

Uudistamisohjelmien vaikuttavuus Etelä-Afrikan kaupunkikehityksessä

Tapaustutkimus Alexandran alueesta Johannesburgissa

Maantiede

LuK-tutkielma

Teemu Kiviranta

11.5.2026

Turku

Kandidaatintutkielma

Tutkinto-ohjelma, oppiaine: Maantiede

Tekijä: Teemu Kiviranta

Otsikko: Uudistamisohjelmien vaikuttavuus Etelä-Afrikan kaupunkikehityksessä - Tapaustutkimus Alexandran alueesta Johannesburgissa

Ohjaaja: Päivi Oinas

Sivumäärä: 40 sivua

Päivämäärä: 3.5.2026

Maailma kaupungistuu vauhdilla. Afrikassa kaupungistuminen on erityisen nopeaa. Nopea väestönkasvu ja maaseudulta kaupunkeihin suuntautuva muuttoliike ovat johtaneet epävirallisten asuinalueiden laajenemiseen erityisesti Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Etelä-Afrikassa kaupunkirakennetta leimaa apartheid-järjestelmän perintö, joka näkyy edelleen eriytyneinä asuinalueina ja epätasa-arvoisena palveluiden saavutettavuutena. Tämä tutkielma tarkastelee Alexandra Renewal Project (ARP) -uudistamisohjelman vaikuttavuutta Alexandran alueella Johannesburgissa. Tutkimuskysymykset koskevat ohjelman vaikutuksia asuinympäristöön ja infrastruktuuriin, vaikutusten alueellista ja sosiaalista jakautumista sekä ARP:n suhdetta laajempaan kaupunkikehitykseen Johannesburgissa.

Tutkielma on tapaustutkimus, joka hyödyntää tilastoaineistoa (Etelä-Afrikan väestönlaskennat 2001 ja 2011), ohjelmadokumentteja, paikallisia uutisia sekä aiempaa tutkimuskirjallisuutta. Menetelmällisesti työ yhdistää dokumenttianalyysiä, tilastollista tarkastelua ja spatiaalista analyysiä.

Tutkimus, että ARP on saavuttanut konkreettisia tuloksia erityisesti sähköistämässä ja vesijohtoveden saatavuudessa. Teitä on päällystetty, tuhansia asuntoja rakennettu ja tulvaherkiltä alueilta on siirretty asukkaita pois. Infrastruktuurin kehitykseen on liittynyt myös ongelmia. Muun muassa viemäröinnin kehitys on ollut hidasta, epävirallisten asuntojen määrä on vähentynyt vain vähän ja asukkaiden tyytyväisyys palveluihin on ollut alhainen. Vaikutukset ovat jakautuneet Alexandran sisällä epätasaisesti: East Bank ja Far East Bank ovat hyötyneet enemmän kuin köyhin ja tiheimmin asuttu Old Alexandra. Vertailu Diepslootiin ja Orange Farmiin osoittaa, että nämä asuinalueet kehittyivät useilla mittareilla Alexandraa nopeammin, mikä kertoo Alexandran rakenteellisista haasteista, kuten äärimmäisestä tiheydestä, maanpuutteesta ja jatkuvasta muuttopaineesta.

Johtopäätöksenä Alexandran uudistamisohjelma on onnistunut fyysisen infrastruktuurin parantamisessa, mutta vähemmän laadullisissa tavoitteissa ja kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien tavoittamisessa. Hallinnolliset haasteet, kuten heikko koordinointi, korruptioepäilyt ja asukkaiden rajallinen todellinen osallistuminen ovat merkittäviä selittäjiä ohjelman puutteelliselle vaikuttavuudelle.

Avainsanat: Alexandran uudistamisohjelma, kaupunkikehitys, infrastruktuuri, Etelä-Afrikka, apartheid

Sisällysluettelo

1	Johdanto	4
2	Teoreettinen viitekehys	7
2.1	Kaupunkimaantieteellinen näkökulma ja kaupungistuminen	7
2.2	Epäviralliset asuinalueet ja niiden uudistaminen	8
2.3	Uudistamisohjelmien vaikuttavuuden arviointi	10
2.4	Tilallinen oikeudenmukaisuus ja kaupunkioikeus	11
3	Kaupunkikehitys ja epävirallisten alueiden uudistaminen Etelä-Afrikassa	13
3.1	Apartheidin vaikutus kaupunkirakenteeseen	13
3.2	Kaupunkirakenne nykypäivänä	14
3.3	Epävirallisten alueiden uudistamisohjelmat Etelä-Afrikassa	15
3.4	Alexandra Johannesburgissa	16
4	Aineistot ja menetelmät	19
4.1	Tutkimusasetelma ja tapaustutkimuksen perustelut	19
4.2	Aineistot	20
4.3	Menetelmät	20
5	Alexandran uudistamisohjelman tavoitteet, toteutus ja haasteet	23
6	Uudistamisohjelman vaikuttavuus Alexandrassa	25
6.1	Vaikutukset asuinympäristöön ja infrastruktuuriin	25
6.2	Vaikutusten alueellinen ja sosiaalinen jakautuminen	27
6.3	Alexandran uudistamisohjelma osana Johannesburgin kaupunkikehitystä	28
7	Keskustelu ja johtopäätökset	31
	Lähteet	34

1 Johdanto

Yli puolet maailman väestöstä asuu kaupunkialueilla (Ritchie ym. 2024). YK arvioi, että kaupunkialueilla asuvien ihmisten määrä ohitti maaseudun ihmisten määrän vuonna 2007. Afrikka on läpikäymässä ennennäkemätöntä kaupungistumisilmiötä. (Heinrigs 2020). Vuodesta 2010 lähtien Afrikan kaupunkiväestö on kasvanut 21 miljoonalla vuodessa. 1990-luvulta lähtien voimakas väestökasvu on ollut kaupungistumisen ensisijainen ajuri. Afrikan väkiluku on yli kaksinkertaistunut vuodesta 1990. Se saavutti 1,2 miljardia ihmistä vuonna 2015, ja sen odotetaan kaksinkertaistuvan uudelleen vuoteen 2050 mennessä. Maailmanpankin arvion mukaan Saharan eteläpuolisen Afrikan kaupungistumisaste vuonna 2024 oli 44 % (World Bank 2024). Valtioiden väliset kaupungistumisasteet vaihtelevat Afrikassa suuresti köyhimpien maiden luvun ollessa alle 20 % ja teollistuvien yli 60 %.

