3.3.) Lisäksi allianssimallin yhdeksi tavoitteeksi on asetettu vuorovaikutus, joka pitää sisällään osapuolten osallistamisen. Tavoitteet ovat osa allianssikumppaneiden kannustinjärjestelmää, jossa tavoitteiden toteutuminen johtaa allianssikumppaneille parempaan tulokseen. Allianssimalli itsessään kuvaillaan keinona saavuttaa hankkeen tavoitteita kustannustehokkaasti.

Kaavamateriaaleissa keskitytään paljolti rakennetun ympäristön muokkaamiselle asetettuihin tavoitteisiin. Eniten niitä on arkkitehtuurikilpailun kilpailuohjelmassa, kaavaselostuksessa ja

kaupunkiympäristölautakunnan päätöksessä. Selkeästi erotettavia yläteemoja kehityshankkeelle ovat sosiaalinen ja toiminnollinen sekoittaminen, kaupunkirakenteen tiivistäminen, alueen yleisilmeen ja imagon kohentaminen ja palveluiden turvaaminen sekä alueen houkuttelevuuden lisääminen. Kaupunkiympäristölautakunnan mukaan kaava on yleiskaavan 2002 mukainen ja edesauttaa kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista. Kaavaselostuksessa todetaan ratkaisun lisäävän alueen asukasmäärää ja siten tiivistävän alueen yhdyskuntarakennetta ja parantavan palveluita. Kaupunkiympäristölautakunta avaa perusteluita todeten, että alueen palvelut turvataan rakentamalla uusi monitoimirakennus samalla kun palveluiden keskitäminen siihen ja vanhojen rakennusten purkaminen vapauttaa rakennusmaata asuinrakentamiselle, joka monipuolistaa alueen asumisen hallintasuhteisuutta. Myös arkkitehtuurikilpailun kilpailuohjelmassa kiinnitetään huomiota jälkimmäiseen. Pääosin 1960-luvulta olevan rakennuskannan keskelle kaavoitettavasta asuinrakentamisesta vapaarahoitteisen tuotannon tavoitteeksi ilmoitetaan vähintään 70 prosenttia.

Laadukkaan palvelu- ja asuinrakentamisen on tarkoitus parantaa alueen yleisilmettä, yhtenäisyyttä, viihtyisyyttä, imagoa ja houkuttelevuutta, mikä todetaan niin arkkitehtuurikilpailun kilpailuohjelmassa ja arvostelupöytäkirjassa, kaavaselostuksessa, vuorovaikutusraportissa kuin kaupunkiympäristölautakunnan päätöksessäkin. Palvelurakennuksen on kaavaselostuksen mukaan alueellisten palveluiden tarjoamisen turvaamisen lisäksi tarkoitus olla avoin monenlaiselle käytölle, joka tukee paikallisyhteisöä. Lisäksi arkkitehtuurikilpailun kilpailuohjelmassa mainitaan mahdollisuus sijoittaa asumista palvelevia yhteiskäyttötiloja palvelurakennukseen ja liiketiloja asuinrakennuksiin. Sosiaalisen kestävyuden lisäksi alueen rakentamisen tulee tukea ekologista, taloudellista ja kulttuurillista kestävää kehitystä.

Kilpailun julkistamistilaisuudessa, jossa esiteltiin myös allianssimallia, tavoitteeksi ilmaistiin asukkaiden osallistaminen. Osa allianssikumppaneiden tuloksesta on sidottu hankkeen vuorovaikutuksen onnistumiseen. Muuten osallistumisen sisällölle asetetut tavoitteet käyvät ilmi lähinnä vuorovaikutusraportista ja asukastyöpajoista kootusta materiaalista. Maininnat ovat lyhyitä, eikä niitä esiinny kovin montaa. Ensisijaisesti tavoitteena on ollut tiedottaa ja kuulla asukkaita. Asukastyöpajat lisättiin hankkeen vuorovaikutuksen toteutustapoihin ensimmäisen, vuoden 2014, osallistumis- ja arviointisuunnitelman jälkeen. Asiakirjojen perusteella voidaan arvioida, että näillä lakisääteisen kaavavaikuttamisen lisäksi toteutetuilla asukkaiden kohtaamistapahtumilla pyrittiin sekä takaamaan asukkaiden hyväksyntä hankkeelle että paikallistiedon kerääminen:

”Työpajan tavoitteena oli avata positiivinen keskustelu alueen kehittämisestä ja esittää asukkaiden toiveet ja tarpeet kaupungille selkeästi visuaalisessa muodossa.”

(vuorovaikutusraportti; asukastyöpajamateriaali)

Yhteisöllisyyttä ja osallistumisen lisääntymistä tavoiteltiin asukkaiden pariin jalkautumisen lisäksi eräänlaisen kumppanuuden kautta, kohdistamalla osallistamista tietyille henkilöille, joiden kautta tiedotuksen oletettiin jakautuvan laajemmalle.

”Paikallisekspertit ovat erilaisia kaupunkilaisia, joilta saadaan monipuolisia näkemyksiä alueensa kehittämiseen, ja jotka jakavat tietoa, herättävät keskustelua sekä luovat innostusta yhteisössään.”

(vuorovaikutusraportti; asukastyöpajamateriaali)

Päivitetyn osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaan asukasmielipiteet esiteltiin arkkitehtuurikilpailun palkintolautakunnalle ja asukasmielipiteitä käytettiin myös kaavaehdotuksen valmistelussa.

5.1.1. Asiakirjojen tavoitteet osallistumisen asteikolla

Kaavoituksen asiakirjojen tarkastelu osoittaa, että niissä osallistumisen tavoitteet ovat lähinnä tiedottaminen, paikallistiedon kerääminen ja asukkaiden hyväksyntä hankkeelle. Tavoitteet asettuvat asukasosallistumisen asteikon tasoille 3 ja 4. Asukkaiden hyväksynnän tavoittelu liitetään lähes kaikissa tarkastelluissa dokumenteissa paikallistiedon keräämiseen, joten on perusteltua luokitella se ylemmäs, kuin lueosallistumisen tasolle 5, sillä vaikka vielä asiakirjaa laadittaessa ei ole ollut näyttöä siitä, miten vaikuttavaa tällainen osallistuminen tulee olemaan, vaikuttaa tavoite olleen aidosti asukkaiden näkemysten ja paikallistiedon huomioiminen. Vaikka vuorovaikutusraportissa ja asukastyöpajamateriaalissa osaa alueen toimijoista kuvataan pyydetyn kumppaneiksi, ei niissä ilmene sellaisia keskusteluja tai tapahtumia, joissa näillä kumppaneilla olisi ollut erityisesti vaikutusvaltaa suunnitteluun. Siten asteikon taso 2, jossa kumppaneilla on todellista vaikutusvaltaa, ei dokumenttien perusteella toteudu. Kaupungin palkkaamien ulkoisten konsulttien koostamassa materiaalissa esitetään, että järjestämällä alueella työpajoja toivotaan syntyvän lisää yhteisöllisyyttä, keskustelua ja kiinnostusta kaupunkisuunnittelua kohtaan. Tällaisia hyviksi sivutuloksiksi luokiteltavia tavoitteita poliitti-

sen osallistumisen tai yhteisöllisyyden lisääntymisestä osallistamistoimien avulla ei ole kirjattu muuhun kaavamateriaaliin.

Asiakirjojen perusteella kaupunki ei tavoittele osallistamisella kovin suurta vaikuttavuutta. Tavoitteet voi arvioida pragmaattisiksi. Pyritään siihen, että kaupunkilaiset saavat tietoa, mutta perinteisen osallistumisen lisäksi muuta aktiivista osallistumista ei odoteta syntyvän. Tavoitteet ovat vaatimattomia, jos niitä verrataan osallistuvan demokratian teoriaan ja kaupungin strategiaan (ks. luku 3.1.). Ne kuitenkin täyttävät lainsäädännön vaatimuksen siitä, että kansalaisten osallistuminen pitää tehdä mahdolliseksi julkisen sektorin toimin. Yhteisöllisyyden ja kaupunkisuunnitteluun liittyvän kiinnostuksen ja sitä myötä osallistumisen lisääntymisen tavoite jää osittain roikkumaan ilmaan. Kaupungilla ei ole tällaisille tavoitteille mittareita eikä seurantaa, eikä tavoitteita mainita myöhemmissä Jakomäen sydämen kirjallisissa lähteissä. Yhtäältä arkkitehtuurikilpailun infotilaisuudessa esitellyssä materiaalissa yksi allianssin avaintulostavoitteista on vuorovaikutus ja viestintä, joka pitää sisällään myös osapuolten osallistamisen ja mielikuvan hankkeesta. Toisaalta kuitenkin vuorovaikutus ja viestintä ovat käsitteinä niin laajoja, ettei pelkästään näiden asiakirjojen perusteella voida tulkita yhteisöllisyyden ja osallistumisen lisääntymisen siirtyneen hankkeen osaksi. Lisäksi näiden allianssin osatavoitteiden osuus kokonaisuudesta jää melko pieneksi. Yhteisöllisyyden lisääntymisen tavoitteeseen palataan kuitenkin vielä haastatteluiden analyysissä.

5.1.2. Osallistumisen vaikuttavuus asiakirjojen perusteella

Vuorovaikutusraportista voi tulkita osallistumisen olevan jonkin verran vaikuttavaa. Raportissa todetaan hyvin yleisellä tasolla, että mielipiteet on otettu huomioon, mutta yksityiskohtaisempia perusteluita tai selostusta siitä, minkä suuntaiset mielipiteet vaikuttivat tai tulevat vaikuttamaan tiettyihin rakentamisen ratkaisuihin, on vain muutamia. Enimmäkseen kuvailu on yleisluontoista:

”Mielipiteet on otettu huomioon kaavatyössä mm. uusien rakennusten ja toimintojen tilatarpeiden mitoituksessa ja sijoittelussa.”

(vuorovaikutusraportti)

Toisaalta useampia kommentteja kirvoittanut, häiritseväksi koettu liikennejärjestely Jakomäenpolulla on raportissa selkeästi kerrottu muutettavaksi asukkaiden toiveiden mukaiseksi uu-

nessa kaavassa. Vastaukseksi asukkaiden toiveisiin turvallisesta ympäristöstä voidaan tulkita kaavaselostuksesta ilmenevä ulkotilojen suunnittelu siten, että sosiaalinen kontrolli lisääntyy.

”Uudet korttelit ja keskeisesti sijoitetut leikkipuisto- ja piha-alueet elävöittävät Jakomäen ostoskeskuksen ympäristöä lisäämällä yleistä aktiivisuutta, sosiaalista kontrollia ja ympäristön laatua ja sillä tavoin kasvattavat turvallisuuden tunnetta. Uudella asuntorakentamisella on tarkoitus saada alueelle hallintamuodoiltaan monipuolisia uusia asuntotyyppejä.”

(kaavaselostus)

Näillä alueen viihtyisyyttä ja turvallisuutta koskevilla mielipiteillä voidaan arvioida olleen todellista vaikutusta siten, että paikallistietoa on käytetty suunnitteluorganisaatiossa pohjana kaavassa tehdyille ratkaisuille liikennejärjestelyiden ja toimintojen sijoittamisen suhteen.

Vuorovaikutusraportissa osin myös esitetään perusteluita sille, miksi osallistuminen ei ole joissain kohdin ollut vaikuttavaa. Syyksi esitetään osallistumisen kohdistuminen asioihin, joita käsillä olevassa kaavassa ei käsitellä. Eräs asukkaiden toivoma parannuskohde on ostoskeskus ja sen läheinen jalankulkualue. Vuorovaikutusraportissa todetaan, että nämä alueet sisältyvät toiseen, aikaisemmin tehtyyn kaavaan, joten niitä ei käsitellä tässä kaavassa. Alueella toteutetut osallistamistoimet ovat kuitenkin saattaneet hämärtää asukkaiden käsitystä siitä, mihin kommentteja kaivataan, sillä aiemmin järjestetyissä asukastyöpajoissa, joista koostettu materiaali on myös vuorovaikutusraportin liitteenä, on käsitelty Jakomäen keskuksen kaikkia julkisia alueita. Toisaalta on vaikea arvioida, onko mielipiteillä, jotka kohdistuvat Jakomäen sydän –hankkeen kaavan ulkopuolelle jäävän keskusta-alueen ympäristön kohentamiseen, ollut vaikutusta. Vuorovaikutusraportissa todetaan kävely-ympäristön suunnitelmien kuuluvan yksityiskohtaisemman suunnittelun piiriin, josta tehdään ratkaisuja vasta myöhemmässä vaiheessa. Saattaa olla, että asukkaiden mielipiteet on tallennettu rakennuslupa- ja katusuunnitteluvaihetta varten. Tässä hankkeessa osallistumisen vaikuttavuutta ei kuitenkaan tältä osin ole ollut. Asukkaille keskusta-alueen kehityshanke, joka ei kuitenkaan koske koko keskusta-alueita saattaa olla vaikea mieltää. Vastine asukkaiden mielipiteisiin tuo esiin sen, että jokaisella hankkeella on rajansa, joita ei voi kesken muuttaa. Samaan aikaan osallistujia saattaa kokea vastineen perustelun turhauttavana arvosteluna siitä, että osallistuminen on ollut väärin kohdistettua ja siksi ilman vaikutusta.

Itse monitoimirakennusta koskien vaikuttaa siltä, että asukkaiden vaikutusvaltaa on ollut hyvin vähän. Vuorovaikutusraportissa todetaan, että kaavassa määrätään rakennusten sijainnista, rakennusoikeudesta, kerroskorkeudesta ja muusta tarpeellisesta. Nämä tekijät oli määritelty arkkitehtuurikilpailun kilpailuohjelmassa ja ehdotukset noudattivat ohjelmaa. Lähtökohdat suunnittelulle määriteltiin siis kilpailuohjelmassa. Asukastyöpajamateriaali oli kilpailuohjelman laatijoiden käytössä, mutta asiakirjoissa ei ole mainintoja siitä, miten materiaaleja käytettiin. Vuorovaikutusraporttiin on koottu asukastyöpajojen materiaali sekä asukkaiden antamat mielipiteet. Mielipiteet ovat moninaisia ja toisinaan vastakkaisia esimerkiksi sen suhteen, mihin rakennuksen osaan kunkin toiminnon (esimerkiksi päiväkotitai nuorisotalo) tulisi uudessa rakennuksessa sijoittua. Oksman ym. (2014) ovat todenneet, että eräs osallistumisen haaste on se, että asukaspalautteen käsittely on työlästä ja aikaa vievää, mikä saattaa osin selittää sitä, että vastineet asukasmielipiteeseen ovat yleisluontoisia ja pyrkivät vastaamaan moneen erilaiseen mielipiteeseen kerralla.

Vuorovaikutusraportista ei suoraan ilmene, ovatko asukkaiden mielipiteet kilpailun ehdokkaista vaikuttaneet voittajan valintaan. Kilpailuohjelmassa listattujen arvostelukriteerien joukossa asukasmielipide ei ole. Kiinteistölautakunnan päätösehdotuksesta saa mielikuvan, että palautteen antaminen kilpailuehdotuksista on ollut päätöksentekoon vaikuttavaa:

”Kilpailutyöt ovat olleet esillä Jakomäen kirjastossa 3.4. - 13.4.2017. Töitä on ollut mahdollista kommentoida sähköisen palautekanavan kautta. Saadut palautteet käsiteltiin kilpailun arvostelun yhteydessä. – – Myös näistä tilaisuuksista saadut palautteet on otettu huomioon kilpailutöitä arvosteltaessa.”

Myös osallistumis- ja arviointisuunnitelman perusteella voi tehdä sellaisen tulkinnan, että asukasmielipiteellä olisi ollut vaikutusta kilpailun lopputulokseen. Tällainen asukkaille luovutettu vaikutusvalta olisi toteutuessaan tarkoittanut, että osallistumisen asteikolla arvioituna vaikuttavuus olisi ollut vähintään tasolla 3, eli paikallistiedon keräämistä, mutta osin myös kumppanuuden tasolla 2, sillä osa kisaehdotusten arviointitapahtumista järjestettiin uuden monitoimirakennuksen tuleville käyttäjäryhmille, eli asiakkaille ja työntekijöille. Mikäli kilpailuohjelma ja lähtökohdat suunnittelulle olisivat selvästi perustuneet asukastyöpajoissa tai muilla tavoin ilmenneille asukkaiden ideoinnille ja asukkaiden mielipiteillä ehdotuksista olisi ollut vaikutusta, olisi vaikuttavuuden tason voinut arvioida olevan jo lähellä osallistumisen asteikon ylintä tasoa. Arkkitehtuurikilpailun arvostelupöytäkirjasta kuitenkin ilmenee, ettei

palkintolautakunta ole käyttänyt asukasmielipidettä arvosteluperusteena. Siten lopullisten ilmoitettujen arvosteluperusteiden perusteella osallistaminen, joka tapahtui kilpailutöiden kommenttien keräämisenä, muuttui kesken prosessin lumeosallistumiseksi, joka sijoittuu osallistumisen asteikon alimmalle tasolle, sillä monista asiakirjoista tulee mielikuva siitä, että asukkaiden osallistuminen on ollut todellista vaikuttavampaa.

Toisaalta jatkosuunnittelussa jätetään mahdollisuus toteuttaa kumppanuuden tasoista osallistumista rakennuksen tilajaon ja toimintojen sijoittumisen suhteen. Vuorovaikutusraportissa rakennuksen sisätilojen suunnittelusta todetaan, ettei kaavassa voida määrätä rakennuksen tilajaosta tai toimintojen sijoittumisesta, mutta niitä kehitetään myöhemmin hankesuunnitelmassa hallintokuntien kesken. Termi hallintokunta viittaa kunnan eri toimialoihin ja niiden alaisiin tehtäviin. Jakomäen sydän –hankkeessa uutta monitoimitaloa onkin suunniteltu yhdessä niiden palveluyksiköiden (esimerkiksi koulu, päivähoido, nuorisotyö) työntekijöiden kanssa, jotka tulevat uudessa talossa työskentelemään. Lisäksi mukaan on kutsuttu yhdistysten edustajia. Kaavoituksen luonne yhteistyönä viranhaltijan, tilaaja, rakentajan ja suunnittelijoiden kesken käy ilmi asemakaavan selostuksessa ja kaupunkiympäristölautakunnan päätöksessä, joissa todetaan rakennussuunnittelun edistyneen kaavoituksen rinnalla siten, että tonttien varauksensaajat (l. allianssiosapuolet) ovat tehneet yhteistyötä kaavoittajan kanssa.

Jakomäessä käytetty allianssimalli laajentaa tätä yhteistyötä rakennuksen käyttäjien suuntaan. Siten asukkailla voidaan ajatella olleen hieman enemmän vaikutusvaltaa kuin yleensä. Verkostomaisen uuden julkishallinnan ominaisuus on, että julkisen sektorin kumppaneikseen valitsemilla toimijoilla on julkisen sektorin niille jakamaa valtaa. Jää tarkemmin osoittamatta, onko tällaista valtaa ollut kumppanuuden verkostoon valituilla toimijoilla. Kaupunkiympäristölautakunnan päätösesityksen mukaan kaavakartan aineistoon tehtiin kuitenkin julkisen nähtävilläolon jälkeen kaavaehdotuksen jatkosuunnittelun johdosta sellaisia muutoksia, joista neuvoteltiin muiden asianomaisten tahojen kanssa ja jotka eivät koske muiden etua. Avoimen osallistumisen päättymisen jälkeenkin on siis periaatteessa olemassa vaikuttamisen väylä niille, jotka osaavat tai kutsutaan sitä käyttämään. Tällä tavalla voidaan tehdä vain muutoksia, jotka eivät ole kovin huomattavia, mutta toisaalta saatavilla ei ole julkista tietoa siitä, mitä ne ovat olleet, jotta merkittävyyttä voisi arvioida. Läpinäkyvyyttä lisäisi tällaisen muutoslistauksen julkisuus.

Kaavahankkeen asiakirjojen perusteella osallistamisen tavoitteet asettuvat osallistumisen asteikolla välille 2–3. Samojen dokumenttien perusteella osallistumisen toteutumisessa vaikuttavuus on ollut tasoilla 2–5. Osallistumisen vaikuttavuuden jääminen lumeosallistumisen tasolle 5 esitetyistä tavoitteista huolimatta ei luo sellaista kuvaa, minkä perusteella asukasosallistuminen hankkeessa käytettyihin osallistamistoimiin olisi osallistujien kannalta mielekäästä, jos osallistumisella tavoitellaan vaikuttavuutta hankkeen lopputulokseen. Toisaalta hankkeen jatko suunnittelussa on voitu osin ylittää tavoitteisiin kumppanuusosallistamisen kautta.

5.2. Haastatteluaineisto

Tämä luvun ensimmäisessä kappaleessa kuvataan haastatteluaineistosta tavoitteiksi luokiteltu aineisto ja se, miten ne ovat toteutuneet. Luokkia on viisi. Aineiston perusteella määrittelin hankkeessa esiintyneitä osallistumisen tavoitteita olleen: tiedottaminen, paikallistiedon vieminen kaavoitukseen, hyväksynnän edistäminen ja muutosjohtaminen, yhteisön luominen sekä valitusten välttäminen. Niiden läpikäynti etenee mainintojen määrän mukaisessa järjestyksessä. Lopuksi näistä esitetään yhteenveto, jonka yhteydessä käsitellään lyhyesti sellaisia mainintoja, joissa esiintyi tavoitteita, joita oli vaikea luokitella mihinkään edellä mainituista. Toisaalta tällaiset maininnat olivat niin vähälukuisia, että erillisten luokkien muodostaminen olisi luonut niiden esiintyvyydestä väärän kuvan.

Toisessa kappaleessa kuvataan, miten tavoitteet ja niiden toteutuminen asettuvat osallistumisen asteikolle. Kuten edellisen luvun lopussa on kuvattu, asteita on viisi ja ne käydään läpi aloittaen alimmasta, lumeosallistumisen tasosta, jatkaen asteikolla ylöspäin aina kumppanuuden tasolle asti, sillä ylimmästä, rajatun kansalaisvallan, tasosta ei ole aineistossa havaintoja.

Kolmannessa kappaleessa käyn läpi sellaisia haastatteluissa esiin nousseita seikkoja, vaikuttivat niin merkittävältä, että luokittelin ne omaan luokkaansa, mutta jotka eivät ensisilmäyksellä sopineet millekään tietylle osallistumisen asteikon tasolle. Tästä huolimatta niillä saattaa olla vaikutusta osallistumiseen ja epäsuorasti myös sen vaikuttavuuteen.

5.2.1. Osallistumisen tavoitteet ja toteutuminen haastatteluaineistossa

Tiedottaminen

Tiedottamisella tarkoitetaan tässä kaupungin yksisuuntaista viestintää asukkaille kaavoitukseen liittyen. Kaupunkiympäristön toimialalla työskentelevät pitävät tiedottamista ensimmäisenä ja tärkeänä vaiheena siihen, että osallistuminen voi alkaa. Näin esitti myös Arnstein (1969, 219), vaikka sijoittikin tiedottamisen oman asteikkonsa alimpiin luokkiin. Haastattelussa esiin tulee myös, että mahdollisimman laajalla tiedotuksella tavoitellaan osallistumisen laajentumista niin, että yhä useampi ihminen osallistuisi. Samaan yhteyteen liitetään kuitenkin ajatus siitä, että asukas itse päättää osallistumisestaan, eivätkä muut tahot vaikuta tähän päätökseen. Tällaista näkemystä haastaa tutkimustieto (ks. esim. Wass 2017) siitä, että osallistuminen on vahvasti sidoksissa käytettävissä oleviin resursseihin. Esimerkiksi Luhtakallio ja Mustranta (2017) ovat esittäneet, että osallistumista voidaan mahdollistaa monin resurssien epätasaiseen jakautumiseen liittyvin keinoin pelkän tiedottamisen lisäksi.