Nopea väestönkasvu yhdessä merkittävän maaseudulta kaupunkiin suuntautuvan muuttoliikkeen kanssa on vaikuttanut Saharan eteläpuolisen Afrikan pienituloisten asutuskeskusten nopeaan ja suunnittelemattomaan laajenemiseen suurkaupunkien laitamille (Cohen 2006). Suuri osa asutuskeskusten asukkaista kärsii vakavista ympäristöterveysongelmista, jotka liittyvät riittämättömään puhtaan juomaveden saatavuuteen, heikkotasoiisiin viemäröintilaitoksiin, sekä ongelmiin kiinteän jätteen hävittämisessä. Useimmissa Afrikan kaupungeissa yli puolet asukkaista asuu epävirallisilla asuinalueilla, joissa omistusoikeudet ovat epävarmoja, turvattomuuden tunne on jatkuvasti läsnä ja jossa terveydenhuolto ja infrastruktuuri on heikolla tasolla (African cities research consortium 2024). Epävirallisten asutusten parantaminen on merkittävä köyhyyden vähentämisen mekanismi, jonka avulla pienituloiset voivat saada välittömiä palveluita halvemmalla ja parantaa sosiaalista asemaansa.

Tämä tutkielma keskittyy Etelä-Afrikan epävirallisiin asuinalueisiin ja Alexandra Townshipin uudistamisohjelmaan. Etelä-Afrikka on vahvasti kaupungistunut valtio, jonka kaupunkirakenne on hyvin ainutlaatuinen. Sen kaupungeille on yleisesti ominaista vääristynyt alueellinen rakenne, puutteellisesti suunniteltu julkinen liikenne, taloudelliset ja sosiaaliset mahdollisuudet, sekä huonosti sijaitsevat pienituloisten epäviralliset asuinalueet, yleiskielessä slummit (du Plessis & Boonzaaier 2015).

Kaupunkirakenteen elementit ovat yksi apartheid-aikakauden suunnitteluideologian näkyvimmistä ja kestävimmistä perinnoistä. Apartheid oli vuosina 1948–1994 Etelä-Afrikassa harjoitettua rotuerottelupolitiikkaa, joka määräsi, että ei-valkoisten eteläafrikkalaisten oli asuttava erillään valkoisista ja käytettävä erillisiä julkisia tiloja (African Union 2023). Näiden kahden ryhmän välinen yhteydenpito oli rajoitettua.

Vuoden 1994 ensimmäisten vapaiden ja demokraattisten vaalien jälkeen kaupungit ovat pyrkineet aktiivisesti toteuttamaan uudistamishankkeita tavoitteenaan korjata apartheidin aiheuttamat rakenteelliset epäoikeudenmukaisuudet (Pieterse 2006). Presidentti Thabo Mbeki ilmoitti puheessaan vuonna 2001 kansallisen kaupunkien uudistamisohjelman käynnistämisestä (Donaldson ym. 2013). Uudistamisohjelma oli 10-vuotinen aloite, jonka tarkoituksena oli kunnostaa kahdeksan köyhyyden koettelemaa kaupunkikeskusta kuudessa Etelä-Afrikan kaupungissa. Tutkimuksessa tarkasteltava uudistamisohjelma Alexandran uudistamisohjelma (engl. *Alexandra Renewal Project*, josta käytän tutkimuksessa lyhennettä ARP), on yksi kahdeksasta uudistamisohjelmassa nimetystä kohteesta ja samalla Johannesburgin ainoa siihen valittu alue (Statistics South Africa 2013).

Kaupunkikehitysohjelmat ovat olleet Etelä-Afrikassa erittäin kiistanalainen aihe apartheidin päättymisen jälkeen. Kritiikkiä on herättänyt niin hallituksen tavat toteuttaa ohjelmia, kuin yksityisen sektorin toiminta (Newton & Schuerman 2013; Department of Co-operative Governance and Traditional Affairs 2009). Palveluiden toimituksen hitaus ja huonot elinolot ovat johtaneet laajoihin mielenosoituksiin ja yleiseen tyytymättömyyteen. Ohjelmat ovat tuoneet peruspalveluita, kuten sähkön ja veden miljoonille, mutta monet Etelä-Afrikan epävirallisten asuinalueiden ihmiset ovat edelleen syrjäytyneitä ja eristettyjä muusta yhteiskunnasta.

Tämän tutkielman tavoitteena on arvioida epävirallisten asuinalueiden uudistamisohjelmien vaikuttavuutta Etelä-Afrikan kaupunkikehityksessä tapaustutkimuksen avulla. Tutkimuskohde Alexandra, sijaitsee Johannesburgin esikaupunkialueella.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten Alexandran uudistamisohjelma on vaikuttanut alueen asuinympäristöön ja infrastruktuuriin?
2. Miten uudistamisohjelman vaikutukset jakautuvat alueellisesti ja sosiaalisesti?
3. Miten ARP suhteutuu laajempaan kaupunkikehitykseen Johannesburgissa

Tutkimus on tapaustutkimus ja hyödyntää aineistolähteinä ohjelmadokumentteja, tilastoja, uutisia ja aiempaa tutkimuskirjallisuutta. Menetelmällisesti työ yhdistää dokumenttianalyysiä ja karttapohjaista tilallista tarkastelua.

2 Teoreettinen viitekehys

2.1 Kaupunkimaantieteellinen näkökulma ja kaupungistuminen

Kaupunki on ollut tunnettu käsite maailmassa jo tuhansia vuosia. Väestökeskusten kehitys on saanut alkunsa lisääntyneen tuotannon seurauksena (Heinilä 1962: 19). Tuotannon tehostuminen on vapauttanut osan ihmisistä maanviljelystä ja mahdollistanut kaupunkiasumisen. Tähän muutokseen perustuu myös nykyajan yhteiskunnan laaja-asteinen kaupungistuminen. Kaupungistuminen on tyhjillään olevan tai harvaan asutun maan muuttumista tiheästi asutuiksi kaupungeiksi (University of California n.d.). Kaupunkialueet voivat kasvaa ihmisväestön luonnollisen kasvun tai kaupunkialueille tapahtuvan muuttoliikkeen seurauksena.

Kaupunkirakenne koostuu tilasta, liikkumisesta ja rakennusmuodosta (City of Victoria 2022). Tilalla viitataan alueen luonnollisiin piirteisiin, topografiaan ja maisemaan, jotka vaikuttavat kaupunkitilan ulkoasuun ja luonteeseen. Liikkuminen tarkoittaa taas kaikkea teiden, jalkakäytävien ym. tarjoamaa liikenneinfrastruktuuria ja palveluita. Rakennusmuoto on kaupunkialueella esiintyvien rakennusten fyysisten ominaisuuksien kokonaisuus, kuten korkeus, fyysinen koko, muoto tai suuntaus. Rakennusmuotojen välinen vuorovaikutus luo tiloja, määrittelee kadut ja vaikuttaa kaupungin siluettiin. Kaupunkien kasvu muuttaa kaupunkirakennetta useammalla ulottuvuudella. Kaupungistuminen on johtanut kaupunkirakenteen tiivistymiseen, mutta myös laajenemiseen esikaupunkialueille (Brueckner 2000). Kaupunkien kasvaessa ja autojen yleistyessä on tapahtunut hajautumista, jossa väestö ja yritykset siirtyvät pois perinteisestä keskustasta kohti kaupunkien laita-alueita (Boarnet ym. 2017). Tämä on johtanut siihen, että kaupungit ovat kehittyneet monosentrisistä (yksikeskuksisista) polysentrisiksi (monikeskuksisiksi), jolloin on syntynyt uusia työllisyyden alakaupunkeja.

David Harvey esittää teoksessaan *Social justice and the city* (1973), että kaupunkitila on luotu pääoman tarpeiden mukaisesti, mikä tuottaa systemaattista eriarvoisuutta. Monet kaupunkiköyhyyden syistä juontavat juurensa heikosta politiikasta, kaupungin kasvunhallinnan puutteesta, sekä resurssien ja rakennuskapasiteetin rajallisuudesta

(Baker 2008). Kaupunkiköyhyys on monimuotoista maiden ja jopa kaupunkien sisällä, mutta ihmiset kohtaavat silti yleisiä yhdistäviä puutteita, jotka vaikuttavat kaupunkilaisten jokapäiväiseen elämään. Bakerin esiin nostamia ongelmia ovat 1. rajallinen pääsy työllisyyteen ja säännöllisiin tuloihin, 2. riittämättömät ja turvattomat elinolosuhteet, 3. huono infrastruktuuri ja palvelut, 4. alttius riskeille, kuten luonnonkatastrofeille ja terveysriskeille, 5. liikkuvuuden rajoitteet ja liikenne, 6. eriarvoisuus, joka kytkeytyy läheisesti syrjäytymisriskiin.

Afrikan nopeasti kasvavissa kaupungeissa asuntojen ja maan kysyntä on korkea (Okyere & Kita 2015). Hallintojärjestelmien kapasiteetin ollessa heikko, epävirallinen toiminta hallitsee kaikkia sosiaalisen ja taloudellisen toiminnan osa-alueita. Kaupungit eivät pysty tarjoamaan riittävästi asuntoja kasvavalle väestölle, mikä johtaa epävirallisten asuinalueiden muodostumiseen. Ne tarjoavat usein halvimman ja ainoan tavan selviytyä kaupungissa niille, joilla ei ole taloudellisia resursseja viralliseen asumiseen. Tämä on asukkaiden spontaani vastaus valtion tehottomuuteen ja riittämättömiin hallintojärjestelmiin.

2.2 Epäviralliset asuinalueet ja niiden uudistaminen

Epävirallisista asuinalueista käytetään yleiskielessä nimitystä slummi. Termi herättää usein negatiivisia miellelyhtymiä, sillä sanaa on usein käytetty halventavassa tai ideologisessa mielessä (Gilbert 2007). Tästä syystä käytän tutkimuksessani epävirallisen asuinalueen käsitettä.

Epävirallisia asuinalueita on monenlaisia (UNCHR 2025). Ne voivat olla hajallaan valtioiden rajojen lähistöillä, tai kaupunkien ja kylien laitamilla. Epäviralliset asuinalueet sijaitsevat usein riskialueilla, jotka ovat alttiita luonnonkatastrofeille, sekä ihmistoiminnan aiheuttamille vaaroille. Ne syntyvät monesti rakentamiskelvottomille alueille, jotka on suljettu pois virallisesta suunnittelusta. Asukkaat koostuvat usein maan oman väestön lisäksi pakkosiirtolaisista. Asutuksista puuttuu tyypillisesti välttämättömiä peruspalveluita, jotka lisäävät ihmisten riskiä syrjäytyä yhteiskunnasta. Vuonna 2022 julkaistu maailmanlaajuinen toimintasuunnitelma (engl. Global Action Plan, GAP) on keskeinen asiakirja, jonka tarkoituksena on vauhdittaa YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamista epävirallisilla asuinalueilla (UN-Habitat 2022).