Julkisen ja yksityisen sektorin suunnittelijat kuvaavat tiedottamisen olevan sitä, että asukkaat saavat tiedon siitä, että heidän asuinalueellaan on tapahtumassa jotakin, johon voi reagoida. Myös muut haastatellut, niin alueella työskentelevät kuin asukkaatkin, kokevat viestinnän tärkeänä. Melkein kaikki esittävät, että viestiä olisi hyvä pyrkiä viemään monin eri tavoin. Viestinnän keinoista mainitaan lehdet, hankkeesta tiedottavat julisteet, nettisivut ja sosiaalinen media, mutta tässä hankkeessa korostuu erityisesti paikan päällä tehty viestintä, jossa on pyritty kohtaamisiin asukkaiden ja alueella työskentelevien kanssa. Näissä tilanteissa tiedottaminen on usein ollut jollakin tavalla toiminnallista: siihen on voinut liittyä oheistoimintaa, kuten kyläjuhlat, sillä on voitu houkutella asukkaita esittämään omia ajatuksiaan hankkeen kohteesta tai tutustumaan hankkeeseen lähemmin tuomalla hanke osaksi esimerkiksi lasten ja nuorten arkea. Uusien viestintäkanavien lisäksi usein nousee esiin se, että alueella uskotaan olevan tehokas puskaradio. Sen myötä alueella kohdattujen tai muuten viestin saaneiden ihmisten uskotaan vievän sitä eteenpäin. Eräs alueella työskentelevä liittyy kasvokkain tapahtuvan viestinnän tehokkuuteen ajatuksen mutkattomasta tuttavallisuudesta:

”Täällä ehkä parhaiten ihmiset tavoittaa kuitenkin henkilökohtaisesti kutsumalla, että tulkaapa sinne kirjastolle nyt, kaffet! Niin jutellaan siitä meidän tulevasta.”

Suurin ristiriita tiedottamisen suhteen on se, kenet on tavoitettu. Ne haastateltavat, jotka ovat olleet allianssissa käyttäjäryhmiä edustavina kumppaneina suunnittelukokouksissa, kokevat tiedotuksen olleen laajaa, näkyvää ja asukkaat huomioivaa. Kuitenkin ne haastatellut asukkaat, joita ei ole tällä tavoin osallistettu, eivät muista hankkeesta juuri kuulleensa. Kasvokkain tapahtuva viestintä onkin luultavimmin ollut tehokkainta sellaisten asukkaiden parissa, jotka ovat uuden palvelurakennuksen käyttäjiä, sillä heidän tavoittamiseensa on panostettu allianssiosapuolten taholta normaalia kaavavuorovaikutusta enemmän. Palvelurakennuksen suunnitteluun mukaan kutsutut ovat saaneet tietoa tilaisuuksista suoraan sähköpostiinsa. Sen sijaan haastatelluista asukkaista kaksi sanoo, ettei ole saanut minkäänlaista tietoa Jakomäen sydän – hankkeesta. Erityisen huonona tiedotuskanavana he pitävät isännöintitoimistoa, sillä sen kautta tietoa ei välity. Eräs asukkaista esitti, että jos kaupunki todella haluaisi asukkaita tavoittaa, laitettaisiin jokaiselle asukkaalle tiedote muutoksista postiin. Toinen pohti, että eri viestintäkeinot saavuttavat eri ihmisiä. Haastateltavan mukaan netissä tapahtuva viestintä saavuttaa ne, jotka osaavat itseään kiinnostavaa tietoa etsiä. Paikalla tapahtuva viestintä sen sijaan voi saavuttaa laajemman joukon ja sillä voi konkreettisemmin herättää kiinnostusta.

Yleisesti käytettyjä vuorovaikutuksen keinoja kaavoituksen aloitus- ja luonnosvaiheessa ovat asukastilaisuudet ja kommenttien kerääminen Kerro kantasi –nettisivustolla. Jakomäessä asukastilaisuudessa suunnitelmiin saatiin 19 kommenttia, netissä 50 kommenttia. Eräs tiedottamisen keino oli arkkitehtuurikilpailun ehdotusten esittely. Niiden yhteyteen tuli nettisivustolla 36 kommenttia. Kilpailutöistä järjestettiin erikseen vielä nuorisotalolla tilaisuus, jossa kerättiin koululaisten ja nuorten mielipiteitä. Kaavaehdotukseen tuli enää yksi muistutus, jossa toivottiin toimintamahdollisuuksia pien- ja mikrorytityille.

Myös yksi kaupunkiympäristön toimialan työntekijä on jäänyt toivomaan, että hyvän tilaisuuden tullen vuorovaikutusta olisi ollut enemmän, ja keinoina muitakin kuin perinteisiä tapoja, jolloin olisi tavoitettu muitakin kuin aktiivisimmin osallistuvia.

”Oltais tavoitettu enemmän. Ja toi on niin iso, hieno juttu, että olis ollut kiva juttu, että olis saatu enemmän, niinku kaavoitukseen enemmän ja myös ihmisten tietoon enemmän, että tänne satsataan.”

Toisaalta työpajoissa mukana olleen mukaan Jakomäen hankkeessa vuorovaikutus on ollut pitkäkestoista, säännöllistä ja hyvin monenlaisia ryhmiä tavoittavaa. Yksi erityisen oivaltava

viestinnän keino on ollut se, että rakennuksesta tehtyjä mallinnuskuvia on ollut helposti alueen asukkaiden saatavilla harrastustiloissa. Jatkossa viestintään saatetaan valjastaa työmaaita, johon tuotaisiin vaihtuvaa sisältöä rakentamisen eri vaiheista sen edistyessä.

Haastatteluissa esitetään yhtäältä, että yhtenä viestinnän tavoitteena tulisi olla perustella ymmärrettävästi osallistujille, jos joitakin toiveita ei olla voitu toteuttaa ja toisaalta taas, että kirjallinen vastine asukkaiden toiveisiin saattaa olla riittämätöntä vuorovaikutusta. Jälkimmäisen kritiikin onkin tarkoitus kiinnittää huomio mahdollisimman varhaiseen viestintään, jolloin osallistumisella on mahdollista vaikuttaa enemmän.

Paikallistiedon vieminen kaavoitukseen

Paikallistiedon kerääminen on kaksisuuntaista viestintää, jossa osalliset saavat tiedon heitä koskevista muutoksista ja muutoksen parissa työskentelevät saavat kokemustietoa osallisilta. Paikallistieto nousee esiin kaikissa niiden henkilöiden haastatteluissa, jotka työskentelevät kaupunkisuunnittelun parissa sekä alueella työskentelevien parissa. Jakomäen hankkeessa on ollut aito tavoite siitä, että asukkaiden työpajoissa esittämät ideat ja ajatukset siitä, mitä he toivovat ja millaisena he näkevät asuinalueensa siirtyä arkkitehtuurikilpailun ja kaavoituksen myötä toteutukseen. Tätä pyrittiin edelleen vahvistamaan siten, että kilpailun voittaneen työn pohjalta jatkunut kaavoitustyö ja rakennussuunnittelu on sisältänyt tapaamisia palvelurakennuksen käyttäjäryhmien edustajiksi valittujen kanssa. Asukasyhteistyön laajuutta korostetaan ja paikallistiedon ja asukkaiden osaamisen arvostus tuodaan esiin.

”Me suunnittelijat saamme tietoja siitä, mitä meiltä odotetaan, mitä tiloilta odotetaan, miten niiden pitäis olla varustettuja ja sijaita, että se toiminta parhaalla mahdollisella tavalla olis mahdollista.”

”Siis sellaista hyvin, just sellaista tietoa, mikä rakennussuunnittelussa on oleellista.”

Toisaalta kaupunkiympäristön toimialalla työskentelevien ja muiden suunnittelijoiden haastatteluissa tuli ilmi, ettei tietojen ja toiveiden oletettu olevan kirjaimellisesti toteutettavia, vaan ideoita ja aiheita suunnittelutyön pohjaksi. Lisäksi paikallistiedon kerääminen sekoittuu tiedottamiseen ja se jopa esitetään tapana tiedottaa tulevasta muutoksesta, jotta tietoisuus muuttuisi muutosten hyväksynnäksi.

”Ensimmäinen tavoite on tietenkin se tiedonkeruu eri tasoilta. Ja samalla voidaan tiedottaa tästä muutoksesta. Että se ei tuu yllätyksenä. Vaan että se on kaksisuuntaista. Että kun sitä pidetään siellä esillä, niin silloin asukkaat tietää että jotain on siellä tapahtumassa. Ja toisaalta sitten se suunnitteluryhmä on saanut tietoa.”

”Tässähän on tiedottamisen ajatus ollut se, että kun kysytään ihmisiltä, että mitä he ajattelee tästä ympäristöstä. Käyttääkö he noita rakennuksia ja mitä he ajattelee niistä. Niin vielä enemmän kuin että suunnittelulle olisi kauhean konkreettista merkitystä sillä, että ihminen kertoo omaa kokemustaan, niin se ihminen nyt ainakin tietää, että täällä on tällaista tekeillä ja kertoo lähipiirille.”

Toisaalta osallistumisen kautta saadun tiedon nähtiin parantavan palveluiden sisältöä. Eräs yksityisellä sektorilla työskentelevä suunnittelija koki kuitenkin ongelmana, että tietoa ei aina ole helppoa saada kohdealueelta. Vaikka viesti saavuttaisi asukkaat yhtä reittiä, saattaa olla, että tieto asukkailta suunnittelijoille tarvitsee toisen reitin. Eräs ratkaisu Jakomäessä on ollut koota asukkaita omiin viiteryhmiinsä, joiden vetäjä voi toimia välittäjänä. Tällaisessa prosessissa tieto kuitenkin suodattuu viestinviejän kautta. Toisen suunnittelijan mukaan ongelma on toisinaan se, että osa palautteesta ei ole kovin hyvin muotoiltua ja perusteltua. Puutteista huolimatta suunnittelijat arvostavat paikallisten ajatuksia ja niitä halutaan kuulla.

Kaavan valmisteluvaiheessa paikallistietoa kerättiin laajamittaisesti työpajoissa, joissa pyrittiin kuulemaan sekä ennalta kartoitettuja toimijoita alueelta että satunnaisia asukkaita. Niissä osallistujilta kyseltiin koulun lisäksi esimerkiksi liikunnan ja kulkuväylien teemoista alueella. Työpajojen tuotteena syntyi kuvallisia visioita, jotka pyrkivät viestimään mielipiteiden moninaisuutta, ristikkäisyyttä ja vastakkaisuutta. Niiden oli tarkoitus herättää keskustelua sellaisessa vaiheessa, jolloin oli mahdollista vaikuttaa suunnitelmiin. Puheenvuoroista tehtiin kooste, jota käytettiin suunnittelun pohjatietona arkkitehtuurikilpailussa. Kilpailutyöt olivat kommentoitavana kirjastossa ja nuorisotalolla sekä sähköisesti. Niiden ympärille myös järjestettiin lisää työpajoja, joissa töistä toivottiin asukkaiden kommentteja. Töitä esiteltiin myös Jakomäki 50 vuotta –tapahtumassa, jossa oli suunnittelijoita kuulostelemassa asenneilmapiiriä asukkaiden joukossa. Eräs kaupunkiympäristön toimialan työntekijä korostaakin ihmisten kohtaamista ja kasvokkain käytävää keskustelua, jolloin esitetyistä toiveista pystytään antamaan palautetta ja ehkä paremmin ymmärtämään toiveen sisältö, sillä suunnittelija saattaa toteuttaa toi-

veen ulkoisesti erilaisessa muodossa kuin mitä asukkaalla on ollut mielessä, silti sisällön säilyttäen. Tästä esimerkkinä haastateltava kertoi kulkureitistä, jonka tarpeellisuuden eräs nuorison edustaja oli tuonut ilmi. Tärkeintä käyttäjille oli, että kulkureitti toteutetaan. Haastateltavan mielestä suunnittelijan tehtävä oli jalostaa tiedosta paras mahdollinen toteutus.

Kaikissa haastatelluissa ryhmissä ja melkein kaikissa haastatteluissakin ihmisten tarpeet ja tilojen käyttökelpoisuus suunnittelun lähtökohtana tuotiin esiin. Suunnittelijat pitivät itsestään selvänä, että paikallistieto on suunnittelulle hyödyllistä. Muut ammattiryhmät kehuivat sitä, miten hyvin asukkaat osasivat nimetä tilallisia tarpeitaan, ja vaikuttivat kokevan tarpeelliseksi asukkaiden kuulemisen.

”Uusien tilojen tulee vastata toiminnan tarpeita. Toiminnan tarpeita ei voida tietää, ellei ne jotka on sen toiminnan asiantuntijoita, pääse kertomaan omia käsityksiään.”

Uuden palvelurakennuksen jatkosuunnittelussa sen tulevien käyttäjien edustajat ovat kertoneet toiminnastaan ja tietojen pohjalta suunnittelijat ovat tehneet ratkaisuja. He ovat myös osallistuneet kokouksiin, joissa kokonaissuunnitelmaa käydään läpi. Suunnitteluun tällä tavoin osallistetut ovat keskustelleet omien asiakkaidensa kanssa palvelurakennuksen suunnitelmista ja vieneet viestiä asukkaiden ja suunnittelijoiden välillä.

Hyväksynnän edistäminen ja muutosjohtaminen

Tähän kategoriaan luokiteltiin sellaiset maininnat haastatteluaineistosta, joista kävi ilmi, että osallistumisella nähtiin välinearvo ja vuorovaikutusta pidettiin keinona toteuttaa varsinaista tavoitetta, joka on muutoksen hyväksyntä. Eräs yksityisellä sektorilla työskentelevä suunnittelija esitti, että osallistuminen on onnistunutta silloin, kun tiedotus johtaa asukkaan reaktioon, joka pitää käsitellä ja johon pitää antaa hyvin perusteltu vastine, jotta asukas tuntee saaneensa tietoa ja tullessa kuulluksi, sillä tällaisen prosessin puuttuminen johtaa helposti muutoksen vastustamiseen. Tällaisessa kuvauksessa osallistumisella ei ole juurikaan vaikuttavuutta. Hyväksynnän edistäminen voidaan toisaalta käsittää myös siten, että osallistuminen sisältää jonkin verran vaikutusvaltaa. Tällainen on näkemys, jossa yhdistyvät paikallistiedon kerääminen ja muutosjohtaminen. Käyttäjien osallistamisella voi samaan aikaan olla tavoitteena sekä muutoksen hyväksynnän edistäminen että mahdollisimman käyttökelpoisten ja tarkoituksen-

mukaisten tilojen rakentaminen. Kaupunkiympäristön toimialalla työskentelevä kuvaa tällaista lähestymistä muutosvastarintaan valmistautumisena

”Usein on niin, että kun suunnitellaan jotain uutta, niin muutos on aina totuttuihin toimintatapoihin, tiedetään, että muutosvastarinta on ihmisellä ihan luontainen. Yhdessä tekemisen tavoitteena on myöskin sitouttaa käyttäjät lopputuotteeseen, eli rakennukseen. Tässä on monentasoisia perusteluja, miksi asukasyhteistyö ja käyttäjäyhteistyö on tärkeää. Silloin kun päästään etukäteen näkemään, mitä on tulossa, niin se alkaa jo se prosessi, että tällaisiin tiloihin me ollaan muuttamassa, ja voidaan vaikuttaa, että millaisia ne tilat on. Niin silloin toivotaan, että niistä tulee mahdollisimman hyvät niille käyttäjille.”

”Käyttäjät, jotka osallistuu tähän prosessiin, ne hyväksyy ne paremmin, kun ne on voinut itse vaikuttaa siihen.”

Yksityisellä sektorilla työskentelevä suunnittelija sanoi osallistumisen vähentävän vääriä luuloja, jos osallistumisen prosessia hallitaan määrätietoisesti. Tällöin voidaan lisätä sekä oikeaa tietoa että osallistumisen tunnetta. Tähän tarkoitettuna keinona voi pitää projektissa harjoitettua keskustelua suunnittelua, jossa käydään yksittäisiä suunnitteluratkaisuja läpi valikoitujen uudessa rakennuksessa työskentelevien ihmisten, esimerkiksi opettajien, kanssa. Vain yksi haastatelluista, eräs yksityisellä sektorilla työskentelevistä suunnittelijoista, sanoo osallistumisen olevan arvo itsessään ja osa demokratiaa. Kuitenkin myös hän pitää osallistumisen tavoitteena sitoutuneisuuden lisäämistä.

Hyväksynnän edistämisen ja muutosjohtamisen tavoitetta on tietoisesti pyritty viemään käyttäjäryhmien yhteistyön kautta asukkaiden pariin. Kiinnostavaa haastatteluaineistossa onkin se, että kumppanuuden kautta osallistetut toimijat vaikuttavat hyvin sitoutuneilta rakennusprojektiin ja uuteen rakennukseen, mikä osoittaisi paikallistiedon keräämisen ja muutosjohtamisen yhdistävän strategian mukaisen lähestymisen toimivaksi. Käyttäjäryhmien edustajat toivat haastatteluissa kysymättä esiin sitä, että ovat pyrkineet esittämään hankkeen positiivisesti alueen asukkaille.

”Heidät me ollaan just nyt saatu ihan positiiviselle mielelle siitä, että lähdetään uusiin tiloihin”

”Oon yrittänyt kertoa muille, että muutos on ainainen. Mikään ei oo niin varmaa kuin muutos. Ja aina uudella asialla on hyvätkin puolensa.”

Yhteisön luominen

”Ehkä siinä on se, että alueen ihmiset puhaltaa yhteen hiileen. – – Kyllä mä sanon, että pitää olla yhteishenkeä. Ja alueen ihmisten pitää verkostoitua sillä tavalla, että ne yhdessä miettii näitä. Täähän on vanha juttu Jakomäessä, tää on 70-luvulla tehty.”

Jakomäessä on pitkään pyritty luomaan yhteisöllisyyttä monin eri tavoin ja siinä onnistuttuakin. Varsinkin Jakomäessä työskentelevien haastatteluissa esitetään esimerkkejä hyvin toimivista verkostoista ja alueen yhteisöllisyydestä. Haastattelujen perusteella rakennushankkeen yhtenä tavoitteena käyttäjien edustajien suunnittelukokouksille on ollut totuttaa heidät läheisempään yhteistyöhön toistensa kanssa jo ennen rakennuksen valmistumista. Alueella työskentelevistä jokainen kertoi siellä jo toimivasta viranomaisyhteistyöstä ja siitä, miten työntekijöiden verkostot toimivat alueella tiiviissä yhteistyössä. Yksi tulkitsi sen kertovan yhteisöllisyydestä ja välittämisestä. Toinen kertoi, että tarvittaessa myös asukkaat tarjoutuvat apuun. Alueella työskentelevien haastatteluissa korostuikin ajatus siitä, että uudessa rakennuksessa kaikenlaisten ihmisten välistä yhteisöllisyyttä toivotaan olevan vielä enemmän. Että rakennus, jossa on monia toimijoita, mahdollistaisi entistä laajemman yhteisöllisyyden.

”Yhteisöllisyys asiakkaiden kesken voi lisääntyä, ei pelkästään meidän toimijoiden, koska meillähän on jo. Mutta olis siistiä, jos me saatais meidän asiakkaita tai kävijöitä yhteisöllistettyä. Vaikka kolmannen polven kohtaamista. Tai nuoret haluaa pitää kahvilatoimintaa siellä ja sinne voi mennä myös vanhukset. Ja niitä on kuunneltu ja kirjattu ylös, että siihen olis mahdollisuus.”

”Ja sit tietenkkin onhan se tosi hyvä pohja sille tulevalle yhteistyölle, että ollaan jo alusta asti mukana ja saadaan se fiilis ihmisille, että tää on meidän talo ja sinne on kiva mennä.”

Suunnitteluun osallistettujen toimijoiden kautta viety muutosjohtaminen on voinut vähentää sellaisia epäluuloja, joita muuten kohdistuisi enemmän uuden rakennuksen käytännöllisyyteen

ja soveltavuuteen sekä eri toimijoiden käyttötarpeille erikseen että niiden yhteen sovittamiseen uudenlaisissa, osin yhteisesti käytetyissä tiloissa.

Valitusten välttäminen

Suunnittelijoiden ja alueella työskentelevien haastatteluissa osallistuminen liitetään muutosjohtamiseen ja hyväksynnän edistämiseen. Yksi yksityisellä sektorilla työskentelevä suunnittelija puhuu vuorovaikuttamisesta keinona välttää kaavavalitukset. Julkisella sektorilla työskentelevä suunnittelija puolestaan pitää tiedotuksen tavoitteena konfliktien välttämistä. Toisessa haastattelussa tiedotus mainitaan keinona välttää konflikteja. Kaavoituksessa ei kuitenkaan pyritä estämään valitusten tekemistä, vaan niiden oletetaan olevan yksi osa kaavoitusprosessia ja kansalaisille kuuluva lakisääteinen oikeus vaikuttaa. Agonistisen suunnittelun (ks. esim. Bäcklund ym. 2017; Rättilä ja Rinne 2017) ideaali siitä, että näkemysten moninaisuus ja ristiriitaisuus valtasuhteineen tuotaisiin esiin ei kaupunkisuunnittelun ammattilaisten tai alueella työskentelevien keskuudessa ole kovin laajasti tunnettu, kannatettu tai sisäistetty, sillä enemmän painotetaan hyväksynnän edistämistä, ristiriitojen välttämistä tai sovittelua. Toisaalta työpajatoiminnassa mukana ollut haastateltava tuo esiin sen, että luomalla visioita tulevaisuudesta voidaan havainnollistaa asuinalueiden moniäänisyyttä kaupunkisuunnittelun suhteen ja eräs kaupunkiympäristön toimialan työntekijä muistuttaa, että ei ole olemassa mitään kaupunkilaisnäkemystä, vaan on olemassa kaupunkilaisia, joilla on erilaisia näkemyksiä.

Nämä näkemykset ovat hieman ristiriidassa useimpien asukkaiden näkemysten kanssa. Kukaan haastatelluista ei oleta, että asukkaiden kaikki toiveet voitaisiin toteuttaa sellaisenaan, vaan oikeastaan päinvastoin. Asukkaat ovat hyvin epäileväisiä sen suhteen, että heidän mielipiteellään voisi vaikuttaa. Asukkaat epäilevät, että päätökset ovat pitkälti jo tehtyjä ennen kuin niistä edes tiedotetaan asukkaille, jolloin ainoaksi vaihtoehdoksi jää valittaa suunnitelmista. Tästä laajasti jaetusta näkemyksestä huolimatta Jakomäessä kaupunkisuunnitteluosallistumisen erityispiirteenä on ollut se, että vaikka se on laaja täydennysrakennushanke, joka muuttaa oleellisesti kaupunginosan keskustaa ja vaikuttaa monien ihmisten palveluihin, yhtään vastustavaa mielipidekirjettä ei kaupunkisuunnitteluun ole toimitettu. Kaupungin esittämiin suunnitelmiin on suhtauduttu joko positiivisesti tai välinpitämättömästi. Haastatteluissaan asukkaat eivät valita, vaan pitävät hanketta hyvänä uudistuksena, jolla saattaa olla positiivinen vaikutus paikan imagoon. Poikkeavaa on myös hankkeen toteutusmuoto, allianssimalli, josta Helsingissä ei ole juuri kokemusta.

Osa haastateltavista nostaa esille sen, että osallistumisen määrä vaihtelee kaupunginosien välillä. Jakomäessä on varsinkin lähiöprojektin myötä ollut monenlaista toimintaa ja osallistumista muuten, mutta kaupunkisuunnitteluun liittyvä osallistuminen on vähäisempää. Osa suunnittelijoista arvelee sen johtuvan siitä, ettei aihe yleisesti ottaen herätä suuria intohimoja suurimmassa osassa ihmisiä. Asukkaille aihe vaikuttaa olevan jonkin verran abstrakti ja mieluummin puhutaan alueen bussilinjoista, palveluista ja asunnoista, sellaisista asioista, joista haastatelluilla on konkreettista kokemusta. Positiivista suhtautumista on voinut edistää se, että rakennuksen jatkosuunnittelussa on osallistettu tulevia käyttäjiä, jotka ovat puolestaan toimineet tiedonvälittäjinä asukkaille ja asukkailta, ja samalla saattaneet edistää muutoksen hyväksyntää.

Yhteenvetoa

Haastatteluaineiston mukaan osallistumisen tärkeimmät tavoitteet ovat olleet tiedon mahdollisimman tehokas levittäminen yksipuoleisen viestinnän keinoin, monipuolisesti paikallistietoutta edustavien näkemysten kerääminen ja paikallisten kumppanien osallistaminen. Näistä viimeinen lienee osaltaan lisännyt sitä, että haastatteluaineistossa esiintyy useita mainintoja, jotka voidaan luokitella kuvastamaan muutoksen ja hyväksynnän edistämistä osallistumisen tavoitteina. Toisaalta muutoksen hyväksyntään sisältyy aito pyrkimys siihen, että tulevien käyttäjien toiveet käyttömukavuudesta toteutuvat uudessa rakennuksessa.