Ensisijainen yhteys on tavoitteeseen 11.1, jonka tavoite on varmistaa vuoteen 2030 mennessä kaikille pääsyn riittävään, turvalliseen ja edulliseen asumiseen sekä peruspalveluihin, samalla parantaen epävirallisten asuinalueiden olosuhteita. Toimintasuunnitelman tarkoituksena on vauhdittaa 2000-luvun alussa aloitettuja toimia, koska tavoitteen 11.1 saavuttaminen on monilla alueilla hidastunut ja jopa taantunut. Epävirallisten asuinalueiden purkamisen sijaan on pyritty siirtymään kohti niiden uudistamista. Uudistaminen on keino toteuttaa asteittain oikeutta riittävään asumiseen (engl. *right to adequate housing*) osana jokaisen oikeutta riittävään elintasoon. Pakkohäätöjä välttämällä asukkaiden oikeus riittävään asumiseen turvautuu. Toimintasuunnitelmassa sen turvaamisella tarkoitetaan asukkaiden laillista tai muodollista suojaa häätöjä vastaan, sekä oikeutta hallita asuinpaikkaansa. Oikeus riittävään asumiseen on kansainvälisessä oikeudessa tunnustettu ihmisoikeus ja sen keskeinen osa oikeutta on asunto, joka täyttää terveys ja turvallisuusstandardit (Thiele 2002). Alueiden uudistaminen pyrkii hyödyntämään asuinalueiden olemassa olevia vahvuuksia, kuten sosiaalisia turvaverkkoja, taloudellista luovuutta ja dynaamista tilankäyttöä (UN-Habitat 2022). Uudistamalla alueita pyritään poistamaan negatiivisia tekijöitä, säilyttämällä kuitenkin yhteisön omat voimavarat. Maailmanlaajuisessa toimintasuunnitelmassa painotetaan uudistamista asuinalueilla paikan päällä, jolla varmistetaan muutosten kohdistuvan alueen nykyisiin asukkaisiin.

Uudistamisohjelmiin liittyy merkittäviä hyötyjä, mutta myös monimutkaisia haasteita. Esimerkkinä voidaan käyttää Etelä-Afrikan epävirallisten asuinalueiden uudistamisohjelmaa (UISP) ja Isandla- instituutin (2019) siitä laatimaa opasta. Oppaan mukaan Etelä-Afrikan epävirallisten asuinalueiden uudistamisohjelman toteutuksesta aiheutuvia hyötyjä ovat muun muassa parempi elämänlaatu ja peruspalvelut, yhteisön osallistuminen ja voimaantuminen, hallintaoikeuden vakiinnuttaminen ja turvallisuuden parantuminen. Uudistaminen nähdään osana perustuslaillista velvoitetta edistää asukkaiden sosioekonomisia oikeuksia. Viranomaisilla on siis lakisääteinen mandaatti vahvistaa yhteisöjen taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Kääntöpuolella uudistamisohjelmiin kytkeytyy myös paljon epävarmuuksia ja käytännön haasteita. Monet hankkeet pysähtyvät alkuvaiheeseen. Maa-alueiden hankinta, väliaikaisten palveluiden mahdollistaminen ja maan soveltuvuuden arviointi ovat instituutin mukaan

erittäin vaikeita prosesseja. Yhteisöjen odotukset saattavat olla epärealistisia, mikäli hallinnollisia prosesseja ei tunneta. Asukkaita saatetaan sijoittaa kehittämiskelvottomilta alueilta myös kokonaan toisaalle. Kaikki asukkaat eivät välttämättä täytä valtion asuntotukien ehtoja (esim. maahanmuuttostatus tai tulotaso), mikä luo eriarvoisuutta ja vaikeuttaa kattavaa uudistamista. Suurena ongelmana uudistamishankkeissa on siis se, että politiikanteon periaatteet ja käytäntö eivät usein kohtaa.

2.3 Uudistamisohjelmien vaikuttavuuden arviointi

Vaikuttavuus (engl. *impacts*) tarkoittaa tutkimuksen yhteydessä kaupunkikehityksen ja rakennetun ympäristön aiheuttamia laaja-alaisia seurauksia, jotka voivat olla taloudellisia, ympäristöllisiä tai sosiaalisia (Xing et. Al 2009). Vaikutukset eivät rajoitu ainoastaan uudistushankkeiden kehittäjiin tai käyttäjiin, vaan ne voivat ulottua hyvinkin etäälle ja vaikuttaa ihmisiin, sekä ympäristöön myös kauempana kohteesta.

Kun kaupunkikehityshankkeita arvioidaan, ne voidaan jakaa tuotoksiin ja vaikutuksiin (engl. *output; outcome*) (Murtagh 1998). Tuotokset ovat hankkeen puitteissa aikansaatuja, usein määrällisesti mitattavia uusia toimintoja, jotka syntyvät annettujen panosten, kuten rahoituksen seurauksena. Tyypillisiä fyysiseen kehittämiseen liittyviä tuotoksia ovat esimerkiksi luodut työpaikat tai koulutuspaikat, yksityisen sektorin investointien määrä sekä rakennettu liiketila neliömetreinä. Vaikutukset viittaavat laajempiin ja kestävämpiin hyötyihin, joita hanke tuo osallistujille ja koko yhteisölle. Ne keskittyvät arvioimaan hankkeen laadullisia seurauksia, kuten sitä, oliko hanke aidosti osallistava, lisäsikö se yhteisön vaikutusmahdollisuuksia tai tuottiko se luovaa ja yhteistyöhön perustuvaa oppimista. Pelkkien fyysisten tuotosten mittaaminen ei riitä kertomaan, onko ihmisten elämä todella muuttunut ohjelman seurauksena.