Kaupungin virkahenkilöstö ei juurikaan kyseenalaista osallistumisen lisäämisen tavoitetta, sillä kuten haastatteluissakin tuodaan esille, se on poliittisessa prosessissa ja laissa säädetty määräys, jota virkahenkilöstön tulee noudattaa. Osallistaminen on aseman kautta sisäistetty tapa toimia. Saman havainnon ovat tehneet Jäntti ym. (2017, 47), joiden mukaan viranhaltijat pitävät kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisen tärkeimpänä syynä lainsäädännön vaatimuksia, sen sijaan, että niillä nähtäisiin itseisarvoa.

Kuten Oksmanin (2014) haastattelututkimuksessa, myös tässä tutkimuksessa viranhaltijoiden suhtautuminen asukasosallistumiseen on myönteistä. Positiivisesta suhtautumisesta huolimatta kaupunkiympäristön toimialan työntekijät pohtivat paljon osallistumisen tasavertaisuutta, ja osana omaa työtä nähdäänkin osallistumisen kynnyksen madaltaminen useammalle. Tavoitteena on kaksisuuntainen viestintä, eli tiedotus ja paikallisen tiedon keruu, joka tavoittaa ih-

miisiä laajasti. Hieman enemmän painotetaan kuitenkin tiedottamista osallistumismahdollisuuksista, sillä sen nähdään antavan ihmisille mahdollisuuden päättää omasta osallistumisestaan saamansa tiedon perusteella. Paikallistieto koetaan arvokkaaksi, mutta sen epäillään toisinaan edustavan sellaisen pienen joukon näkemyksiä, jotka pyrkivät vaikuttamaan useaa eri väylää, jotta näkemys vaikuttaisi painokkaammalta tai laajemmin jaetulta. Legitiimin hallinnon ja kansalaisosallisten vaikutushalujen joutuessa vastakkain saatetaankin joutua punnitsemaan osallisuuksien rooleja ja oikeutusta (Jäntti ym. 2017, 53), kuten sitä, miten paljon ja millaiselle osallistumiselle annetaan sellaista painoarvoa, jolla on todellista vaikuttavuutta.

Toisinaan haastatteluissa mainittuja osallistumisen tavoitteita on vaikea luokitella.

”Se on yksi asia, että halutaan tehdä tästä ihmisten kaupunki, ja sitä kautta tulee asukkaiden osallistaminen.”

Ihmisten kaupungilla voidaan viitata kaupunkisuunnittelussa käytettyyn ilmaukseen siitä, että rakennukset, paikat ja kulkuväylät suunniteltaisiin siten, että ihminen osaa intuitiivisesti toimia niissä eikä tunne oloaan niissä ulkopuoliseksi ja irralliseksi. Toisaalta sillä voidaan viitata myös Lefebvren (1996) sekä Helanderin ja Sundmanin (1970) peräänkuuluttamaan asukkaiden vaikutusvaltaan kaupunkisuunnittelussa. Ilman tarkempaa selvennystä lausahdus jää hieppaan irralliseksi, ja tällä tavalla esitettyä tavoitetta on vaikea luokitella tai mitata osallistumisen vaikutusvallan asteikolla.

Eräs tavoite on ollut tehdä jakomäkeläisille hyvää uudisrakentamisen muodossa. Tämä liittyy olennaisesti Jakomäen imagoon. Kaupunginosan katsotaan tarvitsevan imagoa parantavia toimia ja keskustan uudistamisen toivotaan olevan sellainen. Ajatus jaetaan melko laajasti kaikissa haastatteluryhmissä, vaikka useimmiten Jakomäkeä kuvaillaan jollain tavalla mainitaan parempana paikkana, jossa luonnonläheisyys ja yhteisöllisyys tuntuvat vahvasti. Imagoon liittyen eräs allianssikumppaneista näkee tavoitteen olevan laajasti se, että asumisen ja palveluiden rakentaminen tukee alueen kehittämistä. Uusi, hieno rakentaminen ja palvelut luovat alueelle vetovoimaa ja tuovat lisää asukkaita, joiden asiakkuudesta palvelut hyötyvät.

5.2.2. Osallistumisen tavoitteet ja toteutuminen osallistumisen asteikolla

Haastatteluaineiston perusteella osallistumisen lisäämistä on tavoiteltu pääasiallisesti tehokkaalla tiedottamisella ja paikallisen tiedon keruulla. Osallistumisen asteikolla tiedottaminen sijoittuu toiseksi alimmalle tasolle 4. Paikallistiedon kerääminen sijoittuu asteikon keskitasolle. Kumppanuudeksi, eli toiseksi ylimmälle osallistumisen vaikutusvallan tasolle voidaan määritellä yltävän osan aineiston maininnoista. Aineistossa ei ilmennyt mainintoja, jotka voitaisiin luokitella asteikon korkeimmalle tasolle, eli kansalaisvallaksi, joka ulottuu ideoinnista toteutukseen. Asteikon alimmasta, lumeosallistumiseksi määritellystä tasosta on muutama maininta. Seuraavaksi käyn tarkemmin läpi, miten aineisto sijoittuu rakentamalleni osallistumisen asteikolle.

Lumeosallistuminen

Osallistumisen asteikon alin taso määritellään viestinnän ja osallistamisen tavoitteen ristiriidan kautta. Toimet, joihin osallistumisella voidaan ymmärtää olevan vaikutusta alueen suunnittelussa, mutta joista tällainen vaikuttavuus todellisuudessa puuttuu ja joilla tavoitellaan vain hyväksynnän edistämistä, ovat lumeosallistumista. Haastatteluaineistossa mainintoja tällaiseksi luokiteltavasta on vain muutamia. Suurin osa niistä koskee arkkitehtuurikilpailua. Toinen, mitä asukkaat itse pitivät näennäisenä osallistamisena, ovat sellaiset alueen tulevaisuutta koskevat tilaisuudet, joissa ei ole riittävästi tilaa kaikille halukkaille osallistujille, tai aikaa asukkaiden kysymyksille ja niihin vastaamiselle.

Osaa arkkitehtuurikilpailun ympärille rakennetusta osallistumisesta voi pitää lumeosallistumisena. Asukkaita pyydettiin kommentoimaan kilpailuehdotuksia, mutta mielipiteillä ei ollut vaikutusta voittajan valintaan. Eniten tietoa asukkailla ja tulevilla käyttäjillä oli omasta toiminnastaan ja sitä haastatellut suunnittelijatkin toivoivat ja arvostivat. Osassa haastatteluista esitetään, että arkkitehtuurikilpailun tarkoitus oli tiedottaa asukkaita tulevasta muutoksesta. Osallistujilla oli kuitenkin miellelyhtymä, että he olivat äänestämässä ehdotuksista, vaikka äänestämisestä ei kilpailutöiden yhteydessä ilmeisesti puhuttu. Haastattelujen perusteella viestintä osallistumisen tavoitteista jäi epäselväksi. Kaupungin tavoitteena oli tiedottaa ja saada asukkailta paikallistietoa. Sen sijaan moni asukas tai heidän kanssaan työskentelevä puhuu kilpailuehdotusten kommentoinnista äänestyksenä. Nuorisotalolla pidetyssä työpajassa nuorisoa pyydettiin valitsemaan oma suosikkinsa, mikä vahvistaa mielikuvaa äänestyksestä.

”Kilpailutyöt oli esillä kirjastossa ja siellä sai kommentoida, muistaakseni kysymys oli, että mitä hyvää ja huonoa on eri töissä. Ja sitten ne oli siellä Kerro kantasi [-palvelussa] kommentoitavana saman ajan, ja siellä tuli muistaakseni joku 48 kommenttia tai jotain sellaista. Ja sitten yhtenä päivänä nuorisotalolla oli iltapäivällä ensin koululaisia, muistaakseni joku 27 koululaista.”

”Itse asiassa silloin kun sitä voittajaa haettiin, niin meillähän oli mittavat tilaisuudet alueella. Me saatiin äänestää kaikki alueen ihmiset niistä.”

Viestintä siitä, mikä oli ehdotusten kommentoinnin tarkoitus, epäonnistui, sillä osallistumisen tavoite jäi epäselväksi ja se tulkittiin melko eri tavalla kuin oli tarkoitus. Tästä johtuen keino vaikuttaa lumeosallistumiselta. Lumeosallistuminen vaikuttaa tapahtuneen tarkoituksettomasti, mutta saattaisi olla hyvä pohtia tarkemmin, miten arkkitehtuurikilpailuista tai muista vastaavista osallistumisen keinoista viestitään. Arkkitehtuurikilpailuiden kuvat ovat kiinnostava ja tehokas viestintäkeino ja kansalaisten kommentteista voidaan saada olennaista tietoa, mutta jos kilpailulla ei ole tarkoitus lisätä kansalaisten vaikutusvaltaa esimerkiksi kilpailun voittajan suhteen, samassa yhteydessä voitaisiin viestittää selkeämmin arvosteluperusteista, sillä epä-määräisyys saattaa lisätä asukkaiden epäluuloa hallintoa kohtaan. Myös moni eri alojen asiantuntijoista on Jakomäessä jäänyt hämmentyneeksi osallistumisen vaikuttavuuden suhteen.

”Se jäi vähän hämäräksi, ja asukkaat ainakin tunsivat täysin petetyksi tullessaan siinä, että kaikkein ikävin vaihtoehto valittiin. Mutta siihen oli tyytyminen.”

”Että se, joka lopulta voitti sen kilpailun, niin se oli lasten mielestä ehdottomasti huonoin ja ankein ja tylsin.”

”Se on ehkä ollut se ongelma, että on saatu nuoret osallistumaan ja saatu niiltä ideoita ja sit se jää johonkin leijumaan ilmaan, että mitä sille sitten tapahtui.”

”Se miten ne kaikki ajatukset, se kommenttipilvi, viedään eteenpäin, niin mä en oikein osaa sanoa, onks sillä sit lopulta niin paljon vaikutusta. Onko ne sellaisia yleisiä tavoitteita, jotka jää jonnekin leijumaan. Miten se menee.”

Tiedottaminen

Osallistumisen asteikon toiseksi alin aste on yksisuuntainen viestintä, joka tapahtuu hallinnolta asukkaiden suuntaan. Haastatteluaineistossa esiintyy ajatus tiedottamisesta osallistumisen ensiaskeleena ja osa haastateltavista kertookin työpajojen palvelleen asukkaille suunnattuna viestintänä siitä, että alueen kaavasuunnittelu oli aloitettu. Useissa haastatteluissa mainittu Jakomäen 50-vuotisjuhla, jossa suunnittelumateriaalit olivat esillä, oli jäänyt useimpien mieleen tapahtumana, jossa kerättiin paikallistietoa, mutta osa painotti enemmän tapahtuman merkitystä sen kannalta, että asukkaat saisivat tietoa tulevasta.

Asukkaiden tiedottamista pidettiin tärkeänä ja tiedon toivottiin leviävän mahdollisimman monelle. Siksi käytettiin montaa eri kanavaa sanomalehdistä ja sosiaalisesta mediasta alueella tapahtuvaan työmaa-aidan ja henkilökohtaisen kohtaamisen kautta toteutettuun viestintään. Keskustelu voi olla tehokas tapa tiedottaa. Tiedotusta on pyritty tekemään osin siten, että koulujen ja harrastusten kautta tieto kulkeutuisi lasten vanhemmille. Esimerkiksi maahanmuuttajien kohdalla tiedotuksen toivottiin lasten kautta tavoittavan muuten viestinnän tavoittamat asukkaat.

Tiedotuksen asteelle voidaan määritellä asettuvan sellaiset osallistamisen tavoitteet, joiden sisältö on hyväksynnän edistäminen, muutosjohtajuus, yhteisön luominen ja valitusten välttäminen. Osin näiden tavoitteiden ohjaamia toimia voidaan pitää myös kumppanuutena ja paikallistiedon keräämisinä. Eniten niissä korostuu totuttaminen ajatuksen tasolla uuteen tilaan ja muutoksen hyväksyminen. Osallistumista perustellaan esimerkiksi näin:

”Jos pystytään luomaan hyvä luottamuksellinen keskusteluilmapiiri sinne. Jos ihmiset puolin sun toisin on valmiita ottamaan vastaan mitä he kuulee.”

Tiedottamista pidetään tärkeänä siksi, että ihmiset vastustavat herkemmin sellaista muutosta, joka yllättää heidät. Toisaalta moni suunnittelija korostaa myös sitä, että aikaisessa vaiheessa tiedottaminen mahdollistaa vaikuttavaa osallistumista, sillä mitä pidemmälle suunnitelmia tehdään, sitä vaikeampaa niitä on muuttaa.

”Kaavavaiheessahan osallistuminen on olennaista, koska silloin se määrittää niin paljon sitä, mitä sinne tullaan jatkossa tekemään. Paljonhan kaupunki tekee jo ennen kuin

ne lähtee mihinkään kaavaprosesseihin, sitä keskustelua kaupunginosittain asukkaiden kanssa.”

Kaupunkiympäristön toimialalla työskentelevä haastateltu esittää, että tiedottaminen luo ihmisille mielikuvia, jotka toteutetulla rakentamisella pitää pystyä täyttämään. Tällaisesta prosessikuvauksesta puuttuu asukaslähtöinen ideointi tai paikallistiedon käyttö suunnitelmien jatkokehittämissä. Samalla tavalla näkemys, jonka mukaan arkkitehtuurikilpailu oli osa tiedotusta on ongelmallinen, sillä monet haastatelluista ovat mieltäneet siihen liittyneen osallistamisen vähintään paikallistiedon keräämisen tasoisena osallistumisena. Monista käytetyistä kanavista huolimatta osaa asukkaista tiedotus ei ole saavuttanut ja he kokevatkin tiedotuksen riittämättömäksi. Silti Jakomäen rakennushankkeen erityispiirteenä on se, että valituksia kaavoituksesta ei ole esitetty. Ristiriitaa saattaa selittää se, että tutkimusten mukaan sellaiset sosiodemografiset tekijät, kuten koulutustaso, työ- ja taloudellinen tilanne ovat yhteydessä poliittiseen osallistumiseen (Wass ja Borg, 2016). Jakomäessä nämä ovat kaupungin keskiarvoa matalammalla tasolla ja vaikka tiedon saatavuus koetaankin huonona, se ei ole aktivoinut protestiosallistumiseen. Osallistumisen kynnys voi olla korkealla siksi, että asukkailla ei ole resursseja käyttää siihen, että kaavoituksesta ja siihen vaikuttamisesta etsittäisiin hyvin omatoimisesti tietoa. Eriarvoisuuden kokemus on myös saattanut tuottaa epäluottamusta koko järjestelmää kohtaan ja johtaa osallistumisesta vetäytymiseen (Wass ja Grönlund 2016). Toisaalta saattaa olla myös niin, että alueen imago on vaikuttanut kaupungin päättäjien lisäksi asukkaisiin, jotka toivovat rakentamisen parantavan asuinalueensa statusta ja luottavat, että kaavoituksen asiantuntijoiden tekemät suunnitelmat johtavat siihen.

Paikallistiedon kerääminen

Osallistumisen kolmas taso, eli paikallistiedon kerääminen toistui haastatteluaineistossa melkein yhtä usein kuin tiedottaminen. Kaksisuuntaisen kommunikaation avulla kokemusasiantuntijoilta kerätään paikallistietoa, jota voidaan hyödyntää alueen suunnittelussa. Jo kaavaprosessin varhaisessa vaiheessa alueella järjestettiin työpajoja. Työpajoissa mukana olleiden mukaan asukkaiden ideointi koottiin liitemateriaaliksi arkkitehtuurikilpailuun, jonka pohjalta kaavaehdotus valmisteltiin. Osin haastatteluaineiston kanssa ristiriitaiselta vaikuttaa kilpailuohjelma, jossa listatut kilpailun tavoitteet, suunnitteluohjeet ja arvosteluperusteet vaikuttavat enemmän kaupungin rakentamiselle asettamista tavoitteista johdetuilta, kuin työpajamateriaalien pohjalta laadituilta. Kilpailuehdotuksissa kilpailuohjelman vaatimukset on täytynyt

ottaa tarkasti huomioon. Kuitenkin muutama työpajojen materiaaleissa usein toistuva asia, kuten koulun hieno ovi, vehreys sekä aktivoivat tilat olivat sellaisia, jotka kaikissa kilpailuehdotuksissa oli toteutettu. Ehdotuksista järjestettiin uusia työpajoja sekä muita mahdollisuuksia kommentoida. Kommentteja on saatettu käyttää kaavaehdotuksen jatkokehittämisessä. Lisäksi rakennuksen tulevien käyttäjien osallistamisella on pyritty keräämään kaikkein tarkinta tietoa käytettäväksi suunnittelussa. Kaavoituksessa on hankkeen aikana myös kiinnitetty huomiota prosessiin, kuten eräs yksityisellä sektorilla työskentelevä suunnittelija kertoo:

”Varmasti monia yksittäisiä asioita tipahtaa pois, mutta se on tärkeätä että niitä tiedostetaan, että mitään ei tipu vahingossa pois. Vaan että käydään läpi aineistoa. Kaavoittaja teki tosi hienon koosteen siitä, että mitä palautetta on tullut niistä kilpailutöistä. Ja jos peilataan asukastyöpajojen tuloksia niin miten ne näkyy ja on osattu huomioida kisan aikana.”

Haastatteluaineistossa suunnittelun kanssa työskentelevien toistama näkemys on se, että asukailta ei odoteta tai toivota valmiita ratkaisuita, vaan tietoa tarpeista, toiveita tai huomioita jostakin mikä ei toimi. Niiden perusteella suunnittelijat tuottavat konkreettisia ratkaisuita, joissa toiveita ja huomioita on voitu ottaa huomioon.

”Haetaan sieltä sitä tietoa hyvin laajasti aika sellaista pinnallista näkemystä ja sitä jaostetaan.”

”Ei sitä kyllä hirveän konkreettisesti voi siellä ottaa. Hyvin harvoin ihmiset jotain tiettyä suunnitteluratkaisua osaa ja pystyy konkreettisesti sanomaan. Että tää sisäänkäynti pitäis olla tuolta puolelta ja näin. Mutta se panos, joka sieltä on tullut, on tietoa. Tietoa siitä, miten niitä alueita käytetään, esimerkiksi urheilualuetta, siinä on tosi iso urheilukenttä. Ja miten ihmiset kulkee, millaisia reittejä käyttää. Tämän kaltaista. Tietoa. Ja että mikä siinä ympäristössä on tällä hetkellä sellaista mikä häiritsee, jollakin tavalla vaivaa. Ihan konkreettinen esimerkki vaikuttavuudesta on, kun siinä on sellainen kadunpätkä kuin Jakomäenpolku, joka tulee idästä päin uimahallille. Siinä on ollut liikenteellinen häiriöjuttu.”

Suurinta vaikuttavuus on ollut palvelurakennuksen jatkosuunnittelussa. Siinä toiminnan luonteen on ajateltu määrittelevän sen, millaiseksi rakennettavan talon tilat voidaan suunnitella.

Nuorisotalolla pitää voida järjestää yökouluja ja asukasyhdistyksen voida jatkaa Tiffany-lasiharrastuksen järjestämistä. Käyttäjiltä on haluttu tietoa heidän päivittäisestä toiminnastaan ja liikkumisestaan. Ei niinkään tarkkaa tietoa siitä, mitä nämä pitävät rakennusteknisesti tai – taiteellisesti parhaina ratkaisuna. Suunnittelija ja kaksi alueella työskentelevää kuvaavat käyttäjien kokemuksen hyödyntämistä seuraavasti:

”Toisaalta käyttäjät on parhaita asiantuntijoita omassa arjessaan, omassa työssään. Se on lähtökohta. Jos sen kääntää suunnittelija projektin hyödyksi, niin siellä on aika paljon ammennettavaa, mitä ei voi kokenutkaan suunnittelija välttämättä tietää. Että vain kuuntelemalla ja pöyhimällä niitä asioita käyttäjän kanssa yhdessä saa niitä näkökulmia esiin. Se on lähes ehtymätön tietolähde.”

”He pohti jonkun perheen kanssa siinä vaiheessa kun piirrettiin sitä taloa, että tohon jää kyllä tollainen kulma, mihinköhän kärryt laitetaan, tai jotain vastaavaa. Niin sitten arkkitehti oli sanonut, että ahaa, eli siihen tarvitaan! Että hirveen konkreettisesti on saanut sanoa mielipiteensä. Että me tarvitaan sitten iso kaappi, minne mahtuu kaikki meidän materiaalit. Ja voidaanko me jäädä työskentelemään sen toiminnan ulkopuolella johonkin tilaan ja mihin jätetään vaunut, kun tullaan sinne.”

”Tosi moniin asioihin me päästään, että se on tosi perusteellista mitä meiltä kysytään. Toki se lopputulos ei välttämättä ole sellainen, mitä meiltä on pyydetty tai mitä me halutaan, että sitä ei voi olettaa. Mutta kuitenkin on pyydetty sitä meidän näkemystä tosi moniin asioihin.”

Kaavoittajan näkemys asukkaista tärkeän paikallisen tiedon lähteenä on havaittu aiemmassakin haastattelututkimuksessa. Tietoon suhtauduttiin kuitenkin mielipiteinä, minkä vuoksi kaavoittajat pitivät omana tehtävänä arvottaa saamaansa tietoa ja päättää miten sitä käytetään, jotta yleinen etu toteutuisi. (Puustinen 2006, 308.) Osallistujilla on omia intressejä, mutta toisaalta myöskään suunnittelu ei ole arvovapaata, sillä ratkaisuilla edistetään toisten intressejä ja heikennetään muiden (Bäcklund 2002, 153). Mielipiteitä rakennustekniikasta ja –taiteesta voidaan saada laidasta laitaan, eikä niitä kaikkia siten ole mahdollista toteuttaa. Tehdyt ratkaisut pitäisikin perustella huolellisesti niin, että kaikki mielipiteet tulisivat huomioiduksi. Aiemmassa tutkimuksessa onkin esitetty lisäresursseja vuorovaikutuksen toteuttamiseen, sillä

paremman tiedonkulun, hallinnon avoimuuden ja kansalaisten kuulemisen lisäämisen arvelaan johtavan kansalaisten suurempaan osallistumiseen (Jäntti ym. 2017, 47–48).

Viime aikoina osallistumisen lisäämiseen on kehitelty paljon sähköisiä osallistumismuotoja. Haastatteluissa tulee kuitenkin esiin kasvokkain kohtaamisen arvo. Moni korostaa paikan päälle jalkautumista ja alueella tapahtuvaa osallistumista. Paikan päällä tapahtuva osallistaminen voi olla yleisötilaisuuksia, katukyselyitä, jollekin ryhmälle kohdistettuja kyselyitä näiden kotona tai toimintapaikoissa. Aktiivisuuteen sähköisen osallistumisen kanavia pitkin suhtaudutaan hieman epäilyksellä, paitsi nuorten kohdalla, joille ne ovat usein luontevampi keino. Sähköisistä osallistumiskeinoista esimerkiksi älypuhelimilla pelailun muotoon rakennetut kyselyt ovat nuorille tutumpia. Myös sosiaalinen media mainitaan osallistumis- ja vaikuttamiskanavana. Osallistumisen keinoja kannattaneekin olla useita erilaisia, jos osallistumisen halutaan olevan mahdollisimman laajaa ja hedelmällistä myös kansalaisten näkökulmasta. Eri ihmisille sopivat eri keinot. Toisaalta juuri eri kanavien moninaisuus saattaa hajottaa kokonaiskuvaa siitä, missä ja miten osallistuminen tapahtuu. Moni alueella työskentelevistä tuo esiin sen, että paikan päällä tapahtuva osallistuminenkin pitäisi saada toteutettua asukkaille mahdollisimman helpolla tavalla, sellaisen toiminnan ohella, joka muutenkin kuuluu arkeen. Tällaisissa ehdotuksissa taustalla lienee se, että on tunnistettu asukkaiden resurssien rajallisuus ja se, että osallistujien määrää voidaan lisätä tuomalla osallistuminen osaksi ihmisten elämää, jolloin on helpompi ymmärtää osallistumisen merkitys omalle elämälle ja ympäristölle.