Hankkeiden vaikutusten todentamiseen liittyy useita strategisia, menetelmällisiä ja käytännön haasteita. Osa tavoitteista on hyvin vaikea kääntää luotettaviksi indikaattoreiksi, kun painopiste siirtyy fyysisestä rakentamisesta ja taloudellisista tavoitteista kohti sosiaalisia tavoitteita, jossa perinteiset mittarit eivät riitä kertomaan ihmisten elämänlaadusta.

Suurena haasteena uudistusohjelmien vaikuttavuutta arvioidessa on kausaalisten vaikutusten tunnistaminen, eli mitkä vaikutukset johtuvat siis nimenomaan ohjelmasta (Jaitman & Brakarz 2013). On siis vaikea tietää, olisiko kehitettävällä alueella tapahtunut muutoksia ilman ohjelmaa. Monet ohjelmat ovat kokonaisvaltaisia, eli niissä yhdistetään infrastruktuuria (kuten viemäröintiä yms.) ja sosiaalipalveluita. Silloin on haastavaa erottaa yksittäisen komponentin vaikutus muutostekijänä. Datat puute saattaa tuottaa mittaamisvaikeuksia, sillä monista ohjelmista puuttuu kattava tutkimus alkutilanteesta ennen toimenpiteen aloittamista. Uudistamisohjelmien pitkän aikavälin vaikutukset voivat poiketa lyhyen aikavälin tuloksista. Esimerkiksi vesi- ja viemärlitännän parannukset näkyvät heti, kun taas sosiaaliset vaikutukset voivat viedä vuosia tai jopa vuosikymmeniä. Joissakin tapauksissa keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutukset voivat poiketa lyhyen aikavälin tuloksista jopa suunnaltaan eli vaikutus voi muuttua positiivisesta negatiiviseksi tai päinvastoin. Jaitmanin ja Brakarzin mukaan seuranta tulee suorittaa niin lyhyellä, keskipitkällä, että pitkällä aikavälillä, jotta ohjelmien todellinen tehokkuus saadaan selville.

Murtagh (1998) painottaa arvioitsijan puolueettomuuden merkityksestä, jotta tieto pysyy luotettavana ja uskottavana. Hänen mukaansa erityisesti laadullisissa menetelmissä on riski siitä, että arvioija raportoi tuloksia valikoiden, varsinkin jos arvioinnin rahoittaa sama organisaatio, joka on vastuussa politiikan toteuttamisesta. Siksi on ensiarvoisen tärkeää, että arviointimenetelmät ja tapaustutkimusten valintaperusteet ovat avoimia ja raportointi rehellistä.

2.4 Tilallinen oikeudenmukaisuus ja kaupunkioikeus

Uudistamisohjelmat voivat joko vähentää tai lisätä eriarvoisuutta riippuen niiden suunnittelusta, resursoinnista ja siitä, miten ne kytkeytyvät laajempaan talouteen ja hallintoon. Ohjelmat, kuten Etelä-Afrikan kaupunkiudistusohjelma URP, ottavat köyhyyden vähentämisen ja kehityksen vajeiden korjaamisen nimenomaiseksi tavoitteekseen kohdistamalla resursseja kaikkein heikoimmassa asemassa oleville alueille (Department of Provincial and Local Government 2006). Etelä-Afrikan tapauksessa ohjelman ensisijaisia hyötyjiä ovat siinä määritettyjen uudistamisalueiden

asukkaat, jotka asuvat historiallisesti syrjityillä alueilla. Epävirallisten asuinalueiden väestö on usein nuorta ja naisjohtoisten kotitalouksien osuus on huomattava. Kehityksestä hyötyy usein myös paikalliset pienet ja keskisuuret yrittäjät, joiden mahdollista pääsyä markkinoille esimerkiksi URP pyrkii parantamaan. Infrastruktuurin parantuessa kouluttamaton työvoima voi silti jäädä talouskasvun ulkopuolelle, mikäli inhimillisen pääoman kehittäminen epäonnistuu. Alueiden asukkaiden saama tulo saattaa päätyä alueen ulkopuolelle, mikäli paikallista yrittäjyyttä ei pystytä luomaan. Kaikki avun tarpeessa olevat eivät mahdu kehitysohjelmien piiriin, mikä luo eriarvoisuutta alueiden välille. Kehitys saattaa keskittyä tarkoituksellisesti epävirallisiin asuinalueisiin kaupunkien laidoilla, jolloin esimerkiksi keskusta-alueiden köyhyykeskittymät jäävät ulkopuolelle.

Oikeus kaupunkiin (engl. *right to the city*) on nyky-yhteiskunnassa poliittisesti latautunut ajatus ihmisoikeuksista urbaanissa kontekstissa (Soja 2010). Sen kehitti alun perin ranskalainen filosofi Henri Lefebvre yli 50 vuotta sitten, ja se on sittemmin kokenut uuden poliittisen tulemisen globaaleissa ja paikallisissa sosiaalisissa liikkeissä. Oikeus kaupunkiin on vaatimus suuremmasta kontrollista ja demokraattisesta päätöksenteosta niiden tilojen suhteen, joissa elämme. Se kytkeytyy vahvasti pyrkimykseen poistaa maantieteellistä eriarvoisuutta ja syrjintää, joka perustuu esimerkiksi etnisyyteen, luokkaan tai sukupuoleen. Sojan mukaan oikeus kaupunkiin nähdään nykyisin lähes synonyymina alueellisen oikeudenmukaisuuden tavoittelulle.