Kumppanuus

Kumppanuus on asukkaiden osittaista valtaa. Osallistujilla on suunnitteluun todellista vaikutusvaltaa, jota hallinto on jakanut kumppaneiksi valituille. Valittujen osallistujien ajatellaan usein edustavan jotakin joukkoa. Osallistuminen ei kuitenkaan ole edustuksellista eikä edustava otos mistään ryhmästä. Jakomässä kumppanit ovat tulevan palvelurakennuksen käyttäjäryhmien edustajia.

Pieni osa kumppanuudeksi määriteltäviä mainintoja kertyi siitä, että haastatellut mainitsivat koulujen oppilaiden lasten vanhemmille ja urheiluseurojen käyttäjille kohdentuneen kumppanuusviestinnän kaltaista osallistamista. Merkittävästi kumppanuuden tason kuvauksia kertyi haastatteluaineistoon rakennushankkeessa toteutetun yhteissuunnittelun vuoksi. Palvelurakennuksen suunnittelussa mukaan kutsuttiin rakennuksen tulevien käyttäjäryhmien edustajia.

”Että mulla on sellainen ihan aito kokemus, että meitä on aidosti haluttu ottaa mukaan ja kuultu, prosessissa, monessa eri kohdassa. He on tullut vaikka alueen tapahtumiin kysymään ja näissä tiloissa on erikseen tehty asiakkaille ja meille työntekijöille kyse-lyitä ja tehty vierailuja.”

Jakomäessä kumppanuudessa vaikuttaa olleen osin kyse myös siitä, että käyttäjien osallistamisen kautta tavoitteena on ollut sekä muutoksen hyväksynnän edistäminen että mahdollisimman käyttökelpoisten ja tarkoituksenmukaisten tilojen rakentaminen. Tällöin kumppanuuteen sisältyy osallistamista asteikon tasojen 3. paikallistiedon keräämisen ja 4. tiedottamisen keinoin. Kumppaneiksi valikoituneilla on kuitenkin ollut todellista vaikutusvaltaa rakennuksen toiminnallisuuden jatkosuunnittelussa, kuten kaksi suunnittelijaa ja yksi alueella työskentelevä kuvaavat.

”Mä toivon että sellaiset pienet asiat, nehan jatkuu suunnittelussa, kun oppilaat saa olla mukana siinä kun katsotaan tarkemmin, mihin tyyliin tiloja kalustetaan ja minkä kokoisia tiloja erotetaan siitä laajemmasta oppimisympäristöstä. Onko pienempiä huoneita vai isompia tiloja, että siinä myös opettajat ja oppilaat pääsee sanomaan näkemyksensä. Että päästään vaikuttamaan, että tulee enemmän vaikka kasvillisuutta vai onko se enemmän vapaan puuhailun tai jopa liikkumisen tila.”

”Pienperheyhdistyksellä on muuallakin kaupungissa toimintaa, keskustassakin. Ja toinen on Koillis-seura, siellä alueella toimiva. He on aktiivisia toimijoita, heillä on joku päiväistä toimintaa siellä nykyisissä tiloissa. Me on yritetty heidän kanssaan tehdä yhteistyötä ja meillä on tällaisia, ei työpajoja, mutta yhteisiä suunnitelmakatselmuksia, joissa on esitelty sitä mitä ollaan suunniteltu, ja kuultu heidän käsityksiä ja muutettu suunnitelmia sen perusteella, mitä tarpeita on tullut esille.”

”Ja nyt on myös pihasuunnitelma tullut jo. Ja sitä on päästy kommentoimaan. Sit on mietitty sitä yhteiskäyttöä. Kirjastolla oli sellainen tilaisuus missä oli kaikki ja mietittiin yhteisesti niitä yhteiskäyttötiloja, mitä me haluttais. Sinne sai ihan villistikin ideoida kaikkea hullua. Ja sit on tällaisia tulevaisuustyöpajoja. Ja nyt on mietitty spesifimmin sitä omaa tilaa, niinku sen koko rakennuksen sijaan.”

Kun osallistuminen koskee tiettyä rakennusta, tulevien käyttäjien osallistaminen onkin perusteltua, sillä heillä on tietoa, jolla tiloista voidaan saada toimivampia. Jakomäessä uusi rakennus tulee kuitenkin koskettamaan melkein jokaista jakomäkeläistä, sillä siihen suunniteltuja toimintoja tulevat käyttämään hyvin monet. Lisäksi asemakaava muuttaa Jakomäen keskustan ilmettä. Haastatteluista piirtyvä kuva on sellainen, että asukkaiden ajatellaan tietävän toiminnallisuudesta ja suunnittelijoiden varsinaisesta toteutustavasta ja estetiikasta. Rakennuksen käyttö on asukkaiden asia, mutta sen kaupunkikuvallinen arviointi ei.

”Ne on tietyt ihmiset, jotka käyttää näitä rakennuksia, niin heille sitä suunnitellaan. Niin heidän aktivoimisensa yhteistyöhön on jotenkin tuntunut luontevammalta kuin sellaisessa uudishankkeessa, jossa ei ole kouluhenkilökuntaa olemassakaan eikä oppilaita, sillä tavalla tavoitettavissa, että ne tulee sitten vasta kun on tilat.”

Osallisuuden rajaaminen rakennuksen käyttäjäkuntaan on uuden julkishallinnan mukaista ajattelua. Siinä kunnat toimivat esimerkiksi kehittämisprosesseissa erilaisten kumppanien kanssa, joita ovat yritykset, järjestöt, kansalaisryhmät ja muut julkisyhteisöt (Hakari 2013, 14). Jo uuden julkisjohtamisen mallista juontuu näkemys kansalaisesta on asiakkaana, jota varten yhteistyönä tuotettujen palveluiden tärkein ominaisuus on asiakaslähtöisyys. Palveluiden kehittäminen onkin yleistynyt lähtökohtana asuinalueiden kehittämisen ja osallisuuden vahvistamisen projekteissa. (Tuurnas ja Haveri 2017, 64.) Alueella työskentelevän ja suunnittelijan haastatteluissa nousee esiin, että myös osa asukkaista on omaksunut uuden julkishallinnan kaltaisen ajattelumaailman, jossa osallistujat antavat resurssejaan ja saavat vaikutusvaltaa.

”Niissä työpajoissa asukkaat sanoi, että ne haluaa omaa osaamista mutta myös työpanosta kaupungin hyväksi. Että ollaankin kumppaneita, jopa vapaaehtoisesti ollaan mukana kaupunkia kehittämässä, jos sitten on mahdollisuus vaikuttaa. Ei vaan tehdä kaupungin töitä, vaan itsekin on saanut vaikuttaa siihen.”

”Ajatellaan, että on kaupunki, jossa kuunnellaan ja voi vaikuttaa, jossa tehdään kumppanuudessa.”

Rajatusta kansalaisvallasta, joka ulottuu ideoinnista toteutukseen, eli osallistumisen asteikon korkeimmasta tasosta, ei aineistossa ilmennyt mainintoja.

Yhteenvetoa

Haastatteluaineiston perusteella osallistamisen tavoitteet asettuvat asteikolla välille 2–4. Toteutumisessa vaikuttavuus on ollut tasoilla 2–5. Haastatteluissa esiintyvät tavoitteet voidaan määritellä siten, että ne sijoittuvat useimmiten luokkiin tiedottaminen ja paikallistiedon kerääminen. Näihin sisältyvät myös hyväksynnän edistäminen ja muutosjohtaminen, yhteisön luominen ja valitusten välttäminen. Arkkitehtuurikilpailun oletettavasti vahingossa tapahtunut päätyminen lumeosallistumiseksi ei ole ihanteellinen esimerkki osallistumisesta, sillä osallistumisen käyttäminen keinona tiedotukseen, kun osallistujat ovat uskoneet sillä olevan suurempaa vaikutusta, on saattanut vähentää motivaatiota osallistua ja lisätä epäluuloa hallintoa kohtaan. Toisaalta haastatteluaineiston perusteella vuodesta 2015 asti toteutettu paikallistiedon kerääminen on ollut pitkäkestoista. Asukkaiden palautteesta tehtyjä koosteita on pyritty pitämään prosessissa mukana. Niistä saadut ideat ovat voineet matkan varrella kuitenkin jaloitua niin paljon, että on vaikea pitävästi arvioida, mitkä kaikki asiat näkyvät lopullisessa suunnitelmassa ja rakentamisessa. palvelurakennuksen suunnittelussa on osallistettu tulevia käyttäjiä, joilla on ollut todellista vaikutusta suunnitteluun. Tällaisen yhteiskehittämisen riskinä on, että asukkaiden toiveet muokkautuvat kunnes niistä ei ole paljoakaan jäljellä.

Kuten eräs haastateltava tuo esiin, kaupungin olisi pitänyt pystyä tekemään alueelle jonkinlainen kokonaissuunnitelma, jolloin toteutus olisi voinut olla lähempänä ensimmäisten työpajojen tuotoksia. Työpajoissa käsiteltiin koko Jakomäen keskusta-alueita. Jakomäen sydän – hankkeessa sen sijaan osa keskusta-alueesta jäi suunnittelualueen ulkopuolelle. Asukasmielipiteet koskivat koko keskusta-alueita ja osaan mielipiteistä vastattiinkin siten, että ne eivät koske käsillä olevaa muutosta. Asukkaille mielekkäämmäksi osallistumisen kokemuksen saattaisi kuitenkin tehdä se, että kaupunki lupaisi hyödyntää kerrottuja näkemyksiä näiden alueiden tullessa suunnitteluun ja suunnitelmien toteuttaminen tapahtuisi mahdollisimman pian, jolloin osallistumisen vaikuttavuuden arvioiminen olisi helpompaa.

5.2.3. Tunne osallistumisesta, alueen status sekä osallistumisen motiivit ja haasteet

Seuraavaksi käyn läpi vielä muita haastatteluaineistossa merkittäviltä vaikuttavista mainintoja sen selvittämiseksi, onko olemassa muita mahdollisesti selittäviä tekijöitä asukasosallistumisen vaikuttavuudelle.

Yksi merkittävä havainto on se, että tunne osallistumisesta toistuu haastatteluaineistossa usein, myös muiden kuin asukkaiden haastatteluissa. Niissä tuotiin esiin, että osallistumisen onnistuneisuuteen saattaa usein riittää se, että ihmisille tulee tunne osallistumisesta ja huomioon ottamisesta. Sen sijaan vaikuttavuus ei juurikaan noussut esiin osallistumisen onnistuneisuuden mittarina, lukuun ottamatta yhtä asukasta, joka kertoo esimerkiksi onnistuneesta osallistumisesta tapauksen, jossa asukkaat olivat estäneet ympäristö- ja virkistäytymiskäyttöarvoja vaarantavan hankkeen toteutumisen. Osallistumisen ja huomioon ottamisen tunne yhdistyy tunteeseen omasta osaamisesta, joka on osa kansalaispätevyyttä.

”Parasta on varmaan innostus siitä, että saa sellaisen kokemuksen, että mun mielipiteellä on joku merkitys, että voimaantuu siitä. Ja pääsee osaksi jotain. Siitä tulee sellainen hyvä, lämmin tunne. Että mulla on merkitys. Ja että mä osaan, myöskin. Että se mitä sanoin, joku otti sen todesta. Ja se oli hyvä juttu, niin uskaltaa sanoa jossain uudestaankin.”

Kansalaispätevyyden, jolla tarkoitetaan tunnetta omasta poliittisen ymmärryksen tasosta ja vaikutusmahdollisuuksista, on todettu olevan heikointa matalasti koulutetuilla ihmisillä. Alhaisen kansalaispätevyyden on esitetty vaikuttavan osallistumista vähentävästi. Vaikutus saattaa jopa ylittää tietotason vaikutuksen. (Rapeli ja Borg 2016, 360, 364.)

Tunne osallistumisesta ja vaikuttavuus saattavatkin liittyä toisiinsa lisääntyvän kansalaispätevyyden kautta. Osallistumisesta seuraava suora vaikuttavuus on usein vaikeasti mitattavissa, varsinkin kaavoituksessa, jossa aloitus ja lopetus voi olla ajallisesti kaukana toisistaan ja syötteet kehittyä prosessin aikana. Positiivinen tunne, joka osallistumisen myötä voi syntyä, saattaa lisätä kansalaispätevyyden tunnetta ja sitä kautta osallistumista, kuten edellä esitetty asukkaan sitaatti vaikuttaisi esittävän. Moni haastatelluista sanoo tarvittavan monipuolisia ja mahdollisimman matalan kynnyksen osallistumismahdollisuuksia. Luhtakallio ja Mustranta (2017) ovat esittäneet konkreettisia ehdotuksia osallistumisen mahdollisuuksien lisäämisestä sosioekonomisesti kaupungin keskiarvon alittavilla alueilla. Vähäisten resurssien kanssa kamppailevien auttamisen lisäksi kansalaispätevyyden lisääntymisen kannalta olennainen ehdotus on se, että olisi olemassa tiloja ja tilaisuuksia, joissa ihmiset saisivat kokemuksia siitä, että ymmärtävät politiikkaa ja pystyvät siihen osallistumaan.

Toinen selvästi erottuva teema on alueen status, siihen vaikuttavat tekijät ja sen vaikutus ihmisten suhtautumiseen. Tilastoissa havaittavista, pienituloisuutta aiheuttavista tekijöistä haastatteluissa toistuvia ovat päihteiden käyttö ja maahanmuuttajien osuus. Toisaalta alueen asukkaista piirtyy haastatteluiden myötä monitahoinen kuva: työllisiä ja työttömiä, aktiivisia ja omissa oloissaan pysytteleviä, eläkeläisiä ja nuorisoa. Se mitä pienituloisuus saattaa merkitä useammalle, on osallistumisen väheneminen. Osallistumista rajoittaa, jos yhteiskunnallisen vaikuttamisen ajatteluun ei riitä voimia arkiaskareilta.

”Tääl on pienituloisuus sellainen asia, mikä yhdistää melkein ihan jokaista perhettä alueella. Ei täällä välttämättä nälkää, mutta rahasta on tiukkaa. Oli sitten työssä oleva perhe tai työelämän ulkopuolella. Se on semmoinen asia mikä tääl vaan yhdistää. – – Pienituloisuus, tai sanotaan nyt suoraan että köyhyys, se on uuvuttava tekijä perheissä. Se on tosi voimia vievää. Se tarkoittaa myös sitä, että motivaatio yhdessä tekemiseen tai suunnittelemiseen laskee sitä kautta. Toisaalta täällä on mun mielestä elämäntilanteisiin nähden tosi aktiivisia perheitä.”

Asukkaat puhuivat jonkin verran alueen alhaisesta ostovoimasta. Tällaisella ilmauksella pyritään kenties tuomaan ilmi se, että asukkaat ymmärtävät pienituloisuuden ja markkinoiden välisen kiinnostuksen välisen yhteyden. Samalla vaikuttaa kuitenkin myös siltä, että pienituloisuus on osa alueen statusta, mistä johtuen asukkaat ovat sisäistäneet näkemyksen siitä, että alueen ei voida olettaa olevan vetovoimainen yrityksille tai uusille asukkaille, johtuen siellä asuvista ihmisistä. Moni asukas ja alueella työskennellyt esitti, että perimmäinen syy alueen statukseen on kaupungin virhe, sillä Jakomäessä on muihin kaupunginosiin verrattuna paljon enemmän kaupungin vuokra-asuntoja. Ajatus sosiaalisen sekoittamisen kaupunkipolitiikasta vaikuttaakin tulleen sisäistetyksi niin kansalaisten, virkahenkilöstön kuin poliitikkojenkin keskuudessa. Epäselväksi jää, kuinka hyvin Jakomäen kaavamuuotos, jossa alueen asumisen hallintasuhteisuutta pyritään monipuolistamaan omistus- ja asumisoikeustuotannolla, yhdistetään sosiaalisen sekoittamisen politiikan tulokseksi, mikä osaltaan selittäisi hankkeen vastustuksen puutetta.

Jonkin verran esiin nousi näkemys Jakomäestä alemman statuksen paikkana, jossa asukkaiden uskotaan odottavan kaupungin toimia alueen parantamiseksi. Rakennushanke on toisinaan nähty alueen imagoa kohottavana lahjana alueen ihmisille, vaikka kuten Pakarinen (2002) on esittänyt, kaupunkisuunnittelun vaikutus asukkaiden elämään on rajallinen. Tilallisen deter-

minismin ajatus kyseenalaistuukin eräässä haastattelussa, jossa suunnittelija pohti rakennetun ympäristön yhteyttä yhteisöllisyyteen.

”Mutta nyt kun on yhteisön kautta lähestynyt, niin huomaa, että se realismi siellä on hyvin erilainen, että siellä on vahva yhteisö olemassa. Se onkin ehkä sillein, että yhteisön puitteet saattaa olla heikot, mutta yhteisö sinänsä on hyvin vahva.”

Asukkaat ovat kuitenkin pääosin iloisia alueen uudistamisesta. He ovat myös esittäneet omia ideoitaan sekä aiemmin että viimeisimmän kaavaprosessin aikana. Luhtakallion ja Mustrannan (2017) omassa projektissaan tekemä havainto siitä, että asukkaisiin saatetaan alueella työskentelevien puolesta suhtautua empaattisesti, mutta toiminnan kohteina, pilkkahtaa silloin tällöin näkyviin myös tässä haastatteluaineistossa. Osa asukkaiden esittämistä ideoista esitetään huonoina tai epäolennaisina jopa ilman tarkempia perusteluita. Ne ideat, jotka voidaan liittää kaupungin aloitteesta lähtöisin olevaan palvelurakennuksen suunnitteluun, rakentamiseen ja toimintaan, esitetään positiivisemmassa valossa.

”Että on menty jopa niinkin pitkälle, että hankitaan omat tilat, ei mennä ollenkaan sinne, että hankitaan joku kerhohuone tai vastaava. Niin sit sillei, että ei meidän kannata maksaa mistään kerhotilasta kun me saadaan tosi hienot ja upeat tilat tuolta.”

”Mutta olis siistiä, jos me saatais asiakkaita tai kävijöitä yhteistöllistettyä. Vaikka kolmannen polven kohtaamista. Tai nuoret haluaa pitää kahvilatoimintaa siellä ja sinne voi mennä myös vanhukset.”

Kolmannessa teemassa yhdistyvät osallistumisen motiivit ja toisaalta osallistumisen haasteet. Motivoituminen osallistumaan voi olla reagointia tilanteeseen tai pitkäaikainen toimintamalli. Moni haastateltu arveli eläkeläisten olevan aktiivisia osallistujia siksi, että heillä siihen on aikaa. Lisäksi monet vanhemmat ihmiset ovat asuneet alueella jopa sen rakentamisesta asti, joten heidän siteensä siihen on erityisen luja ja myös tietotason alueesta hyvä. Ajan puutteen taas arveltiin vähentävän esimerkiksi pikkulasten vanhempien osallistumista. Toisaalta lasten vanhempien arveltiin olevan kiinnostuneita nimenomaan Jakomäen sydämen rakennushankkeesta siksi, että heidän lapsensa ovat tulevan rakennuksen aktiivisimpia käyttäjiä. Muidenkin omien intressien arveltiin vaikuttavan osallistumista lisäävästi. Suunnittelijat olivat havainneet toisinaan pyrkimystä esittää oma intressi yhteisen hyvän edistämisen näkökulmasta. Täl-

lainen onkin melko yleistä osallistumisessa kaupunkisuunnitteluun (Eranti 2014). Positiivista siinä on, että henkilökohtainen merkitys johtaa sitoutumiseen, jota hankkeen osallistamisella on tavoiteltu. Eräs haastateltu uskoi vaikuttamisen olevan inhimillinen tarve, varsinkin kun kyse on omasta tulevaisuudesta. Eräs aktiivinen osallistuja sanoi osallistumisen tulevan vanhasta tottumuksesta. Toinen kertoi vanhempansa toimineen aktiivisesti kunnallispolitiikassa. Poliittinen sosialisatio, eli poliittisen käyttäytymisen siirtyminen vanhemmilta lapsille onkin eräs poliittiseen osallistumiseen vaikuttava tekijä (Tiihonen ym. 2016, 300).

Erään haastateltavan mukaan nuoret ovat ryhmä, jota ei helposti kaupunkisuunnittelulla tavoiteta. Toisen mukaan nuoret sitoutuvat huonosti tulemaan asukastilaisuuksien kaltaisiin tapahtumiin. Vaaliosallistumisen on todettu nuorilla ikäluokilla olevan vähäisempää (Wass ja Borg 2016), mutta osallistumisastetta saattavat nostaa demokraattiset innovaatiot (Christensen ym. 2016). Jakomäen rakennushankkeessa uuden rakennuksen suurin käyttäjäryhmä ovat lapset ja nuoret, sillä rakennukseen tulee päiväkoti, koulu ja nuorisotalo. Nuoria onkin osallistettu erityisen paljon hankkeen eri vaiheissa ja eri ammattilaisten taholta. Arkkitehtuurikilpailun ehdotuksista pidettiin työpaja, nuoria kannustettiin kertomaan mielipiteitään myös perinteisiä kanavia pitkin ja opetuksellista otetta on pohdittu osaksi koko rakentamisen vaihetta. Nuorille kohdistetuissa tapahtumissa nuoret ovat niihin osallistuneiden haastateltavien mukaan olleet aktiivisia ja keskustelevia. Onkin esitetty, että aktiiviseen osallistumiseen voisi vaikuttaa yhteiskuntaa ja vaikuttamista koskevan opetuksen lisääminen nuorille (Wass ja Borg 2016, 194).

Asukkaat olivat tietoisia alueensa matalasta perinteisen poliittisen osallistumisen asteesta ja että sillä voi olla vaikutusta päätöksentekoon. Muutama haastateltu kertoi, että alueella vierastetaan politiikkaa ja puolueita, sillä niitä kohtaan tunnetaan epäluuloa. Osa asukkaista suhtautui epäluuloisesti myös siihen, paljonko vaikutusvaltaa asukkailla voi kaupunkisuunnittelun kysymyksiin olla. He esittivät, että epäluulo vähentää kiinnostusta osallistua. Monelle asukastilaisuudet näyttäytyivät näytelminä, joissa kaupunki ilmoittaa asukkaille jo tehtyjen päätösten toteuttamisesta. Näin ajateltiin sellaisten tilaisuuksien perusteella, joissa järjestelyt ovat epäonnistuneet niin, etteivät kaikki halukkaat ole päässeet mukaan tai jos kysymyksiä ei ole ehditty esittää ja niihin saada vastausta. Toisinaan vastakkainasettelu on ollut alusta asti suurta, eikä sen lieventyminen ole saanut asukkaiden epäluuloja täysin hälvenemään. Kansalaispätevyden, sosiaalisen luottamuksen, poliittisen kiinnostuksen ja taloustilanteen lisäksi yksilön poliittiseen luottamukseen vaikuttavatkin hänen kokemuksensa poliittisista instituutioista. (Bäck ym. 2016, 381, 383, 394). Osa asukkaista kertoi pettymyksistään silloin, kun on pyritty

muuttamaan poliittisia päätöksiä, mutta se ei ole onnistunut. Jakomäen sydämen kohdalla väärinkäsitykset opetus- ja varhaiskasvatussuunnitelmasta ovat olleet johtaa opettajien haluttomuuteen osallistua koulun suunnitteluun.

Kaupunkiympäristön toimialalla puolestaan osallistumisen haasteina koettiin osallistumisen kasautuminen samoille, yleensä resurssirikkaille henkilöille ja osallistumisen järjestämisen vaatimat resurssit. Asukastilaisuudet ovat kaupunkiorganisaatiolle paikka, jossa asukkaat voivat keskustella ja tuoda esiin omia näkemyksiään. Eräs haastateltava toi esiin sen, että yleensä myös kaupunkiympäristöstä päättävä lautakunta on ollut hyvin kiinnostunut asukasmielipiteestä. Toisinaan käykin niin, että poliittisesti aktiiviset henkilöt onnistuvat vaikuttamaan poliitikkoihin siten, että viranhaltijoiden valmistelemat suunnitelmat esimerkiksi koulujen korjausten suhteen muuttuvat. Tällainen saattaa harmittaa virkahenkilöstöä, sillä kokonaisuudessaan korjausvelka ei katoa kohteiden järjestystä muuttamalla. Osin kyse saattaa olla omasta arvovallasta tai työn uudelleenjärjestelyn tuottamasta lisätyöstä, mutta myös siitä, että suunnittelija näkee osana työtään ajaa erityisesti niiden asiaa, joiden ääni uhkaa jäädä heikoksi. (Suunnittelijan rooleista esim. Pakarinen 2002; Kuusimäki 2017.) Virkahenkilöstö kuitenkin toteuttaa vaaleissa valittujen edustajien päätöksiä, vaikka epäilисikin osallistumisen vaaleissa tai vaalien välillä olevan vinoutunutta. Samalla haastatellut viranhaltijat olivat kiinnostuneita asukkaiden näkemyksistä yksittäisten yksilöiden mielipiteinä.