3 Kaupunkikehitys ja epävirallisten alueiden uudistaminen Etelä-Afrikassa

3.1 Apartheidin vaikutus kaupunkirakenteeseen

Etelä-Afrikan kaupunkirakenne ei syntynyt luonnollisesti, vaan poliittisen suunnittelun seurauksena. Se on seuraamusta vuosina 1948–1991 harjoitetusta rotuerottelupolitiikasta, apartheidistä. Apartheidin syntyyn vaikuttivat monet 1940-luvun yhteiskunnalliset muutokset ja poliittiset jännitteet, jotka kulminoituivat Kansallispuolueen vaalivoittoon vuonna 1948 (Apartheid museum 2006). Tähän aikaan Afrikanerien eli Etelä-Afrikassa asuvan valkoisen eurooppalaisperäisen väestön kansallismielisyys kasvoi. Mustan väestön suuri muuttoliike kaupunkeihin loi afrikanereissa ahtauden ja asuntopulan tunnetta. Monet afrikanerit pelkäsivät mustien ammattiliittojen tuomia oikeuksia ja kokivat uhan omia etuoikeuksiaan kohtaan. Kansallispuolueen voitettua vaalit vuonna 1948 sloganillaan ”Apartheid”, se alkoi välittömästi säätämään lakeja, jolla rotuerottelu voitiin virallistaa. Varhaisia apartheid-lakeja olivat muun muassa seka-avioliittojen kieltolaki, joka kielsi avioliitot eri etnisten ryhmien välillä, väestörekisterilaki, joka luokitteli jokaisen eteläafrikkalaisen etnisyyden mukaan ja ryhmäaluelaki, joka määritteli tietyt asuinalueet vain tietyille ryhmille ja johti mustan väestön pakkosiirtoihin.

Apartheid-lainsäädännön aikana toteutettujen pakkosiirtojen myötä ihmisiä siirrettiin asuinalueille, jota alettiin kutsua nimikkeellä township (Department of Co-operative Governance and Traditional Affairs 2009). Ne määriteltiin yksinomaan sellaisten asuinsijoiksi, jotka luokiteltiin afrikkalaisiksi, intialaisiksi, tai värillisiksi (engl. *coloureds*). Ensimmäiset rotuerotteluun perustuvat asuinalueet syntyivät 1900-luvun alkuvuosina kaupunkien laitamille työvoiman saannin varmistamiseksi. Jo vuoden 1913 maalaki (Black Land Act) kielsi afrikkalaisia omistamasta tai vuokraamasta maata määriteltyjen reservien ulkopuolella. Vuosina 1923–1947 townshipien merkitys kasvoi työvoiman tarpeen lisääntyessä. Hallitus alkoi säädellä alueita tiukemmin ja ensimmäiset pakkosiirrot ”valkoisiksi alueiksi” määritellyistä kaupunginosista alkoivat. Vuoden 1948 vaalien jälkeisinä vuosikymmeninä apartheidiin liittyvä erottelupolitiikka institutionalisoitiin tiukasti. Townshipit erotettiin fyysisesti, sosiaalisesti ja

taloudellisesti muista kaupunginosista. Niiden talot olivat yhdenmukaisia ja halpoja, katuverkot suunniteltiin helposti valvottaviksi ja asuinalueet jaettiin etnisten ryhmien mukaan. Asukkailla ei ollut poliittisia tai sosiaalisia oikeuksia. Vuoden 1976 Soweton opiskelijamielenosoitukset olivat kuitenkin käännekohta, jonka jälkeen valtion kontrolli niissä alkoi murtua. Laaja kansalaistottelemattomuus teki townshipien hallinnosta kestänytöntä ja lainsäädäntöjä alettiin purkaa. Asukkaille myönnettiin muun muassa 99 vuoden vuokraoikeuksia ja myöhemmin täysiä omistusoikeuksia.

Apartheid purettiin vihdoinkin vuonna 1994, minkä jälkeen uusi hallitus aloitti laajat taloudelliset ja sosiaaliset uudistukset järjestelmän perinnön purkamiseksi (Nowak & Ricci 2006). Apartheidin päättymisen jälkeisinä vuosina Etelä-Afrikan köyhyys ja eriarvoisuus pysyivät erittäin korkeina (Özler 2007). Vaikka maa siirtyi demokratiaan vuonna 1994, muun muassa äärimmäisessä köyhyydessä alle kahdella dollarilla päivässä elävien ihmisten määrä kasvoi vuoteen 2000 mennessä. Erot olivat väestöryhmittäisiä. Värillisten köyhyys väheni merkittävästi, mutta musta väestö pysyi selkeästi köyhimpänä. Keskeisiä syitä lisääntyvään eriarvoisuuteen oli laaja työttömyysaste, hidas talouskasvu ja HIV-epidemian yleistymien vuosina 1995–1998 (Nowak & Ricci 2006; Özler 2007). Epidemia lisäsi aikuisten kuolleisuutta ja heikensi kotitalouksien toimeentuloa erityisesti afrikkalaisen väestön keskuudessa.