”Ei ole olemassa mitään kaupunkilaisnäkemystä, vaan on olemassa kaupunkilaisia, joilla on erilaisia näkemyksiä.”

Tällaista osallisten näkemysten arvostamista subjektiivisina kantoina, samalla näkemysten moniäänisyyttä korostaen, on peräänkuulutettu suomalaisen kaupunkisuunnitteluun osallistumisen tutkimuksen varhaisesta vaiheesta asti (Bäcklund 2002). Erilaiset näkökulmat voivat olla yksi tiedonlähde muiden joukossa suunnittelijoiden työssä, johon kuuluu päätösten valmistelu. Tässä kohdassa viranhaltijoilla onkin valtaa. Asukashaastatteluissa nousi muutaman kerran esille se, että pitkälle viety valmistelu saatetaan kokea asioiden salailuna ja vaihtoehtottomuutena, joka turhauttaa ja saa ihmiset epäilemään politiikkaa. Palosen (2014, 327–328) mukaan kunnallisessa päätöksenteossa virkahenkilöstöllä on niin paljon valtaa, että kansalaisen kannattaisi selvittää, milloin kiinnostuksen kohteena olevaa asiaa käsitellään lautakunnassa ja kertoa näkemyksensä lautakunnan jäsenille. Myös moni kaavoituksen parissa työskentelevä korosti haastatteluissa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tapahtuvaa osallistumista,

sillä silloin vaikuttamisen mahdollisuudet ovat suuremmat. Kaksi haastateltavaa nosti kuitenkin esiin, että ihmisten saattaa olla vaikeaa mieltää osallistumisen merkitystä, sillä usein prosessit ovat niin hitaita, että ihmiset ovat saattaneet lakata seuraamasta niitä osallistumisensa jälkeen. Kaupunkisuunnittelun ollessa kyseessä ihminen on saattanut muuttaa pois alueelta. Lisäksi eräs asukkaista oli kokenut hankalaksi löytää kaupunkiorganisaatiosta ihmistä, jolta pystyi hankkeesta kysymään ja joka kysymyksiin vastasi.

Työpajatyöskentelyn arvioitiin onnistuneen viestinnän ja osallisuuden lisäämisen kannalta. Kaupunkisuunnitteluun osallistumista on kuitenkin kuvailtu paljon tiedollisia resursseja vaativana, eikä työpaja välttämättä houkuttele sellaisia ihmisiä, jotka eivät tiedä, miten niissä toimitaan ja mitä tehdään. Osalta saattaa puuttua luottamus omiin tiedollisten resurssiensa riittämiseen ja oman näkemyksensä merkittävyyteen. Varsinkin alueella työskentelevien haastatteluissa osallistumisen esteeksi arvioitiinkin tiedon ja uskalluksen tai kehtaamisen puute sellaisilla ihmisillä, joita kiinnostaa, mutta jotka tyytyvät seuraamaan tapahtumia. Myös yhteiskunnan normit ja sosiaalinen kontrolli saattavat siis vähentää osallistumista, varsinkin ihmisillä, jotka eivät koe täyttävänsä normien asettamia vaatimuksia, jotta osallistuminen olisi oikeutettua.

”Koska he ajattelee monesti, että heidän mielipiteellään ei oo mitään väliä, tai en mä pysty mihinkään vaikuttamaan, että en mä viitsi edes yrittää, tällä tavalla. Tai ei kehtaa, päihdeongelmainen ei kehtaa edes mennä yhteisiin keskustelutilaisuuksiin, ei ne kehtaa välttämättä lähteä kotoakaan pois. Jos ne on aina humalassa, monesti häpeääkin itseään, niin ei ne välttämättä kehtaa tollasiin osallistua. Ja kun monet on asunut pitkään siellä ja kaikki tietää toisensa, että toi on se ja toi on se.”

”Jos ajattelee vaikka työttömiä, niin että mulla ei oo tarpeeksi tietoa ja mun näkökulmalla ei oo merkitystä. En osaa ilmaista itseä, en osaa hienosti puhua siellä.”

Aiemmassa tutkimuksessa (Staffans 2014) on havaittu, että osallistumaan pyrkivät asukkaat ja suunnittelijat käyttävät ”eri kieltä”. Eräs haastateltu kertookin, että välillä hän ei tiedä, mitä tarkoittavat käyttäjäkokouksissa käytetyt rakentamisen termit. Oman tutkimukseni perusteella erot eivät rajoitu sanallisen viestinnän eroihin. Myös tapa katsoa ja ymmärtää kuvia on erilainen, ja se vaikuttaa paljon siihen, millaisia odotuksia asukkaille rakentamisen suhteen saattaa syntyä. Tämä on yhteydessä myös kaavoituksen kestoon ja ymmärryksen prosessin eri vai-

heista. Kaavoituksen parissa työskenteleville on selvää, että suunnitelmat ja kuvat muuttuvat ajan mittaan. Asukkaille taas jokin alkuvaiheen suunnitteluluonnos saattaa pahimmassa tapauksessa edustaa sellaisenaan toteutetuksi aiottua kauhukuvaa tulevasta naapuritalosta, tai vaihtoehtoisesti petettyä lupausta jostain, mitä ei koskaan rakennettu. Kuten suunnittelijat ilmaisivat:

”Ja he ei hahmota sitä ehkä, että jos jossain vaiheessa, ehkä alussa näytetään joku alustava suunnitelma, että tänne suunnitellaan tän tyyppistä, mutta tämä tulee vielä kehittymään ja tarkentumaan. Niin sit he tarttuu siihen mitä on alussa näytetty ja se etenee, miten se nyt eteneekään. Se voi olla vaikea hahmottaa niille ihmisille.”

”Paljon kaupunkilaisiin vaikuttaa se, että millaisia kuvia on ollut nähtävänä ja kun ne on ollut aika harmahtavia, niin kilpailun jälkeen on pyydetty kuvaamaan enemmän toiminnallisuutta ihan oikeasti fotorealistisissa sävyissä, että miltä se oikeasti näyttää.”

Kilpailuehdotusten ollessa asukkaiden kommentoitavina huomio keskittyi suurelta osin siihen, miltä uusi rakennus ja sen ympäristö voisivat näyttää. Kaupunkikuvan suuri fyysinen muutos vaikuttaa jokaiseen asukkaaseen, joten ei olekaan yhdentekevää, millaisena asukkaat hahmottavat sen. Työpajoja tarkkailleiden mukaan esimerkiksi nuoret pystyivät eläytymään kuvien ympäristöön notkeasti ja innokkaasti, jos kuvista oli poimittavissa sellaisia elementtejä, kuten puut tai penkit, jotka he pystyivät yhdistämään mukavaan oleiluun. Sen sijaan tyylliset elementit, jotka vaatisivat kokemusta suunnittelukuvien jatkuvasta ammattimaisesta tarkastelusta ja ymmärrystä suunnitelmien esittämisessä vallitsevista trendeistä saattavat jopa haitata katsomiskokemusta. Jos arkkitehtuurikilpailuja halutaan jatkossakin pitää yhtenä vuorovaikutuksen välineenä, pitäisi esimerkiksi sanallisen viestinnän kehittyä siten, että ymmärrykset voisivat lähentyä toisiaan. Henkilö, joka ei koskaan aiemmin ole ollut tekemisissä kaavoituksen kanssa, pyrkii kuvaa katsoessaan ymmärtämään, millaista kuvan esittämässä ympäristössä konkreettisesti olisi elää arkea. Jakomäessä asukkaat pähkäilivät välillä pitkään suunnittelukarttojen ja -kuvien äärellä yrittäen yhdistää mielikuviaan eri rakennuksista ja keskustan paikoista suunnitelmien muutoksiin.

5.3. Analyysi vaikuttavuudesta

Haastatteluaineisto tukee yleistä mielikuvaa siitä, että ajatus osallistumisesta saa kannatusta riippumatta viiteryhmästä ja kiinnostuksesta kaupunkisuunnitteluun. Asukasosallistumisen kanssa tekemisissä olleet suhtautuivat vilpittömän innostuneesti siihen ja ajatukseen osallistumisen lisääntymisestä. Osallisuus ja osallistuminen ovat siirtyneet lainsäädännöstä ja strategiapapereista osaksi toimintaa ja sitä koskevaa puhetta. Mutta millainen on ollut sen vaikuttavuus kaupunkisuunnittelussa?

Jakomäessä on ollut käytössä useampi hieman erilainen tapa osallistaa. Ensinnäkin on lakisääteinen kaavaosallistuminen, joka määritellään aina osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jo kaavaprosessin alkuvaiheessa Jakomäessä on toteutettu lakisääteisen kaavaosallistumisen ylitävää työpajatoimintaa, jossa on pyritty tavoittamaan alueen asukkaita, jotta näiden näkemyksiä voitaisiin käyttää alueen suunnittelun pohjana. Myös lakisääteisen kaavaosallistumisen puitteissa ja ohella on jalkauduttu alueelle tapahtumiin ja järjestetty asukkaille mahdollisuuksia ottaa kantaa suunnitelmiin. Lisäksi Jakomäen sydämen allianssimuotoisena toteutetussa rakennushankkeessa on lisätty kumppanuustyyppistä osallistumista rakennuksen toiminnallisuuden suunnitteluun. Sellaisena hankkeen toteutus vaikuttaa alkuvuoteen 2018 mennessä onnistuneelta. Kumppanuustyyppinen osallistuminen muistuttaa asiakaslähtöistä lähestymistä, jossa pyritään tuottamaan käyttäjälle mahdollisimman hyvin toimiva tuote. Suunnittelussa pyritään hyödyntämään asiakaskokemuksesta ammentavaa tietoa.

Kaavahankkeen asiakirjojen ja haastatteluaineiston perusteella osallistumisen toteutumisessa vaikuttavuus on ollut tasoilla 2–5. Aineistoista ei voida päätellä, että tavoitteena olisi ollut lumeosallistuminen, mutta vaikuttavuus jää muutoin jo osallistumisen tavoitteiden asettelussa melko vaatimattomalle tasolle. Tavoitteet sijoittuvat useimmiten tiedottamisen ja paikallistiedon keräämisen tasoille. Näissä osallistumisen vaikutusvalta on asteikon keskitasoa, eli osallistamistoimilla ei tämän tutkimuksen aineistojen perusteella ole tavoiteltu kovin suurta kansalaisten vaikutusvallan lisäämistä kaupunkisuunnittelussa. Kaavoituksessa toimiva kumppanuus rakennusliikkeiden, arkkitehtitoimistojen ja konsulttien kanssa ulottuu melko rajatusti asukaskonsultteina osallistettuihin. Jakomäessä rakennuksen yhteissuunnitteluun osallistetut käyttäjät ovat tuoneet projektiin arvokasta tietoa toiminnastaan ja heillä on ollut todellista vaikutusta suunnitteluun. Kuten vuorovaikutusraportissakin todetaan, sellaisiin asioihin ei kaavamuutoksessa oteta kantaa. Rakennuksen suunnittelu lienee kuitenkin kokonaisuus, jossa

rakentamisen ja kaavan sisällöt vaikuttavat toisiinsa. Siten osa käyttäjäkumppaneiden kokemusasiantuntijuudesta on voinut suunnittelijoiden kautta siirtyä kaavamuutokseenkin. Osallistumisen toteutumisessa tapahtunut osallistumisen osittainen jääminen asteikon alimmalle, lumeosallistumisen, tasolle johtunee viestinnässä käytetyistä keinoista, asukkaiden epätietoisuudesta siitä, miten tavoitella suurinta mahdollista vaikuttavuutta kaavoitusprosessissa sekä kaupunkisuunnittelun asiantuntijoiden ja asukkaiden erilaisesta ymmärryksestä, johon vaikuttaa eri tavoin käytetty ja tulkittu sanallinen ja kuvallinen viestintä.

Aineistojen perusteella suurin osa osallistumisesta on liittynyt tiedottamiseen ja paikallistiedon keräämiseen kokemusasiantuntijoilta. Vaikka osallistumisen asteikolla ne sijoittuvat keskivaiheille, mielenkiintoista olisi tietää, kuinka paljon tällainen tieto muuttuu rakennetuksi ympäristöksi. Kuitenkin sen mittaaminen, miten asukasmielipide on vaikuttanut kaavoitukseen ja suunnitteluun, on vaikeaa. Ensinnäkin prosessi kestää niin kauan, että seurattavuus kärsii. Toiseksi suunnitteluun kuuluu suunnitelmien kehittyminen prosessin aikana, jolloin alussa esitetyt ideat voivat saada erilaisen muodon lopullisessa toteutuksessa. Koko ajan kehittyneistä suunnitelmista voi olla vaikea osoittaa vuosien takaisia toiveita. Vuonna 2015 järjestetyt työpajat käsittelivät laajasti Jakomäen keskustaa ja kaupunkiympäristöä. Työpajoissa käytettiin sekä kumppaniksi valitsemista että alueella laajaa osallistumista tavoittelevia tekniikoita. Asukasantuimisen vaikutusvallan laajentuminen alkoi lupaavasti, kun työpajamateriaalit, joihin asukkaiden näkemyksiä oli koottu, liitettiin osaksi arkkitehtuurikilpailun kilpailuohjelmaa.

Tuolloin kirjattujen mielipiteiden näkymistä lopullisessa suunnitelmassa ja rakentamisessa on kuitenkin vaikea arvioida. On muutamia sellaisia asukkaiden toiveita, joiden voi selkeämmin arvioida tulevan toteutettavaksi Jakomäen sydämessä. Selkein asukkaiden toivoma asia, joka näkyy toteutuksessa on Jakomäenpolun uudelleenlinjaus. Kaavoituksen mukaan muutokseen vaikuttivat kuitenkin asukkaiden lisäksi liikenteelliset syyt. Toiseksi, asukkaiden toiveet turvallisemmasta ympäristöstä on molempien aineistojen mukaan pyritty kaavoituksessa toteuttamaan suunnitteleamalla sellaista ympäristöä, jossa sosiaalinen kontrolli lisääntyy rakentamisen myötä. Lisäksi haastatteluissa esitetyn mukaisesti monitoimirakennuksessa toteutuvia toiveita ovat koulun hieno ovi, vehreys sekä aktivoivat tilat. Rakennuksen ulkonäköön asukkaat eivät ole voineet juurikaan vaikuttaa, mutta ne käyttäjät, joita on otettu kumppaneiksi ovat voineet vaikuttaa sellaisiin asioihin, joilla on merkitystä heidän toiminnalleen rakennuksessa.

Kaavan kirjallisesta materiaalista ei edellä mainittuja lukuun ottamatta ole osoitettavissa, miten työpajassa ilmaistut toiveet olisivat toteutuneet lopullisessa kaavoituksessa, tai miksi niitä ei ollut mahdollista toteuttaa. Suorempi yhteys kirjallisessa materiaalissa on nähtävissä kaupungin ja tilaajan tavoitteilla hankkeen lopputulokseen, kuin asukkaiden toiveilla. Muiden yksittäisten tahojen suoraa vaikutusta ei ole osoitettavissa. Asukkaiden mielipiteet ovat usein ristiriitaisia toistensa kanssa, joten niiden kaikkien toteutuminen on mahdotonta. Asukkaat saivat kommentoida kilpailuun jätettyjä ehdotuksia, mutta kommentit eivät vaikuttaneet voittajan valintaan, joten työpajatoiminnassa alkanut asukkaiden vaikutusvallan lisääntyminen katkesi. Asukkaille järjestetyt kommentointimahdollisuudet olivatkin kaupungin näkemyksen mukaan tarkoitettu lähinnä yksipuoleiseen viestintään, ei todellisen vaikuttavuuden lisäämiseksi, eikä asukasmielipide ollut kilpailun arvostelukriteeri. Toisaalta esimerkiksi nuorilta on näissä tilaisuuksissa voitu saada tärkeää pohjatietoa, joka on päätyntä osaksi suunnitelmia. Haastatteluaineiston perusteella mielikuva osallistumisen vaikuttavuudesta on kuitenkin ollut osallistumisen hetkellä ristiriidassa lopputuloksen kanssa. Suosikin valitseminen ehdotuksista on hauska idea, mutta tapahtumana se saattoi jättää mielikuvan osallistumisesta, jolla ei ole tarkoituskaan olla vaikutusta lopputulokseen.

Voittaneen suunnitelman kehittäminen jatkui arkkitehtuurikilpailun jälkeen sen pohjalta, miten tuomaristo oli kommentoinut töitä. Jatkosuunnitteluun saattoivat vaikuttaa myös asukkaiden antamat kommentit. Kaavoituksesta oli mahdollista esittää näkemyksiä ja muistutuksia normaalin käytännön mukaan. Tällaisia tuli kuitenkin hyvin vähän. Jakomäen sydän – hankkeessa kaavoittaja on pyrkinyt kiinnittämään huomiota prosessiin siten, että asukasosallistumisesta tehtyjen koosteiden avulla on seurattu sitä, miten paikallistieto näkyy suunnittelussa. Seurannan jatkaminen loppuun asti sekä tällaisen arvioinnin liittäminen julkisena asiakirjana kaavoituksen eri vaiheisiin lisäisi läpinäkyvyyttä ja saattaisi vaikuttaa osallistumisen vaikuttavuuteenkin. Lisäksi tällaisen asukaskommentteja ja suunnittelun edistymistä yhdistävän asiakirjan olemassaolo ja julkisuus mahdollistaisi paremman vaikuttavuuden arvioinnin.

Monitoimirakennuksen suunnitteluun rajoittuva osallistaminen on ollut laajaa. Rakennuksen tulevien käyttäjien, kuten koulun, päiväkodin, nuorisotalon, Pienperheyhdistyksen ja Koillis-seuran kanssa on pidetty katselmuksia, ja käyttäjien tarpeiden pohjalta suunnitelmia on voitu muuttaa. Osallistumisen kohteena ja tavoitteena ei niinkään ole ollut laaja alueella asuvien tavoittaminen, vaan rakennuksen tulevien käyttäjien kuuleminen. Tähän tavoitteeseen on yhdistetty myös muutoksen hyväksynnän edistäminen ja käyttäjien kannalta mahdollisimman

toimivan rakennuksen suunnittelu. Haastattelut osoittavat, että käyttäjäkumppaneilla on ollut todellista vaikuttavuutta monitoimirakennuksen suunnittelussa. Sen lisäksi osallistujat ovat saattaneet saada positiivisen vaikutelman kuulluksi tulemisen kokemuksesta.

Muutama haastateltu toi esiin, että osallistumisen lisäämisen tulisi aina olla hyvin suunniteltua. Toteutus pitäisi tapahtua siten, että ihmiset tuntisivat merkitykselliseksi osallistua ja osallistumiselle pitäisi antaa arvoa. Huonosti toteutettu osallistaminen voi aiheuttaa ihmisille ähkyä kyselyistä, tai pettymyksen tunteen siitä, ettei osallistumisella ollut mitään merkitystä. Nämä voivat johtaa osallistumisen vähenemiseen. Omalta osaltaan tarkka kohdentaminen saattaa toimia, kuten Jakomäen sydämessä on tehty käyttäjien kanssa. Toisaalta laajemmin ja yleisemmin osallistumaan valittavien kumppaneiden käytössä pitäisi tarkkaan miettiä, ettei vahingossa ketään suljeta ulkopuolelle. Osin nykyisiä osallistamisen malleja pidettiin jäykkinä tai riittämättöminä ja esitettiin osallistumisen kehittämistä asukasläheisemmäksi ja –lähtöisemmäksi. Tällöin vaikuttavuus voisi lisääntyä paikallistiedon keräämisen kautta.

Jonkin verran haastatteluissa pohdittiin, mitä voi pitää onnistuneena osallistumisena. Osa toteisi, ettei onnistuneisuus voi olla sitä, että osallistuneiden mielipiteet menisivät sellaisenaan läpi. Toisaalta esitettiin myös, että onnistuneisuutta on jo se, että saadaan konkreettista tietoa toiveista ja siitä, toteutetaanko ne vai ei. Perustelujen pitäisi joka tapauksessa olla selkeät kaikille. Tällöin voitaisiin paremmin osoittaa, mikä merkitys asukkaiden osallistumisella on ollut. Usein toistui sen painottaminen, että osallistuminen tarpeeksi aikaisessa vaiheessa on tärkeää sekä se, että tehdyt päätökset perustellaan niin, että mielipiteet on käsitelty ajatuksella ja vastineet tuovat ymmärrettävästi ilmi, miksi jotain toteutetaan ja jotain ei. Haastateltujen joukossa siis toivottiin selkeämpää prosessin seurantaa ja läpinäkyvyyttä.

Osa viranhaltijoista mieltää osallistumisen annettuna toimintaohjeena, jota pitää noudattaa, kuin sisäänrakennettuna käsityksenä siitä, miten edustuksellisessa demokratiassa kansanvallan komentoketju toimii: poliitikot päättävät arvokysymyksistä ja virkahenkilöstö toimeenpanee asioita näiden päätösten mukaisesti. Tällaisessa mallissa lähinnä edustuksellisella osallistumisella olisi todellista vaikutusvaltaa. Vain yksi haastateltavista sanoo, että osallistuminen on arvo itsessään, osa demokratiaa. Suurimmaksi osaksi osallistumisella nähdään olevan monia eri tarkoituksia palveleva välinearvo. Tällainen suhtautuminen osallistumiseen vähentää osallistumisen vaikuttavuutta. Kun osallistamisella tavoitellaan hyväksynnän edistymistä, muutostoimintaa, sitoutuneisuutta, yhteisöllisyyttä tai hyvää lopputuotetta, osallistuminen voi huo-

noimmillaan jäädä lumeosallistumisen tasolle 5. Toisinaan voidaan arvioida tällaisin tavoitein päästävän kumppanuuden tasolle 2. Osallistumista suunniteltaessa olisi hyvä erottaa toisistaan erilaiset tavoitteet. Esimerkiksi hyvä ja toimiva palvelurakennus on arvokas tavoite itsessään. Sellaisena pitäisi ymmärtää myös osallistuminen, sillä ilman, että osallistumisen ymmärretään olevan arvokasta itsessään, on vaikea kuvitella sellaista osallistumista, jolla olisi todellista vaikutusvaltaa.

Ehkä yllättävänkin usein haastatellut asukkaat kertoivat onnistuneen osallistumisen merkiksi tunteen osallistumisesta ja huomioimisesta. Jos tällainen tunne johtaa siihen, että tunne omasta poliittisen ymmärryksen tasosta ja vaikutusmahdollisuuksista vahvistuu, voi sillä olla osallistumista lisäävä vaikutus. Tällainen kansalaispätevyyden ja yhteiskuntaan kiinnittyneisyyden lisääntyminen olisi esimerkki osallistumisen hyvästä sivutuloksesta. Tällaisena osallistumisella on välinearvo eikä kansalaisilla sen kautta voida arvioida olevan kovinkaan suurta suoraa vaikutusvaltaa. Toisaalta kansalaispätevyys on heikointa matalasti koulutetuilla ihmisillä, joten sen vahvistuminen olisi hyvin positiivinen tulos muuten. Vastakkaisen vaikutuksen voi aiheuttaa politiikkaa ja hallintoa kohtaan tunnettu epäluulo ja huonot kokemukset poliittisista instituutioista (Bäck ym. 2016). Myös yhteiskunnan normit voivat vähentää osallistumista. Jakomäki on asukasluvultaan melko pieni ja monet tuntevat tai tietävät toisensa. Epävarmuus siitä, millaisena voi esiintyä ja mitä sanoja käyttää, voi toisille nostaa muurin, joka estää osallistumisen. Kaupunkisuunnittelun kieli voi ammattisanastonsa lisäksi olla vieraannuttavaa kuvallisen viestinnän vuoksi. Kuvilla voidaan tavoitella kiinnostuksen herättämistä ja keskustelua alueella. Tottumus ja tapa katsoa kuvia saattavat kuitenkin aiheuttaa myös kielimuurin asukkaiden ja kaupunkisuunnittelijoiden välille.

Asukkaat tuntuivat odottavan uutta rakennusta lähinnä positiivisin mielin, joten huolimatta asukkaiden osittaisesta kuulematta jäämisen tunteesta kaupunki ei ole hankkeessa epäonnistunut. Syynä tyytyväisyyteen saattaa olla se, että ne jotka haastatteluissa kertoivat, etteivät ole kovin tietoisia hankkeesta tai osallistuneet siihen, eivät myöskään pidä tätä hanketta tai kaupunkisuunnitteluun osallistumista niin tärkeänä itselleen, että olisivat pettyneet siihen, etteivät päässeet vaikuttamaan. Toisaalta moni tuntui myös pitävän osallistumisen tavoitteena sitä, että asukas saa tuntea osallistuneensa, sen sijaan, että osallistumisella olisi jokin osoitettavissa oleva vaikutus asuinympäristöön. Niille asukkaille, jotka ovat osallistuneet useassa vaiheessa, saattaa oma vaikutus piirtyä paljon selvemmäksi kuin mitä asiakirjoista tuli ilmi. He ovat myös suunnitteluprosessissa voineet saada lisätietoa, ymmärtää enemmän hankkeesta ja mui-

den osallistujien tarpeista sekä muuttaa mieltään tai hyväksyä ratkaisuksi muita kuin alkuperäisen oman toiveensa. Tällaisista kehityskuluista ei ole kuitenkaan tässä näyttöä.

6. Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on pyritty selvittämään, mitä tavoitellaan osallistumisen lisäämisellä vähäisen poliittisen osallistumisen kaupunginosassa. Perimmäisenä kysymyksenä tavoittelin tietoa siitä, oliko osallisuus laajentunut tai asukkaiden vaikutusvalta kaupunkisuunnittelussa lisääntynyt. Tapaustutkimuksen kohteena on Jakomäen kaupunginosa, jonka keskusta-alueen asemakaavamuutoksen valmistelu aloitettiin vuonna 2014. Pro gradun ollessa tekeillä vuosina 2017–2018 kaava viimeisteltiin ja hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa ja ensimmäiset rakennustyö alkoivat. Julkisesti saatavilla olevan kaava-aineiston ja keräämäni haastatteluaineiston avulla tarkastelin osallistamisen tapoja, joita kaavoituksessa oli käytetty. Menetelmänä käytin sisällönanalyysia, jolla erittelin aineistosta osallistamisen tavoitteet ja niiden toteutumisen ja lajittelin ne aiemman kirjallisuuden pohjalta muodostamalleni osallistumisen vaikuttavuuden asteikolle. Asteikon pohjalta tein analyysin osallistumisen vaikuttavuudesta. Huomasin kuitenkin asteikon kaltaisen työkalun rajoitteena olevan sen jäykkyyden, sillä aineistoa luokitellessa havaitsin, että osallistumiseen ja sen vaikuttavuuteen saattaa liittyä myös muita haastatteluissa esiin nousseita tekijöitä, joiden sijoittamiseen osallistumisen asteikko ei sovellu. Tällaiset tekijät poimin omiin luokkiinsa teemoittain erillistä analyysia varten. Osan tällaisista havainnoista voi yhdistää olemassa olevaan tutkimustietoon, osa nojaa vahvemmin aineiston havaintoihin. Tässä kappaleessa käyn läpi vielä kaikki aineistossa osallistumisen kannalta merkittäväksi tulkitut tekijät.

6.1. Tutkimuksen keskeiset havainnot ja tutkimuskysymyksiin vastaaminen

Hankkeessa osallistumisen tavoitteet ovat olleet tiedottaminen, paikallistiedon vieminen kaavoitukseen, hyväksynnän edistäminen ja muutosjohtaminen, yhteisön luominen sekä valitusten välttäminen. Osin ne ovat sekoittuneet tai sisältyneet toisiinsa. Enimmäkseen osallistumiseen on suhtauduttu välinearvona, jonka kautta hankkeesta leviää tietoa asukkaille, jolloin hankkeen hyväksyminen edistyy. Toiseksi on pyritty siihen, että osalliset tuottavat tietoa alueesta ja toiminnastaan. Tällainen tieto saattaa olla suunnittelijalle arvokasta, mutta siihen suhtautuminen vaihtelee suunnitelmasta riippuen suuntaa-antavasta konkreettisempaan. Tiedot ovat raaka-ainetta, joka saattaa jalostua moneen kertaan. Tällaisesta prosessista johtuen osallistumisen konkreettisen vaikutuksen arviointia on joiltain osin vaikea tehdä. Osallistumisen asteikolla osallistumisen tavoitteet jäävät vaikuttavuuden suhteen suurimmaksi osaksi vaati-

mattomalle tasolle, tiedottamiseen ja paikallistiedon keräämiseen. Myös kumppanuutta tavoitellaan, mutta melko rajatulle osallistujien joukolle kohdistettuna. Osallistumisen toteutuminen jää osin jopa tavoitteiden alapuolelle lumeosallistumisen osalta. Jatkossa olisikin kannattavaa kiinnittää huomiota siihen, että osallistamisen tavoitteet ovat paremmin selvillä sekä osallistavalla taholla ja osallistettavilla ja niistä vallitsee samanlainen ymmärrys. Tiedottamiseen on panostettu, mutta edelleen osa paikallisista asukkaista jää kaavaviestinnän tavoittavuuden katveeseen. Myös paikallistiedon keräämiseen on käytetty tavanomaista enemmän ja useampia keinoja ja aikaa. Kumppanuus on enimmäkseen toteutunut verkostohallinta-ajattelullisessa asiakaslähtöisyyteen perustuvassa yhteissuunnittelussa.

Paikallistiedon tuottamisesta saattaa seurata tunne osallistumisesta ja huomioimisesta, joka saattaa voimaannuttavan vaikutuksen ansiosta johtaa osallistumisen lisääntymiseen. Tunne siitä, että kykenee ymmärtämään ja vaikuttamaan politiikkaan vahvistavat kansalaispätevyyttä, joka edistää poliittista osallistumista (Rapeli ja Borg 2016). Osallistumisen hyviä sivutuloksia voivat olla tiedon ja ymmärryksen lisääntyminen sekä osallistumisen omaksuminen toimintatavaksi (Setälä 2003). Tällaiset tulokset ovat sinänsä hyviä. Voidaan kuitenkin todeta, että osallistamisen tavoitteet eivät ole olleet kovin kunnianhimoisia vaikuttavuuden suhteen. Pääosin tavoitteiden mukainen vaikuttavuuden taso on Jakomäessä saavutettu. Tapa käyttää arkkitehtuurikilpailua osallistamisen keinona on kuitenkin osallistujien parissa ymmärretty eri tavoin kuin on ollut tarkoitus, jolloin se tippuu lumeosallistumisen tasolle. Helanderin ja Sundmanin jo vuonna 1970 kyseenalaistamia näennäisen keskustelun ja osallistumisella vaikuttamisen keinoja on siis edelleen käytössä. Sen sijaan osallistamistoimien kohdentaminen nuorille on saattanut laajentaa osallisuutta ja uuden palvelurakennuksen käyttäjien osallistuminen lisätä heidän todellista vaikutusvaltaansa.

Kaavoitusprosessin kuvauksesta saa sen vaikutelman, että osallistumiseen on monia mahdollisuuksia. Silti kaupunkisuunnitteluun osallistuminen on monelle kaukaista ja osallistumisen tavat epäselviä. Syynä saattaa olla sen omakohtaisen kokemisen harvinaisuus. Vaalit toistuvat säännöllisesti, otti niihin osaa tai ei, joten niihin osallistumisen ajatus tulee väistämättä tutuksi ympäristön ja median toistaessa vaaliaiheita tasaisin väliajoin. Kaavoituksesta pyritään viestimään monin eri tavoin, mutta viestit saattavat silti jättää saavuttamatta monia ihmisiä, jotka eivät seuraa niitä kanavia, joita käytetään. Osallistujien määrittely ja valitut viestintäkanavat saattavatkin rajata osallistumista. Kaupunginosakohtaisen muutoksen harvinaisuus on useimmiten asukkaiden mielestäkin, sillä harva haluaa suuria muutoksia omaan naapurustoonsa.

Muiden kaupunginosien muutoksia kohtaan ei välttämättä tunneta suurta mielenkiintoa. Osallistumattomuuden syy saattaa olla myös koettu asiantuntemattomuus.

Kaupunkisuunnittelu pohjautuu teorioihin siitä, millaisia seurauksia rakentamisella on. Teoriat ovat osin normatiivisia esityksiä siitä, millainen kaupunki nähdään tavoiteltavana ihanteena, jota kohti kaupunkisuunnittelulla pyritään. Teoriapohja voi sisältyä kaupungin strategiaan, jota viranhaltijat toteuttavat. Esimerkiksi tiiviin kaupunkirakenteen oletettu yhteys palveluiden parempaan saatavuuteen ohjaa suunnittelua. Helsingissä pyritään toteuttamaan sosiaalisen sekoittamisen tavoitetta. Lisäksi kaupungin tavoitteena on lisätä rakentamisen määrää, sillä ennusteet kaupungistumisen jatkumisesta ja asukasmäärän kasvusta osoittavat suuren asuntojen lisärakentamisen tarpeen. Kaikki nämä lähtökohdat ovat ohjanneet Jakomäenkin suunnittelua. Johtuen pohjoismaisesta hyvinvointivaltiomallista ja asumisen hallintamuotojen tasaisesta jakautumisesta, Suomen kaupungeissa huono-osaisuuden keskittymät ovat jääneet pieniksi (Kortteinen ja Vaattovaara 2003) ja Helsingissä hajautuneisuuteen on vaikuttanut myös sosiaalisen sekoittamisen politiikka (Rasinkangas 2013, 55). Tästä huolimatta on mahdollista osoittaa joitain paikkoja, joissa samoja sosiodemografisia taustatekijöitä, jotka ovat yhteydessä vähäiseen poliittiseen osallistumiseen, on kerääntynyt niin runsaasti, että se on vaikuttanut alueiden statukseen. Jakomäki on tällainen paikka ja vaikka hurja menneisyys ja huono imago on alkanut jäädä menneisyyteen, jäljellä on runsaasti niitä osallistumiseen vaikuttavia tekijöitä, joita pelkällä kaupunkisuunnittelulla ei pystytä korjaamaan.

Nuorten perinteinen poliittinen osallistuminen on keski-ikäisiä vähäisempää (Wass ja Borg 2016). Jakomäessä nuoret ovat olleet yksi niistä ryhmistä, jotka on nähty tärkeinä osallistamaan ja joiden tavoittamiseen on panostettu, mikä sopiikin hankkeeseen, joka uuden monitoimirakennuksen osalta koskee suureksi osaksi vanhojen koulurakennusten korvaamista uusilla oppimisen tiloilla. Tällaisen henkilökohtaisesti koettavan tapauksen käyttäminen osallistumisen opeuksessa valottaa osallistumisen ja kaupunkisuunnittelun välistä suhdetta rakentamisen myötä. Huono puoli on, että osallistaminen on nuorille saattanut näyttäytyä lumeosallistumisena, kun arkkitehtuurikilpailun voitti ehdotus, josta nuoret pitivät vähiten. Hyvää osallistumisessa voi olla se, että nuoret saivat osallistumisen kokemuksen. Lisäksi nuorten vaikutus perustuu heiltä paikallistietona koottuun materiaaliin, joka saattaa näkyä monitoimirakennuksen toteutuksessa. Olisikin mielenkiintoista tietää, miten nuoret näkevät asian rakennuksen toimittua esimerkiksi vuoden ajan. Lisäksi mielenkiintoista olisi tutkia tällä hetkellä alueella asuvien nuorten asenteita ja tietoja kaupunkisuunnittelusta jatkossa. Jos tällaisella kohdennetulla osallistami-

sella tulevien aikuisten osallistuminen lisääntyy, voitaisiin katsoa saadun näyttöä siitä, että vaikuttamista koskevan opetuksen lisääminen nuorille lisää aktiivista osallistumista (ks. Wass ja Borg 2016), joten olisi perusteltua lisätä tämänkaltaista toimintaa.

Kaupunkisuunnittelun toimialalla tavoiteltavana pidetään tasavertaista osallistumista. Osallistamisessa asukkaiden välisiä eroja ei kuitenkaan ole aktiivisesti pyritty tasaamaan muuten kuin lisäämällä resursseja nuorten osallistamiseen. Osallistuminen onkin saattanut kasaantua muutenkin aktiivisille. Työpajatoimintaa pidettiin onnistuneena ja sitä esitettiin järjestettävän lisää. Sen sijaan lehtien, netin ja muiden laajalevikkisten kanavien kautta tehty viestintä on ollut tavoittavuudeltaan tai vaikuttavuudeltaan huonoa, sillä sitä ei juuri muisteta. Lähinnä tällainen viestintä tavoittaa ne, jotka jo osallistuvat. Osallistumisen laajentaminen saattaisikin vaatia sellaista läsnäoloa ja kohtaamista, jonka järjestämiseen tarvitaan paljon enemmän resursseja. Jakomäkeen on lähiöprojektin puitteissa useamman vuoden ajan kohdistettu resursseja, joilla on pyritty tasoittamaan alueiden välisiä eroja. Sen piirissä tehtyjä hankkeita kiitellään haastatteluaineistossa. Positiivisesta diskriminaatiosta tehdyn tutkimuksen mukaan (Silliman 2017) lisärahoituksen kohdistaminen alhaisen tulotason ja korkean maahanmuuttoasteen alueiden kouluille on vaikuttanut nuorten jatkokoulutukseen hakeutumiseen eroja tasavasti. Koulutusasteen nouseminen on jo itsessään yhteydessä poliittisen osallistumisen lisääntymiseen. Muilla tavoin toteutettu lisäresurssien kohdistaminen alueille, joilla asukkaiden resurssit ovat muita alueita vähäisempiä saattaisi vapauttaa voimavaroja yhteiskunnalliseen toimintaan (Luhtakallio ja Mustranta 2017).

Toisaalta monet osallistuvan demokratian teoreetikot, kuten Dryzek (2000) ja Rosanvallon (2013) ovat vastustaneet hallintolähtöistä kansalaisosallistumista sillä perusteella, että se kahlitsee aitoa, kansalaisyhteiskunnasta nousevaa osallistumista. Moninaisella kansalaisyhteiskunnalla on kuitenkin varsin erilaisia resurssipohjia osallistumiseen. Osallistumista hallinnon toteuttamien kanavien kautta voidaan pitää arvokkaana, sillä voi olla, ettei muunlaiseen osallistumiseen ole olemassa olevien henkilökohtaisten resurssien puitteissa mahdollisuutta. Tämä ei silti poista vaatimusta siitä, että hallinnon tulisi olla avoin kansalaisyhteiskunnalta tuleviin aloitteisiin ja omaehtoiseen osallistumiseen. Pitäytyminen hallinnon itse toteuttamissa osallistumismuodoissa voi jäykistää ajattelemaan, että ne ovat ainoita oikeita osallistumisen muotoja. Toisaalta hallinnolla voi myös osallistumisen tasa-arvoisuuden nimissä olla hyviä perusteita sovittava erilaisia kanavia myöten saapuneita aloitteita yhteen. Asukasyhdistyksissä toimivien voidaan suurimmaksi osaksi olevan aktiivisesti osallistuvia. Sen sijaan esimerkiksi nuoret,

työttömät tai pitkäaikaissairaat osallistuvat usein vähemmän. Heidät tavoitettava osallistaminen saattaisi tuottaa moninaisempaa kuvaa kansalaisyhteiskunnan toiveista asuinympäristönsä suhteen.

Kuten White (1996, 9) on esittänyt, osallistumisen arvon kokeminen voi olla lähtöisin toimista, joilla hallinto mahdollistaa vaikuttavaa osallistumista. Kun asukkaiden resurssit kuluvat arjen perusasioista huolehtimiseen, saattaa osallistamaan pyrkivä hallinto olla ainoa taho, joka pystyy luomaan alkuasetelman vaikuttavalle osallistumiselle, jonka myötä asukkaat valtaistuvat ja alkavat kokea sen arvon. Varsinkin alueilla, joilla osallistumisen resurssien tiedetään keskimääräisesti olevan vähäisempiä kuin muilla alueilla, osallistumisen kynnyksen madaltaminen on tärkeää. Siten voidaan tehdä tunnetuksi osallistumisen kanavia, mutta myös itsensä ajatusta siitä, että asukkailla voi olla vaikutusvaltaa. Jos tällaista ajatusta ei ole ollut edes olemassa, on epärealistista odottaa asukkailta itseltään nousevia ehdotuksia osallistumisesta, sillä ihmiset jättävät esittämättä toiveitaan siksi, että eivät usko niiden toteutumiseen (mt. 13). Hallinnon toteuttamaa osallistumisen mahdollistamista voidaan pitää arvokkaana askeleena kohti aktiivisempaa kansalaisyhteiskuntaa. Samalla on perusteltua arvostella lumeosallistumista, sillä osallistumisen mielekkyys saattaa hävitä, jos se näyttäytyy puuhasteluna, josta ihmiselle koituu enemmän vaivaa kuin iloa. Toisaalta vaikuttaa siltä, että edes Jakomäen kaltaisella alueella, jossa osallistamista on toteutettu useita vuosia, ihmiset eivät ole kyllästyneitä, vaan lähtevät edelleen mukaan erilaisiin projekteihin. Samalla hallinto ja sen rakenteet voivat tulla tutummiksi, mikä saattaa mahdollistaa oma-aloitteisten vaikuttamisen ideoiden syntymistä.

Haastatteluaineistossa esiintyy vastakkaisia näkemyksiä siitä, miten osallistamisen tulisi tapahtua. Osa näkee tehokkaimpana sellaisen kohdennetun osallistamisen, jota Jakomäessä on tehty. Suurten massojen tavoittamiseen ei uskota. Taustalla voi olla kokemus aiemmista osallistamistoimista. Näkemys voi heijastella myös verkostohallintamaisen ajattelun vallitsevuutta. Kun kaavoitusta jo tehdään yhteistyössä yksityisen sektorin kumppaneiden kanssa, voi olla luontevaa laajentaa samanlaista toimintamallia kansalaisten osallistamiseen. Asukkaat ovat uuden monitoimitalon asiakkaita ja siten osallisia. Toisaalta nähtävissä on pyrkimys laajentaa asukkaiden roolia asiakkaasta kumppaniksi. Tämä rooli vaatii, että asukas on osa jotakin viiteryhmiä, jota on kunkin hankkeen kohdalla perusteltua lähestyä kohdennetusti. Tällaisia voivat olla esimerkiksi koululaiset ja asukasyhdistykset. Osallistamisessa pitäisi kuitenkin muistaa, ettei kansalainen pelkisty markkinatoimijaksi tai edes asukkaaksi. Jo osallistumisen

kohdentaminen tai rajaaminen ensisijaisesti palveluiden käyttäjille luo mielikuvaa siitä, että asukkaille väliä on ainoastaan asuinpaikan palveluilla, ei rakennetun ympäristön estetiikalla, tai sillä prosessilla jossa siitä päätetään.

Allianssin myötä julkisen rakentamisen hanke on alkanut muistuttaa yksityistä hanketta. Yhteneväisyys syntyy paljon siitä, että hankkeen toteuttavat tahot ovat olemassa jo kilpailuvaiheessa, jolloin kaupunki luottaa siihen, että kaavaan merkitty rakentaminen toteutuu ilman suurempia viivytyksiä. Asemakaava tehdään arkkitehtuurikilpailun voittaneen työn pohjalta. Allianssin osapuolet ovat jatkaneet osallistamista rakennuksen käyttäjäryhmien kanssa. Osallistumisen tärkeyttä perustellaan asiakaslähtöisyyteen perustuvalla ajatusmallilla. Se pohjautuu ajatukseen, että asiakas tietää parhaiten, mikä on hyvä tuote tai palvelu, joten kysymällä asiakkaalta voidaan tuotetta tai palvelua kehittää paremmaksi. Tällaisessa ajattelussa osallistumisen pitää pystyä tuottamaan muutakin arvoa kuin mitä on kansalaisen yhteiskunnallisella toiminnalla. Useimmat haastatellut pitivät osallistumista keinona saavuttaa hyvä sisältö. Osallistuminen ei siis ole arvo itsessään, vaan väline hyvään tuotteeseen, tässä tapauksessa hyvin käyttäjien tarpeisiin soveltuvaan rakennukseen. Kaupunkisuunnittelusta tulee eräänlaista tuotekehittelyä, jossa asiakaspalaute on tärkeää siksi, että voidaan valmistaa parempi kaupunki. Tämä uudesta julkisjohtamisesta lähtöisin oleva ajatus- ja hallintomalli, jossa asukasta kuullaan palveluiden asiakkaana (Tuurnas ja Haveri 2017), unohtaa asukkaan olevan keskeinen toimija demokratiassa ja vaikuttavan palveluiden järjestämiseen esimerkiksi äänestäjänä laajemminkin kuin yhdessä yksittäistapauksessa. (ks. Palonen 2014.) Lefebvren 1960-luvulla peräänkuuluttama kansalaisen merkityksen painottuminen suhteessa hallintoon ja yksityisen sektorin edustajiin ei kaupunkituotekehittelyssä toteudu, sillä kansalaisuuden pelkistäminen asiakaspalautteen antamiseen asettaa asukkaan vain kyselyiden kohteeksi.

Toisaalta yksittäistapauksillakin osallistuminen voi laajentua tai kasautua. Yksittäisillä kaavahankkeilla ei toki voida porautua koko osallistumisen eriytyneisyyden vyyhteen, mutta se voi osaltaan jatkaa tai muuttaa kehityskulkua. Eriytyminen saattaa jatkua, jos osallistuminen lisääntyy vain jo aktiivisten kohdalla. Sen sijaan eriytyminen osallistumisen suhteen saattaa vähentyä, jos osallistumisen mahdollisuuksia tarjotaan kaikille sellaisista lähtökohdista, jotka lähtevät osallistujien omista tarpeista ja sopivat arjen sekaan. Esimerkiksi työpajatyöskentelyyn saattavat valikoitua osallistujiksi sellaiset, jolle se on entuudestaan tuttua. Kaupunginosayhdistykset eivät välttämättä houkuttele koko kaupunginosan väkeä. Toisille taas verkko-osallistuminen ei ole tuttua, tai ehkä edes helposti saavutettavaa, jos siihen tarvittava tietoko-

ne, älypuhelin tai sovellusten käyttämisen vaatima osaaminen puuttuu. Tieto mahdollistaa toimintaa, mutta kaikkia eivät tavoita samat viestintäkeinot. Osallistumisen kasautuminen ja esiin nousevan asukasmielipiteen vinoutuneisuus mietityttää myös hallintoa edustuksellisuuden näkökulmasta.

Asukasosallistuja ei edusta yhteisöä, mutta hän tuo esiin argumentteja, jotka virkahenkilöstön tulee ottaa huomioon, riippumatta niiden esiintymistiheydestä mielipiteiden joukossa. Argumentin huomioiminen ei kuitenkaan tarkoita, että se tulisi sellaisenaan toteutettavaksi. Virkahenkilön näkemys ei synny tyhjiössä, mutta ei synny kansalaisenkaan. Argumentit pitää alistaa tutkailulle, jossa mahdollisimman hyvin pyritään vastakkaisten kantojen huomioimiseen. Samaan aikaan kun hallinnossa pohditaan osallistumisen tasavertaisuutta, aktiiviset kansalaiset turhautuvat byrokraatiaan. Usein esitetään, että byrokraattien tulisi kuunnella kansalaisia enemmän, sillä demokratia tarkoittaa aktiivista kansalaisyhteiskuntaa, ei vain vaaliosallistumista. Tällaisilla vaatimuksilla vaaditaan myös lisää valtaa aktiivisille kansalaisille itselleen. Toisaalta kokeilut osallistumisen lisäämiseksi esimerkiksi demokraattisten innovaatioiden tai lähidemokratian keinoin voivat toimia osallistumisen erojen tasaamisessa, sillä jokin muu kuin perinteinen poliittinen osallistuminen saattaa herättää niiden kiinnostuksen, jotka jättävät osallistumatta siksi, että tuntevat epäluuloa politiikkaa kohtaan. Kiinnostuksen herääminen ei välttämättä synny nykyisin viestintämenetelmin, vaan sen tulee tapahtua asukkaiden kielellä ja sellaisin menetelmin, joiden tiedetään tavoittavan osallistumisen katveeseen jäävät ihmiset.