3.2 Kaupunkirakenne nykypäivänä

Ryhmäaluelaki (eng. Group Areas Act) oli yksi Etelä-Afrikan apartheid-järjestelmän keskeisimmistä laeista, joka sääti asuinalueiden ja liiketoiminta-alueiden rodullisesta erottelusta (Newton & Schuermans 2013). Se loi perustan alueelliselle segregaatiolle, jonka vaikutukset ovat edelleen nähtävissä kaupunkirakenteessa, vaikka järjestelmän purkamisesta on kulunut jo vuosikymmeniä. Apartheidin jäljet ilmenevät nykypäivänä muun muassa syrjäisinä asuinalueina, mikä on seurausta asuntojen nopeasta rakentamisesta halvalla maalla. Kaupunkirakenteessa näkyvät edelleen laajat epäviralliset asuinalueet ja niin sanotut takapihojen asunnot (engl. *backyard dwellings*), jotka ovat osittain myös seurausta virallisen asuntopolitiikan kyvyttömyydestä vastata asuntotarpeeseen. Yksityisellä sektorilla segregaatio on saanut uusia muotoja, kuten aidattuja ja vartioituja asuinyhteisöjä (engl. *gated communities*). Näitä vauraita

asuinalueita on kuvattu uudeksi apartheidiksi, sillä niiden muurit ja portit pirstaloivat kaupunkirakennetta ja rajoittavat ihmisten kohtaamista.

Historiallinen kaupunkimalli on osoittautunut hyvin vastustuskykyiseksi muutokselle (du Plessis & Boonzaaier 2015). Etelä-Afrikan kaupunkien tiheysgradientit ovat hyvin epätavallisia verrattuna eurooppalaisiin kaupunkeihin. Toisin kuin monissa eurooppalaisissa kaupungeissa, joissa tiheys laskee tasaisesti keskustasta pois päin, Etelä-Afrikan kaupungeissa väestötiheys saattaa kasvaa kaupungin reuna-alueilla. Sen suurimmissa metropoleissa nopein fyysinen kasvu tapahtuu usein 20–30 kilometrin päässä kaupunkikeskustasta. Tämä heijastaa hajautuvaa rakennetta, jossa fyysisen kasvun painopisteet siirtyvät yhä kauemmas keskustasta, mikä vahvistaa entisestään apartheidin tilallisia malleja. Apartheidin perintö näkyy myös puutteellisena julkisen liikenteen infrastruktuurina ja epätasa-arvoisena mahdollisuutena päästä osalliseksi kaupungin tarjoamista eduista. Julkisen liikenteen puute on seurausta pienituloisten alueiden epäsuotuisesta sijainnista kymmenien kilometrien matkan päässä keskustoista. Pitkät matkat työpaikoille ja palveluihin lisäävät haasteita kestäväälle liikenteelle. Apartheidin perintönä syntynyt malli, jossa tiheys kasvaa reuna-alueilla, on vastakkainen perinteiselle tiiviille kaupungille, mikä tekee integroidun liikenne- ja maankäytön suunnittelun toteuttamisesta vaikeaa.

3.3 Epävirallisten alueiden uudistamisohjelmat Etelä-Afrikassa

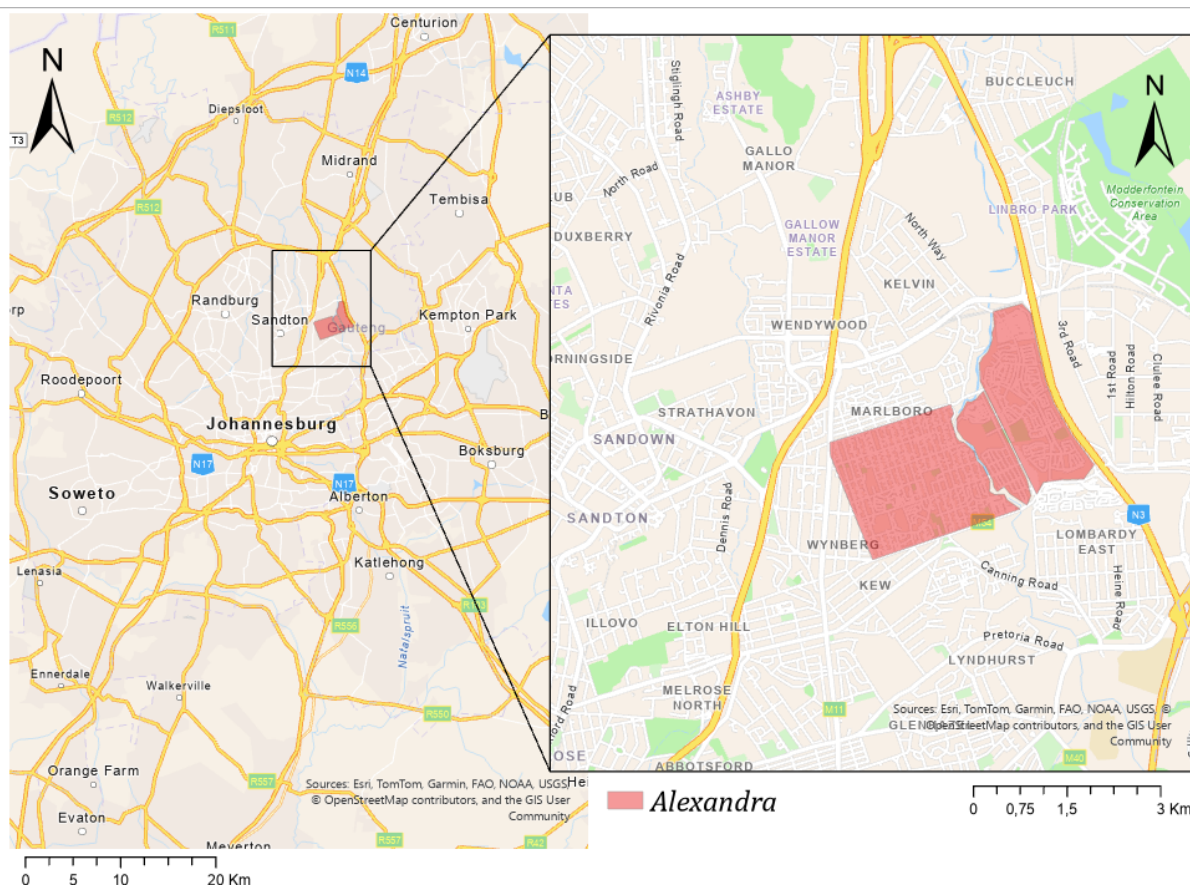
Apartheidin jälkeen Etelä-Afrikassa on painotettu vähävaraisten asuntotarpeita ja historiallisen epätasa-arvon purkamista (Goebel 2007). Maassa on käynnistetty laajasti kaupunkien uudistamisohjelmia. Jälleenrakennus- ja kehitysohjelman (*Reconstruction and Development Programme*, RDP) tarkoituksena oli poistaa apartheidin jäljet ja rakentaa demokraattinen tulevaisuus Etelä-Afrikkaan (Corder 1997). Ensisijaisena tavoitteena oli tarjota ihmisille perustarpeita kuten asuntoja, terveydenhuoltoa, vettä ja sähköä. Presidentti Nelson Mandela korosti, että RDP:n ytimessä oli ihmiskeskeisen yhteiskunnan rakentaminen, joka takaisi kansalaisille vapauden palveluiden puutteesta, nälästä, tietämättömydestä ja pelosta. Nämä vapaudet nähtiin välttämättöminä ihmisarvon turvaamiseksi. Jälleenrakennusohjelma on tarjonnut epävirallisten asuinalueiden asukkaille uusia asumismahdollisuuksia. Vuoden 1994