Osallistuvassa demokratiassa syötteitä tuodaan järjestelmään suoremmin kuin edustuksellisesa demokratiassa ja korostetaan aktiivisen kansalaisyhteiskunnan toimintaa vaalien välillä. Sen sijaan, että kansalaisten mielipide kanavoituisi päätöksiksi vaali- ja puolueosallistumisen sekä edustajien kontaktoimisen kautta, tarjotaan tapoja osallistua päätöksentekoon ottamalla suoraan kantaa rajattuihin asiakokonaisuuksiin, kuten jonkin alueen suunnitteluun. Siten osallistumisen kynnyks voi madaltua sellaisilla, jotka ovat perinteisistä osallistumisen tavoista etäänntyneitä. Tiedollisten resurssien puute tai kokemus toiminnan vähäisestä vaikuttavuudesta voivat tosin kannatella kaupunkisuunnitteluun osallistumisen rimaa korkealla. Tämän tutkimuksen perusteella osallistumista perustellaan tavoitteella rakentaa käyttäjille mahdollisimman hyvin toimiva rakennus. Järjestelmän legitimitetti voikin rakentua myös onnistuneiden tuotosten kautta. Pelkästään tuotos ei riitä demokraattisen järjestelmän määritelmäksi, vaan myös syötteen pitäisi olla demokraattinen (Korvela 2012, 52), sillä sen määrittelemineen aukottomasti, mikä on kaikille hyvä tuotos, on mahdotonta (Bäcklund 2002, 154). Sekä perinte-

set että muut osallistumisen tavat ovat aktiivisemmassa käytössä hyväosaisten joukossa. Tässä tutkimuksessa on viitteitä siitä, että nuoria on pyritty osallistamaan erityisen aktiivisesti. Toisaalta tietoa muiden, yleensä vähän osallistuvien ihmisten osallistumisesta ei tullut juurikaan esiin. Edustuksellisen järjestelmän vahva kannatus ja osallistumisen kasautuminen viittaavat siihen, että tasapuolista osallistumista pitäisi tavoitella sinnikkäästi. Jakomäessä on asukkaita, jotka jo tuntevat epäluuloa politiikkaa ja hallintoa kohtaan.

Osallistumisen eriytyminen ei vähenny toteamalla, että kaikkia ei voida koskaan onnistua tavoittamaan ja saada kiinnostumaan. Suurin vaikutus osallistumisen tutkimuksen perusteella näyttäisi olevan ihmisten erilaisilla resursseilla, joihin kaupunkisuunnittelussa voidaan vaikuttaa vain vähän. Kaavoitusprosesseissa pitäisi kuitenkin voida kokeilla laajasti erilaisia keinoja tavoittaa ihmisiä näiden omista lähtökohdista. Kaupunkisuunnittelulla voidaan vähentää ihmisten välistä eriarvoisuutta fyysisen ympäristön ja asuinolojen suhteen rakentamalla laadukasta kaupunkia kaikkialla. Sitä tuottavien suunnittelijoiden ammattitaito pitäisi pystyä yhdistämään siihen, että prosessissa todella kuultaisiin niitä, joiden etuja halutaan ajaa. Järjestelmässä, jossa korostuu lähinnä jo aktiivisen kansanosan osallistuminen, hyväksytään se, että joillakin on enemmän ääniä ja joillakin ei yhtään. Tällöin demokratian tasa-arvo kyseenalaisuu. (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 23, 28.) Yhdenvertaisuuden arvo on kuitenkin edelleen hyvin korkeasti arvostettu, joten pyrittäessä puuttumaan siihen olisi syytä käydä laajempaa keskustelua hallintojärjestelmän perusarvoista ja niiden kannatuksesta.

On mahdollista, että osallistumisen tavoite jää tiedotuksen ja paikallistiedon keräämisen tasolle, sillä kaupunkiympäristön toimiala vaikuttaa sitoutuneelta aggregatiiviseen demokratiateoriaan. Viranhaltijat arvostavat asukasnäkemyistä yksittäisinä mielipiteinä, mutta arvioivat esitettyjen kantojen helposti edustavan vain pientä osaa osallisista. Viranhaltijoille kysymys voi osin olla oman työn arvostuksesta ja työn sisältämästä vallasta. Silti ei voida sivuuttaa esitettyä huolta osallistumisen vinoutumisesta, sillä on mahdollista, että kasautuvan osallistumisen vaikutus korostuu suoran osallistumisen järjestelmässä enemmän kuin edustuksellisessa järjestelmässä. Jos osa suunnittelussa käytetystä vallasta siirtyy jonnekin, on kysyttävä minne se siirtyy ja onko vallan siirtymisellä kansan laaja hyväksyntä. Viranhaltijoiden lisäksi myös asukkaat alkoivat puhua äänestämisestä, enemmistöstä ja muista edustuksellisen demokratian piirteistä osallistumisesta kysyttäessä. Vaikka tasavertaisuuden osuus osallistumispuheessa on vähentynyt (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017, 11) ja osa tutkijoista pitää sen keskeisyyttä julkishallinnossa jopa ongelmallisena (Mäenpää ym. 2017, 244), sekä kansalaiset että viran-

haltijat sitoutuvat edelleen vahvasti edustukselliseen demokratiaan, jonka eräs keskeisiä arvoja on yhdenvertaisuus (Setälä 2003). Tämä ei tarkoita, etteikö vuorovaikutusta arvostettaisi. Varsinkin asukkaat toivoivat sitä lisää ja viranhaltijat lisää resursseja siihen. Prosessien kehittäminen läpinäkyvämmiksi voisi vähentää asukkaiden kokemaa epäluuloa hallintoa kohtaan. Mikäli vaikuttavaa osallistumista pyritään lisäämään, tulisi olla valmius myös kuvata, seurata ja dokumentoida prosesseja alusta loppuun asti siten, että niiden arviointi on mahdollista.

Lisäresursseja pitäisi siten kohdistaa sellaiseen työhön, jolla lisättäisiin kaavoitusprosessin läpinäkyvyyttä. Asukaspalautteen käsittely on jo nykyisellään työlästä ja aikaa vievää, mutta siihen pitäisi voida käyttää nykyistä enemmän resursseja, jos halutaan tutkia tai tukea asukasantuimisen vaikuttavuutta. Palautteen kerääminen ja kirjaaminen vuorovaikutusraporttiin ei lisää vaikutusvaltaa, vaikka se saattaa lisätä tunnetta osallistumisesta. Vertailukohdaksi voidaan ottaa arkkitehtuurikilpailun arvostelupöytäkirjan, jossa käydään perusteellisesti läpi ne monet seikat, jotka ovat vaikuttaneet voittajan valintaan. Asiantuntijat ovat perustelleet ominaisuudet ja voittajaehdotuksen valinnan huolellisesti. Esimerkiksi oppimistilojen toimivuus, rakennusten luonteva sijoittuminen ympäristöön, liikennejärjestelyt, kansalaiskäytön mahdollisuus ja tehokas tilankäyttö olivat tällaisia perusteluja. Samanlaista paneutuvaa käsittelyä asukasmielipiteeseen kohdistamalla olisi mahdollista osoittaa, ettei asukasmielipiteen kerääminen ole vain muodollisuus, jolla ei ole varsinaista vaikutusta. Suunnittelijalla itsellään on tieto siitä, mistä idea on tullut ja millaiseksi se on kehittynyt. Lisäksi Jakomäen hankkeessa kaavoittaja on pyrkinyt kiinnittämään huomiota prosessiin siten, että asukasantuimisen tehtyjen koosteiden avulla on seurattu sitä, miten paikallistieto näkyy suunnittelussa. Tällaisen seurannan avoimuus lisäisi tietoa osallistumisen vaikuttavuudesta. Lisäksi se saattaisi lisätä ymmärrystä siitä, miten suunnittelu ja rakentaminen etenevät ja miksi.

Osallistumisen lisääminen voi tuoda näkyväksi kansalaismielipiteen moninaisuuden ja sen, että rakentamisen mahdollistamiseksi on tehtävä päätöksiä, jotka edustavat jotakin näkemystä ja jättävät muut näkemykset vähemmälle huomiolle. Päätösten perustelu ja läpinäkyvä dokumentointi olisi keino lisätä prosessin legitimitettä. Kaavoitus- ja rakennushankkeissa on aina mielipiteitä, jotka ovat ristiriidassa keskenään. Siten osallistumista ei voida arvioida vain sen perusteella, onko asukkaiden toiveita toteutettu. Sen sijaan pitäisi voida arvioida prosessia. Tässä työssä on tarkasteltu sitä, miten osallistumiseen on suhtauduttu ja miten sitä on toteutettu. Jatkossakin tärkeitä kysymyksiä ovat esimerkiksi: Pidetäänkö asukkaiden näkemyksiä olennaisina, peilataanko suunnitelmia niihin? Kannustaako prosessi yhä useampaa osallistu-

maan jatkossakin? Onko näkemysten ja päätösten käsittely läpinäkyvää? Päätöksenteon tasa-arvoisuus ja läpinäkyvyys liittyvät hallintokoneiston legitimiteettiin. Asukkaiden luottamus niiden hyvään tasoon on tärkeää osallistumisen kannustavuuden kannalta. Prosessi pitäisi pysyä viestimään selkeästi ja sen dokumentoinnin olla sellaista, että päätösten perustelut ovat selkeät ja ymmärrettävät. Jos tavoitteena on suurempi osallistuvien kansalaisten määrä, pitää osallistumisen tuntua kansalaisille osallistumisen arvoiselta, kannattavalta.

6.2. Kehitysehdotuksia

Osallistumisen yhdenvertaisuutta voi edistää se, että asukkaiden tieto, osaaminen ja toiveet asuinympäristönsä suhteen yhdistetään suunnittelijoiden ammattitaitoon siten, että asukkaiden toiveet eivät matkalla huku minnekään. Hallinnon pitää huolehtia siitä, että mahdollisimman moni ääni pääsee kuuluville, että ne näkyvät ja saavat samanlaisen käsittelyn. Prosessin kuvaamisessa ja päätösten perustelussa on hyötyä siitä, jos se tehdään yksiselitteisellä kielellä.

Jakomässä yksi osallistumisen haasteista on epäluulo politiikkaa kohtaan ja epäily osallistumisen vaikuttavuudesta. Tällaisia asenteita saattavat vahvistaa lumeosallistumisen kokemukset. Sen sijaan tunne osallistumisesta ja kuulluksi tulemisesta vaikuttaisi vahvistaneen positiivista mielikuvaa osallistumisesta ja luoneen mielekkäitä kokemuksia. Sekä yleistä että kaavoitukseen osallistumista rajoittavia tekijöitä ovat ajan-, jaksamisen- ja tiedonpuute. Epäluuloa lisää se, että koetaan tiedon olevan vaikeasti saatavilla. Asukkaat toivovatkin parempaa tiedotusta ja enemmän alueella pidettäviä tiedostustilaisuuksia, joista tiedotettaisiin muutenkin kuin netissä. Tiedotuksen toivotaan edelleen tapahtuvan myös hyvin perinteisiä kanavia, kuten lehtiä, kirjeitä ja ilmoitustauluja pitkin. Tiedon vaivaton saatavuus voisikin olla yksi osallistumista edistävästä keinoista. Eräs tällainen, ilmeisesti tehokkaasti osan asukkaista saavuttanut tiedotuksen tapa on ollut paperisten suunnittelukuvien vieminen paikalliseen kokouksumistilaan, jossa kävijät ovat saaneet rauhassa tutustua niihin. Arkkitehtuurikilpailuiden kuvat ovat kiinnostava ja tehokas viestintäkeino. Kuvat voivat herättää enemmän kiinnostusta aiheeseen, kuin sanallinen tiedote siitä, että alueelle ollaan valmistelemaan uutta asemakaavaa. Lisäksi vaihtoehtojen antaminen voi tehdä osallistumisen helpommaksi. Samaan aikaan on kuitenkin pyrittävä ylittämään kuvallisessa viestinnässä ilmenevä kielimuuri, joka aiheutuu erilaisesta kuvien katsomisen tavasta, kokemuksesta ja lähtökohdista.

Sekä sanallisessa että kuvallisessa viestinnässä vaikeutena on, että viestin pitäisi olla asukkaan kieltä, jotta se tavoittaisi kohteen. Kuten mikä tahansa ammattikieli, on kaupunkisuunnittelu täynnä vakiintuneita ilmauksia, jotka eivät aukene samalla tavalla asiaan vihkiytymättömälle. Jakomäen sydän –hanketta on voitu viestiä lauseilla ja kuvilla, jotka eivät herätä alueen asukkaissa niitä reaktioita, joita on odotettu. Arkkitehtuurikilpailun kuvat ovat hyvä esimerkki siitä, miten asukkaat lukivat niistä eri asioita kuin kilpailun tuomaristo. Osallistumista kuvaavat sanalliset ilmaukset, kuten haastattelussa esiintynyt ”ihmisten kaupunki”, jäävät ilman tarkempaa selvennystä irralliseksi, ja saattavat siitä syystä lisätä etäisyyttä kaupunkisuunnittelun ja asukkaiden välillä. Samalla tavalla Jakomäessä ilmenevää näkemystä politiikasta epäilyttävänä toimintana tuskin saadaan lieventymään sillä, että toistellaan politiikan olevan ”yhteisten asioiden hoitamista”. Luultavasti tarvitaan jotakin konkreettisempaa, jonka vaikutuksia pystytään seuraamaan. Ihmisten kaupunki on hyvä tavoite, jossa taustalla on hyvä tarkoitus sekä paljon tietoa ja näkemystä. Se jää kuitenkin liian helposti samanlaiseksi kuin osallistamisessa käytetyt tavoitteet: osallistujille itselleen vähän merkitseväksi ja hankalaksi operationalisoida vaikutusten arviointia varten.

Osallistumisen keinojen pitäisi olla mahdollisimman monipuolisia siten, että olisi olemassa mahdollisimman helppoja, matalan kynnyksen tapoja, mutta myös sellaisia, että halukkaat voivat paneutua syvemmin. Silti osallistumisen monikanavaisessa ja –väyläisessä maailmassa kokonaisuutta ei pitäisi hajauttaa liiaksi. Varsinkin sähköisiä kanavia ja keinoja luodaan jatkuvasti lisää, mutta jos niitä kaikkia pyritään hyödyntämään, ei ehkä saada kovin kattavaa kuvaa. Monikanavaisuus voi auttaa monipuolisesti tavoittamaan erilaisia viestimiä käyttäviä ihmisiä, mutta osan tavoittamiseen tehokkainta saattaa edelleen olla, että asukkaat saisivat alueensa muutoksista tiedon kotiinsa jaettavalla viestillä. Haasteena on siis pystyä valitsemaan olennaisimmat kanavat, joilla voidaan tavoittaa monipuolisesti ja laajasti ihmisiä, viestinnän kokonaiskuvaa halliten. Paljon enemmän pitäisi viestiä prosessien etenemisestä sekä siitä, missä vaiheessa kannattaa osallistua, jos haluaa vaikuttaa. Vaikuttaa siltä, että osallistumisen vaikuttavaa ajoittamista sekä alustavien suunnitelmien suuntaa antavaa luonnetta on vaikea hahmottaa. Yksi osallistumisen tavoite voi olla se, että keskustelu kaupunkisuunnittelusta sekä mahdollisesti myös osallistujien määrä lisääntyy. Suunnittelijan rooli voi olla myös tällaisen keskustelun lisääntymisen mahdollistaminen. Se, että järjestetään ihmisille mahdollisuuksia kuulla ja tulla kuulluksi, sekä esitetään useita ihmisiä tavoittavia visioita, joihin on helppo reagoita, ovat tapoja, jotka voivat toimia tässä.

Yhteistä tilannekuvaa voi estää syntymästä se, jos virkahenkilöstö rajaa jonkin asian vaikuttamisen ulkopuolelle kykenemättä viestimään, miksi toimii niin. Eri toimialojen vastualueet pitäisi pystyä yhden alueen suunnittelussa joko yhdistämään tai viestimään eriaikaisuus selkeästi. Kuten muussakin poliittisessa osallistumisessa, vaikuttaminen kannattaa ajoittaa mahdollisimman aikaiseen vaiheeseen, kun mitään ei ole vielä lyöty lukkoon. Kun asiasta on jo poliittinen päätös olemassa, virkahenkilöstön täytyy sitä noudattaa. Jos osallistujilla ei ole tehdyistä päätöksistä tai hallintoviranomaisten eri yksiköiden vastuualueista selvää kuvaa, he saattavat pyrkiä kohdistamaan osallistumisensa epäolennaisia kanavia pitkin, mikä turhauttaa sekä osallistujia että viranhaltijoita. Eräs haastateltava pohtikin sitä, miten osallistujille voisi ymmärrettävämmin kuvata, mitä jatkossa tulee tapahtumaan ja mihin asioihin on milloinkin mahdollista pyrkiä vaikuttamaan. Monet kaavoituksesta kiinnostuneet tietävät, että Helsingissä kaavoitukseen liittyvät asiakirjat ovat avoimesti saatavilla esimerkiksi kaava-aluekohtaisesti Helsingin karttapalvelussa, mutta välttämättä kaikki muuten aktiivisesti osallistuvat ihmiset eivät ole palvelua löytäneet. Sähköisen asioinnin ja asiakirjasaatavuuden lisäksi edelleen pitäisikin kehittää myös muita tarkkaan harkittuja viestintä- ja osallistumiskeinoja.

Haastattelujen perusteella suunnittelijoiden näkemyksen mukaan osa heidän työtään on tunnistaa arkipäivän puheesta ihmisille paikassa tärkeitä asioita, jotka suunnittelija muuttaa konkreettisiksi suunnitelmiksi. Kansalaisten kannalta voisi olla perusteltua vaatia selkeämpää sanallistamista siitä, miten kansalaisten näkemysten muuttaminen suunnitelmiksi on tapahtunut, sillä se voisi lisätä prosessin läpinäkyvyyttä. Se taas auttaisi arvioimaan, mikä on asukkaiden osallistumisen todellinen vaikutusvalta. Suunnitelmien viestinnällä olisi mahdollista osoittaa kaupunkilaisille, miten osallistuminen esimerkiksi työpajoissa on otettu huomioon, tai miksei niissä esitettyjä ideoita ole toteutettu. Lopulliseen tuotokseen kohdistuvaa vaikutusvaltaa tärkeämpää voi hyvinkin olla se, että syntyy kokemus siitä, että asukkaan syöte on arvioitu, eikä se ole jäänyt ilmaan leijumaan ja asukas käyttänyt resurssejaan turhaan. Samaan aikaan viestinnässä olisi hyvä tehdä läpinäkyvämmäksi, miten eri verkostomaisen hallinnan toimijat ovat päätöksentekoon vaikuttaneet. Nykyisin päätöksissä esitetään selvästi vuorovaihtukseen osallistuneiden osallisten (virastot, asukkaat ym.) näkemykset, mutta tavalliselta kansalaiselta täysin näkymättömiin jää se, miten kaavoitusmuutoksen valmistelu julkisen ja yksityisen yhteistyössä tapahtuu.

Vuorovaikutusta kansalaisten ja kaupungin välillä saattaa hankaloittaa joltain osin se, että jokin haastateltu kaupungin työntekijä vaikuttaa vilpittömästi kannattavan asukkaiden toiveiden kuulemista, mutta samalla osa heistä saattaa vahingossa tulla edistäneeksi kansalaisten ja virkahenkilöstön välistä epäluuloa suhtautumalla muihin kuin omaan työyksikköön epäluuloisesti. Omasta työstä ollaan valmiita keksimään kehittämisen kohteita ja niihin suhtaudutaan positiivisesti, mutta samalla esitetään osan vaikeuksista johtuvan jonkin toisen yksikön tavasta tehdä asioita. Toimialan sisäinen, muiden yksiköiden työn parempi ymmärtäminen, tiiviimpi yhteistyö ja kunnioitus muita töitä kohtaan saattaisi poistaa tällaista, osin tiedostamattomaa negatiivista suhtautumista.

6.3. Tutkimuksen arviointi ja katsaus jatkotutkimukseen

Haastatteluaineiston kerääminen oli antoisaa. Aineisto sisältää hyvin erilaisia näkökulmia, sillä haastateltaviin kuului niin kaavoituksen ammattilaisia, Jakomäessä työskenteleviä kuin alueen asukkaitakin, mikä tekee siitä monipuolisen. Toisaalta tiettyyn viiteryhmään keskittyvällä aineistolla olisi voinut saada syvemmän kuvan tietyn ryhmän näkemyksistä. Haastatteluaineisto antoi hyvin samanlaisen kuvan hankkeesta kuin kirjalliset kaava-asiakirjat. Tämä voi olla merkki siitä, että kaava-aineisto on hankkeeseen huolellisesti paneutuen laadittu. Toisaalta saattaa olla, että kirjalliseen aineistoon tutustuminen ohjasi mielikuviani siinä määrin, että en osannut haastatteluissa kaivaa kuvan yhtenäisyyttä rikkovia asioita esiin, jos sellaisia oli. Osa haastateltavista oli hieman varautuneita, osa hyvin avoimia.

Osallistumisen asteikon käytön koin tähän tutkimukseen hyvin sopivaksi välineeksi. Asteikon ansiosta aineiston sisältö jäsenyi mielestäni selkeästi ja analyysi rakentui sen pohjalta luontevasti. Tällaisessa menetelmässä alkuvaiheessa tehdyt valinnat ohjaavat sitä, mitä analysoidaan ja miten ja tällaiset valinnat olisi voinut perustella toisinkin. Tutkimani aiheen – mitä osallistamisella on tavoiteltu Jakomäessä – kannalta, luokittelulla oli mahdollista erotella toisistaan helposti yhteen kietoutuvia ja päällekkäin asettuvia tavoitteita, keinoja ja vaikutuksia. Huomiointava on kuitenkin, että asteikon kaltainen työväline on aina jonkin verran jäykkä, ja siten jotain saattaa jäädä sen ulkopuolelle. Tällaisia osallistumiseen ja mahdollisesti sen vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä tulkitsin ilmenevän omassa aineistossani muutamia. Niiden luokittelu yhdistävien teemojen alle perustui osin asiayhteyteen, kuten alueen statuksen kuvailussa, ja osin siihen, että tulkitsin niiden liittyvän aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa esitettyihin osallistumisen taustatekijöihin tai mekanismeihin, kuten kansalaispätevyyteen, luottamukseen tai

poliittiseen kiinnostukseen. Havainto yhteistä ymmärrystä hämärtävästä kommunikaation ja tulkinnan eroista sekä sanallisessa että kuvallisessa viestinnässä syntyi osin Staffansin tutkimuksen (2014) perusteella, mutta pohjautuu vahvasti haastattelutilanteissa kuvailtuihin tai koettuihin tilanteisiin, joissa asukkaat tarkastelivat suunnitelmia. Tulkitsin nämä maininnat osallistumisen tunteesta, alueen statuksesta sekä osallistumisen motiiveista ja haasteista tärkeiksi, joten analysoin niitä erikseen, osallistumisen asteikon ulkopuolella. Lisäksi on muistettava, että vaikka osallistumisen vaikutusvallan luokitteluun tarkoitettu asteikko suuntaa analyysin osallistumisen suoriin vaikutuksiin, voi osallistumisella olla myös hyviä sivutuloksia. Vaikka niitä on tässä tutkielmassa vähemmän käsitelty ja niille on annettu pienempi painoarvo, tämän tutkimuksen perusteella ei voi arvioida niiden erillistä arvoa.

Tutkimuksen viitekehys on laaja, mutta tapaustutkimus kohdensi sitä tarkemmaksi. Tällaisista lähtökohdista voi esittää monenlaisia jatkotutkimuksen kohteita. Osallistamista on kohdistettu nuoriin, joten hankkeen ohella olisi mahdollisuus tehdä seurantatutkimus siitä, miten osallistaminen vaikuttaa nuorten osallistumiseen myöhemmin. Toisaalta nuorten lisäksi Jakomäessä asuu muitakin sellaisia ihmisryhmiä, jotka osallistumisen eriytyemisestä tehdyn tutkimuksen perusteella ovat passiivisia osallistujia. Tällaisia ryhmiä ei ole erityisesti pyritty tavoittamaan. Alueella ilmenevä epäluulo perinteistä politiikkaa kohtaan tarjoaisi kuitenkin mielenkiintoisen lähtökohdan sen tutkimiseen, voidaanko tällaisia ihmisiä tavoittaa ja osallistaa demokraattisten innovaatioiden keinoin ja millaisia vaikutuksia sillä voisi olla. Hankkeessa käytössä ollutta allianssimallia olisi mielenkiintoista tutkia osallistamisen välineenä tarkemmin esimerkiksi siten, että tutkija olisi tarkkailijana osallistujien kanssa käytävissä keskusteluissa, jolloin hän voisi paremmin kuvailla ja arvioida, mitä prosessissa tapahtuu.

Lähteet

Antikainen, Janne; Laakso, Seppo; Lönnqvist, Henrik; Pyykkönen, Sinikukka; Soininvaara, Ilppo (2017): *Asuntopolitiikan kehittämiskohteita*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017. Helsinki. Saatavissa <https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/trvj_1+2017.pdf> Viitattu 1.11.2017.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2017): Verkostodemokratia: osallistuminen politiikka- ja hallintaverkostojen toimintaan. Teoksessa: Kestilä-Kekkonen, Elina; Korvela, Paul-Erik (toim.): *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto / Sophikirjat.

Arnstein, Sherry R. (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224.

Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.

Bäck, Maria; Kestilä-Kekkonen, Elina (2013): Sosiaalinen pääoma ja poliittinen osallistuminen Suomessa. *Politiikka* 55:2, 59–72.

Bäck, Maria; Kestilä-Kekkonen, Elina; Söderlund, Peter (2016): Suomalaisten poliittinen luottamus ja siihen vaikuttavat tekijät. Teoksessa: Grönlund, Kimmo ja Wass, Hanna (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön julkaisu 2016:28. Helsinki: Oikeusministeriö.

Bäcklund, Pia (2002): Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.

Bäcklund, Pia; Mäntysalo, Raine. 2009. Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra* 121:1, 19–31.

Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (2002): Osallisuuden jäljillä. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.

Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (2017): Lukijalle: kansalaisosallistumisen muuttuva kenttä. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press.

Christensen, Henrik Serup; Jäske, Maija; Setälä, Maija; Laitinen, Elias (2016): *Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla*. Valtioneuvoston kanslian selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016.

Christensen, Henrik Serup; Karjalainen, Maija; Setälä, Maija (2016b): Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Teoksessa: Grönlund, Kimmo ja Wass, Hanna (toim.):

Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Oikeusministeriön julkaisu 2016:28. Helsinki: Oikeusministeriö.

Christensen, Henrik Serup; Jäske, Maija; Setälä, Maija; Laitinen, Elias (2017): The Finnish Citizens' Initiative – Towards Inclusive Agenda-Setting? *Scandinavian Political Studies* 40:4, 411–433.

Dryzek, John S. (2000): *Deliberative democracy and beyond : liberals, critics, contestations.* Oxford: Oxford University Press.

Eranti, Veikko (2014): Oma etu ja yhteinen hyvä paikallisessa kiistassa tilasta. *Sosiologia* 2014:1, 21–38.

Eskola, Jari; Suoranta, Juha (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* Tampere: Vastapaino.

Forsberg, Tuomas; Raunio, Tapio (2014): Johdanto. Muuttuva maailma, muuttuva politiikka. Teoksessa: Forsberg, Tuomas; Raunio, Tapio (toim.): *Politiikan muutos.* Tampere: Vastapaino.

Hakari, Kari (2013): *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista.* Tampere: Tampere University Press.

Helander, Vilhelm; Sundman, Mikael (1970): *Kenet Helsinki: raportti kantakaupungista 1970.* Helsinki: WSOY.

Helsingin kaupunkiympäristö (2017): *Yleiskaavan raitioteiden toteutettavuus selvitys.* Kaupunkiympäristön julkaisuja 2017:11. Saatavilla <<https://www.hel.fi/kaupunkiymparisto/fi/julkaisut-ja-aineistot/julkaisuja-sarja>> Viitattu 22.10.2018.

Hirsjärvi, Sirkka; Hurme, Helena (2008) *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö.* Helsinki: Gaudeamus.

HTV 2017 = *Helsingin tilastollinen vuosikirja 2017.* Helsinki: Kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja –tilastot 2017. Saatavilla <<https://www.hel.fi/uutiset/fi/kaupunginkanslia/helsingin-tilastollinen-vuosikirja-2017-on-ilmestynyt>> Viitattu 12.10.2018.

Haila, Anne (2002): Suunnittelu ja kaupunkirakentaminen. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa.* Helsinki: Gaudeamus.

Häkli, Jouni (2002): Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa.* Helsinki: Gaudeamus.

Högnabba, Stina (2014): *”Unelmia, pikavoittoja ja demokratiapöhinää”.* *Helsingin demokraatiapilottien tulokset.* Tutkimuskatsaus 2014:1. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

- Idström, Anna (2016): *Katsaus demokratiaa ja osallisuutta käsittelevään keskustelun nykytilaan*. Tutkimuskatsaus 2016:13. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Jäntti, Anni; Airaksinen, Jenni; Haveri, Arto (2017): Osallistuminen julkishallinnon legitimitteittikysymyksenä. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press.
- Kanninen, Vesa; Bäcklund, Pia (2017): Kansalaisosallistumisen institutionaaliset rajat? Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press.
- Karvonen, Lauri (2017): Puolueiden valta valtion päätöksenteossa. Teoksessa: Niemi, Mari K.; Raunio, Tapio; Ruostetsaari, Ilkka (toim.): *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kauppinen, Timo M.; Vaalavuo, Maria (2017): *Työikäisen väestön alueellinen eriytyminen synnyinmaan ja tulotason mukaan suurilla kaupunkiseuduilla*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, URMI-hanke. Saatavissa <<http://urmi.fi/julkaisut/>> Viitattu 13.2.2018.
- Kestilä-Kekkonen, Elina (2014): Puoluedemokratian haasteet Euroopassa: Syrjäyttävätkö uudet poliittisen osallistumisen muodot edustuksellisen demokratian? Teoksessa: Forsberg, Tuomas; Raunio, Tapio (toim.): *Politiikan muutos*. Tampere: Vastapaino.
- Kestilä-Kekkonen, Elina; Korvela, Paul-Erik (2017): Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiaainnovaatioihin: syventyykö vai heikentyykö demokratia? Teoksessa: Kestilä-Kekkonen, Elina; Korvela, Paul-Erik (toim.): *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto / Sophikirjat.
- Kettunen, Pekka (2002): Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kettunen, Pekka (2004): *Osallistua vai vaikuttaa?* Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu.
- Kofman, Eleonore; Lebas, Elizabeth (1996): Introduction. Teoksessa: Kofman, Eleonore; Lebas, Elizabeth (toim.): *Writings on cities*. Oxford: Blackwell.
- Kortteinen, Matti; Vaattovaara, Mari (2003): Kohti käännettä kaupunkipolitiikassa? Teoksessa: Helne, Tuula (toim.): *Sosiaalinen politiikka*. Helsinki: WSOY.
- Kortteinen, Matti; Vaattovaara, Mari (2012): Segregaatiosta ja sen inhimillisestä ja yhteiskunnallisesta merkityksestä. *Talous & yhteiskunta* 2012:3, 60–66.
- Korvela, Paul-Erik (2012): Postdemokratia. *Politiikka* 54:2, 148–157.
- Koskela, Hille (2016): kaupunkimaantieteen kurssin luentomateriaali. Turku. Turun yliopisto.

Koskiahho, Briitta (2002) Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.

Kuntaliitto (2017): Kuntaliitto tiedottaa 10.4.2017. Analyysi äänestysvilkkaudesta: Äänestysaktiivisuus nousi suurten kaupunkien siivittämänä. Saatavilla <<https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2017/aanestysaktiivisuus-nousi-suurten-kaupunkien-siivittamana>> Viitattu 24.10.2018.

Kuusimäki, Aino (2017): Moderaattorit ja verkosto-osallisuus yhdyskuntasuunnittelussa – tapaukset Berliinissä ja Helsingissä. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press.

Lahti, Tanja (2012): *Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmat suurkaupunkipolitiikan tukena*. Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmien vuosikymmen 2002–2012. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki: Edita Prima.

Lapintie, Kimmo (2002): Tarinoita takapihalta. Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.

Lappalainen, Pertti (2017): Hallinto- ja kansalaisaloitteinen osallistaminen, demokratia ja politiikka. Teoksessa: Kestilä-Kekkonen, Elina; Korvela, Paul-Erik (toim.): *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto / Sophi-kirjat

Lefebvre, Henri (1996): Around the critical point. Teoksessa: Kofman, Eleonore; Lebas, Elizabeth (toim.): *Writings on cities*. Oxford: Blackwell.

Lefebvre, Henri (1996): The Right to the City. Teoksessa: Kofman, Eleonore; Lebas, Elizabeth (toim.): *Writings on cities*. Oxford: Blackwell.

Luhtakallio, Eeva; Mustranta, Maria (2017): *Demokratia suomalaisessa lähiössä*. Helsinki: Into Kustannus Oy.

Manin, Bernard (1997): *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Martikainen, Tuomo ja Wass, Hanna (2007): *Äänestysaktiivisuuden ja puolueiden kannatuksen muutos vuoden 2007 eduskuntavaaleissa Helsingissä*. Tutkimuksia 8/2007. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Martikainen, Tuomo ja Wass, Hanna (2011): Äänestäjien mobilisaatio ja puoluekannatuksen muutos vuoden 2011 eduskuntavaaleissa Helsingissä. *Kvartti* 2011:04, 25–36.

McCall, Michael Keith (2004): *Can participatory-GIS strengthen local-level spatial planning? Suggestions for better practice*. Paper prepared for Gisdeco 2004, Malaysia.

Mäenpää, Pasi; Aniluoto, Arto; Manninen, Richard & Villanen, Sampo (2000): *Sanat kivettyvät kaupungiksi: Tutkimus Helsingin kaupunkisuunnittelun prosesseista ja ihanteista*. Teknil-

linen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 83. Espoo.

Mäenpää, Pasi; Faehnle, Maija; Schulman, Harry (2017): Kaupunkiaktivismi, jakamistalous ja neljäs sektori. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press.

Mäntysalo, Raine; Kosonen, Kati-Jasmin (2016). MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen. Teoksessa Puustinen, Sari; Mäntysalo, Raine; Karppi, Ilari (toim.): *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016, 31–44.

Neuvonen, Riku (2017) Kenelle kaupunkitila kuuluu? Kaupunkienjulkiset tilat oikeuksien verkostona. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press.

Niinikoski, Marja-Liisa; Setälä, Maija (2012): Deliberatiivisen demokratian keinoja testat-
massa: foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa. *Hallinnon tutkimus* 31:4, 261–276.

Nikander, Pirjo (2010): Laadullisten aineistojen litterointi, kääntäminen ja validiteetti. Teok-
sessa: Ruusuvoori, Johanna; Nikander, Pirjo; Hyvärinen, Matti (toim.): *Haastattelun analyysi*.
Tampere: Vastapaino.

Oikeusministeriö: *Ajantasainen lainsäädäntö*. Saatavissa
<<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/>> Viitattu 22.5.2018.

Oikeusministeriö. Demokratia.fi -verkkopalvelusivusto. Saatavissa
<<http://www.demokratia.fi/>> Viitattu 7.5.2018.

Oksman, Virpi; Ylikauppila, Mari; Väättänen Antti (2014): *Tulevaisuuden havainnollistava ja osallistava kaupunkisuunnittelu*. Espoo: Teknologian tutkimuskeskus VTT. Saatavissa
<<http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2014/T171.pdf>>. Viitattu 1.11.2017.

Pakarinen, Terttu (2002) Osallistumisen taustalla olevat ajatusmallit ja osallistumisen tulevai-
suus. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja osaaajat*.
Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus.

Paloheimo, Heikki (2014): Poliitiikan pitkät syklit ja poliittisen kentän uusjako. Teoksessa:
Mickelsson, Rauli (toim.): *Poliittinen vaikuttaminen tulevaisuudessa*. Turku: Tulevaisuuden-
tutkimuksen Verkostoakatemia & Turun yliopiston politiikan tutkimuksen laitos.

Palonen, Emilia (2014): Lähidemokratian tulevaisuus. Teoksessa: Mickelsson, Rauli (toim.):
Poliittinen vaikuttaminen tulevaisuudessa. Turku: Tulevaisuudentutkimuksen Verkostoaka-
temia & Turun yliopiston politiikan tutkimuksen laitos.

Palonen, Emilia (2017): Radikaalidemokratiaa Helsingin Maunulassa. *Politiikasta*. Saatavissa
<<http://politiikasta.fi/radikaalidemokratiaa-helsingin-maunulassa/>> Viitattu 12.1.2018.

Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge Uni-
versity Press.

Puustinen, Sari (2006): *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne: vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus YTK.

Rannanheimo, Päivi (2016): *”Mutta ainakin tässä on tehty jotain!” Kaupunkipoliittinen hallinta ja kansalaisten toimijuus demokratiapilottihankkeessa*. Pro gradu –tutkielma. Helsingin yliopisto. Käyttäytymistieteellinen tiedekunta.

Rasinkangas, Jarkko (2013): *Sosiaalinen eriytyminen Turun kaupunkiseudulla. Tutkimus asumisen alueellisista muutoksista ja asumispreferensseistä*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.

Rasinkangas, Jarkko (2017): *Segregaatioon vaikuttaminen tahtotilana*. URMI-hanke. Saatavissa <<http://urmi.fi/segregaatioon-vaikuttaminen-tahtotilana/>>. Viitattu 13.2.2018.

Rosanvallon, Pierre (2013) *Demokraattinen oikeutus: Puolueettomuus, refleksiivisyys, läheisyys*. Tampere: Vastapaino.

Ruusuvuori, Johanna (2010): Litteroijan muistilista. Teoksessa: Ruusuvuori, Johanna; Nikander, Pirjo; Hyvärinen, Matti (toim.): *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Ruusuvuori, Johanna; Tiittula, Liisa (2005): Johdanto. Teoksessa: Ruusuvuori, Johanna; Tiittula, Liisa (toim.): *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino.

Ruusuvuori, Johanna; Nikander, Pirjo; Hyvärinen, Matti (2010): Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa: Ruusuvuori, Johanna; Nikander, Pirjo; Hyvärinen, Matti (toim.): *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Rättilä, Tiina; Rinne, Jarmo (2016): *Kuntademokratia kaksilla raiteilla*. Kunnallisalan kehittämissäätö.

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*. Tampere: Tampere University Press.

Saaristo, Kimmo; Jokinen, Kimmo (2004): *Sosiologia*. Helsinki: WSOY.

Saikkonen, Paula; Hannikainen, Katri; Kauppinen, Timo; Rasinkangas, Jarkko; Vaalavuo, Maria (2018): *Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregaatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla*. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

Setälä, Maija (2003): *Demokratian arvo: teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.

Setälä, Maija (2014): Mihin deliberatiivista demokratiaa tarvitaan tulevaisuudessa? Teoksessa: Mickelsson, Rauli (toim.): *Poliittinen vaikuttaminen tulevaisuudessa*. Turku: Tulevaisuudentutkimuksen Verkostoakatemia & Turun yliopiston politiikan tutkimuksen laitos.

Siirilä, Seppo, Mari Vaattovaara; Ville Viljanen (2002): Well-being in Finland: A comparison of municipalities and residential differentiation in two cities. *Fennia* 180: 1–2, 141–149.

Silliman, Mikko Isak (2017): *Targeted Funding, Immigrant Background, and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.

Skifter Andersen, Hans; Andersson, Roger; Wessel, Terje; Vilkama, Katja (2016). The impact of housing policies and housing markets on ethnic spatial segregation: comparing the capital cities of four Nordic welfare states. *International Journal of Housing Policy* 16:1, 1–30.

Staffans, Aija (2004): *Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunki-suunnittelun haasteina*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.

Suomen vaalitutkimusportaali. Saatavissa <http://www.vaalitutkimus.fi/fi/aaestysaktiivisuus/aaestysprosentit_eduskuntavaaleissa.htm> Sivu päivitetty 02.06.2017. Viitattu 1.11.2017.

Tikkanen, Tea (toim.) (2017): *Helsinki alueittain 2016*. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Tilastokeskus: Vaalit. Saatavissa <<http://www.stat.fi/til/vaa.html>> Viitattu 7.10.2018.

Tuomi, Jouni; Sarajärvi, Anneli (2003): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

SVT 2018 = *Suomen virallinen tilasto*. Presidentinvaalit 2018. Katsaus äänestämiseen presidentinvaalissa. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavissa <https://www.stat.fi/til/pvaa/2018/pvaa_2018_2018-04-03_fi.pdf> Viitattu 7.5.2018.

Tiihonen, Aino; Kestilä-Kekkonen, Elina; Westinen, Jussi; Rapeli, Lauri (2016): Puoluekan- nan periytyminen vanhemmilta lapsille. Teoksessa Grönlund, Kimmo ja Wass, Hanna (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön julkaisu 2016:28. Helsinki: Oikeusministeriö.

Tuurnas, Sanna; Haveri, Arto (2017): Kuulemisesta kumppanuuteen? Palvelujen yhteistuotanto asuinalueen kehittämisessä. Teoksessa: Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni; Schulman, Harry (toim.): *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press.

Vaattovaara, Mari (1999): Sosiaalisen erilaistumisen dynamiikka pääkaupunkiseudulla. *Yhteiskuntapolitiikka* 2:99, 120–130.

Vainio, Terttu (2016): *Asuntotuotantotarve 2015–2040*. Teknologian tutkimuskeskus VTT oy. Saatavissa <<http://www.vtt.fi/julkaisut>> Viitattu 31.10.2017.

Valtioneuvosto 2011. Valtioneuvoston kanslia. *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. Saatavissa <<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>> Viitattu 31.10.2017.

Valtioneuvosto 2015a. Valtioneuvoston kanslia. *Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*. Saatavissa <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82> Viitattu 31.10.2017.

Valtioneuvosto 2015b. Viestintäosasto. Tiedote 553/2015. *Talpo linjasi: Alueellisia innovaatioita osana kilpailukyvyn kärkihanketta*. Saatavissa <http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/talpo-linjasi-alueellisia-innovaatioita-osana-kilpailukyvyn-karkihanketta?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616> Viitattu 31.10.2017.

Valtioneuvoston kanslia 2018. Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Helsinki. Saatavissa <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-557-0>> Viitattu 26.4.2018.

Wass, Hanna; Grönlund, Kimmo (2016): Johdanto: yhdenvertaisuus ja poliittisen osallistumisen eriytyminen. Teoksessa: Grönlund, Kimmo ja Wass, Hanna (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön julkaisu 2016:28. Helsinki: Oikeusministeriö.

Wass, Hanna; Borg, Sami (2016): Yhdenvertaisuus äänestyskopissa: äänestysaktiivisuus vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Teoksessa: Grönlund, Kimmo ja Wass, Hanna (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön julkaisu 2016:28. Helsinki: Oikeusministeriö.

Wass, Hanna (2017): Toteutuuko vaaleissa yhdenvertaisuus? Teoksessa: Niemi, Mari K.; Raunio, Tapio; Ruostetsaari, Ilkka (toim.): *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino.

Wass, Hanna (2018): Kansalaisten aktiivisuustalkoot eivät ratkaise riskiyhteiskunnan ongelmia. *Politiikasta*. Saatavissa <<http://politiikasta.fi/kansalaisten-aktiivisuustalkoot-eivat-ratkaise-riskiyhteiskunnan-ongelmia/>> Viitattu 26.5.2018.

Vilkama, Katja (2006): *Asuntopolitiikka ja vieraskielisen väestön alueellinen keskittyminen Helsingissä vuosina 1992–2005*. Helsingin yliopisto, maantieteen laitos.

Vilkama, Katja; Vaattovaara, Mari; Dhalmann, Hanna (2013): Kantaväestön pakoa? Miksi maahanmuuttajakeskittymistä muutetaan pois? *Yhteiskuntapolitiikka* 78:5, 485–497.

Virtanen, Hanna (2008): Somali- ja venäläistaustaisten asumistoiveet ja -valinnat pääkaupunkiseudulla. *Yhteiskuntapolitiikka* 73:6, 640–651.

White, Sarah C. (1996): Depolicing development: the uses and abuses of participation. *Development in Practice*. 1996:6, 6-15.

Wiberg, Matti (2017): Paljonko osallistumista tarvitaan? Teoksessa: Kestilä-Kekkonen, Elina; Korvela, Paul-Erik (toim.): *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto / Sophikirjat.

Ympäristöministeriö 2017. Ympäristöministeriön tiedote: *Uusi ohjelma vauhdittaa kestävästä kaupunkikehitystä*. Saatavissa <<http://www.ym.fi/fi->

FI/Ajankohtaista/Tiedotteet/Uusi_ohjelma_vauhdittaa_kestavaa_kaupunk(43753)> Viitattu 27.5.2018.

Tausta-aineistot: Helsingin kaupungin karttapalvelun verkkosivu. Saatavissa <<http://kartta.hel.fi/>> Viitattu 10.10.2018.

Liitteet

Liite 1. Lista haastatelluista

Helsingin kaupunki, kaupunkiympäristön toimiala ja rakennetun omaisuuden hallinta:

Mattila, Maija

Mutanen, Johanna

Nurmi, Anneli

Jakomäessä työskentelevät:

Atacocugu, Soile

Junikka, Essi

Mertanen, Sirpa

Vasara, Niina

Suunnittelutoimistot:

Kyllönen, Martta

Rudanko, Hilla

Vihma, Juha

Jakomäen asukkaat:

Heinoja, Juha

Holopainen, Antti

Isomäki, Margit

Liskojärvi, Anne

Pudas, Eila

Salminen, Tuula

Vuorela, Eero

Liite 2. Haastattelurunko

Haastateltavan tausta

- Mikä on oma liityntäkohtasi Jakomäkeen (alueella töissä, suunnittelija, asukas tms.)?
- Miten päädyit osallistumaan tähän projektiin?

Osallistuminen

- Kertoisitko, millaisia kokemuksia sinulla on asukasosallistumisesta?
- Mitä kaavoitukseen osallistuminen on?
- Mistä syistä asukkaat osallistuvat / eivät osallistu?
- Milloin osallistuminen on onnistunut / Millainen asukasosallistuminen on vaikuttavaa?
- Mitä ovat osallistumisen hyödyt ja haitat / Parasta ja huonointa osallistumisessa?

Osallistaminen

- Mitä ovat osallistamisen tyypilliset tavat?
- Millä tavoin asukkaita on pyritty tavoittamaan Jakomäessä?
- Miksi asukkaita osallistetaan?
- Miten osallistuminen saadaan lisääntymään?
 - Millä näistä on mielestäsi suurin vaikutus?
 - Mistä johtuu tämän tekijän suuri vaikutus osallistumisen lisääntymiseen?
- Milloin osallistaminen on onnistunut?

Osallistumisen tavat

- Antavatko asukkaat palautetta osallistumisen tavoista tai vaikuttavuudesta?
- Olisiko mielestäsi jokin parempi tapa, jolla asukkaat voisivat osallistua?
- Onko osallistumisen tavoissa tapahtunut muutoksia? Millaisia?
- Onko asukkailta tullut ehdotuksia vuorovaikutustilanteiden ulkopuolella?
- Lisääkö verkkokyselystä, asukastilaisuuksissa ja työpajoissa saadusta palautteesta koostettu materiaali myöhempiä osallistumista?

Osallistumisen vaikuttavuus

- Keitä tähän hankkeeseen osallistui?
- Onko osallistujia ollut paljon vai vähän?
- Miten asukkaiden mielipiteet ovat vaikuttaneet alueen asemakaavaan?
 - Entä palvelurakennuksen suunnitteluun?
 - Entä myöhemmin rakennettavien asuinrakennusten?
- Miten asukkaiden mielipide näkyi arkkitehtuurikilpailun voittajan valinnassa?
 - Entä alueen suunnittelussa voittajan valitsemisen jälkeen?
 - Millaisena asukkaat tulevat näkemään lopputuloksen rakentamisen jälkeen oman arviosi mukaan?

Projekti

- Kokemuksesi perusteella, onko Jakomäessä jotain muihin paikkoihin eroavaa, erityispiirteitä?
- Onko toimijoilla ristiriitoja? Miten niitä käsiteltiin?

- Olisiko vielä jotain lisättävää?