jälkeen hallitus asetti tavoitteeksi rakentaa miljoona taloa viidessä vuodessa (Goebel 2007). Ohjelma olikin onnistunut tuottamaan lähes 1,9 miljoonaa asuntoyksikköä vuoden 2006 alkuun mennessä. Vuoden 2022 väestölaskenta osoittaa, että virallisissa asunnoissa asuvien kotitalouksien osuus Etelä-Afrikassa oli noussut 88,5 prosenttiin, kun se vuonna 1996 oli 65,1 prosenttia (Statistics South Africa 2022).

Hallituksen esittämän *Breaking New Ground* -suunnitelman tavoitteena on luoda kestäviä ja integroituja asuinalueita pelkän asuntorakentamisen sijaan (Department of Housing 2004). Strategia on pyrkinyt vastaamaan kasvavaan asuntopulaan ja kaupungistumisen haasteisiin uudistamalla valtion tukijärjestelmiä ja parantamalla yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. Asuntorakentamista ei pidetä vain suojan tarjoamisena, vaan taloudellisena välineenä, jolla lievitetään köyhyyttä luomalla suorja ja epäsuoria työpaikkoja rakennussektorille ja sen liitännäisaloille. Strategian tavoitteena on esimerkiksi maksimoida työpaikkojen määrä asuntorakentamisessa. Tähän pyritään noudattamalla erityisiä ohjeistuksia, jotka suosivat ihmistyövoiman käyttöä koneiden sijaan. Sosiaalisen infrastruktuurin kehittäminen on myös ollut keskiössä, kun asuinalueille on sijoitettu virkistys- ja urheilumahdollisuuksia, sekä yhteisöllisiä tiloja.

3.4 Alexandra Johannesburgissa

Etelä-Afrikan suurin kaupunki Johannesburg on Gautengin provinssin pääkaupunki, jonka asukasluku on vuonna 2026 6,6 miljoonaa (World population review 2026). Kaupungin väestömäärä on kasvanut 2000-luvulla poikkeuksellisen voimakkaasti, muun muassa vuosina 1996–2011 jopa 4,5 % vuodessa (du Plessis & Boonzaaier 2015). Kasvu on ollut huomattavasti suurempaa kuin muissa Etelä-Afrikan suurkaupungeissa. Kaupungin fyysinen laajentuminen on suuntautunut erityisesti sen pohjoisiin ja luoteisiin osiin. Johannesburgin koillisosassa 13 kilometriä sen keskustasta sijaitsee tutkimuskohde Alexandra (Kuva 1). Alexandrassa asuu arviolta yli 550 000 ihmistä vain 7,6 neliökilometrin alueella tehden siitä yhden Etelä-Afrikan tiiviimmin asutuista alueista (Lesufi 2025). Arviot väkiluvusta vaihtelevat eri lähteiden välillä kahdestasadasta tuhannesta aina miljoonaan asukkaaseen.



Kuva 1. Alexandran sijainti Johannesburgin kaupunkialueella.

Alexandra on alue, jonka maanomistusluvista valkoiset eivät olleet 1900-luvun alussa kiinnostuneita, sen etäisen sijainnin ja huonojen liikenneyhteyksien takia (Nieftagodien & Bonner 2009). Koska valkoiset ostajat puuttuivat, alueen alkuperäinen omistaja, lakimies Herbert B. Papenfus sai vuonna 1912 luvan myydä tontteja yksinomaan mustille ja värillisille. Tämä teki Alexandrasta poikkeuksellisen alueen, jossa mustilla oli laillinen oikeus omistaa maata valkoisten hallitsemassa Etelä-Afrikassa. 1920- ja 1930-luvuilla sen asukasluku alkoi kasvaa räjähdysmäisesti, kun kuivuus ja maaseudun ahdinko ajoivat kymmeniätuhansia ihmisiä kaupunkeihin. Alexandra toimi monille porttina Johannesburgiin. Johannesburgin epävirallisten asuinalueiden tyhjennys 1930-luvulla johti myös muuttoliikkeeseen, koska Alexandrassa ei sovellettu tiukkoja kaupunkialueiden säädöksiä. Väkiluku alkoi kasvaa hallitsemattomasti, jolloin asukkaat joutuivat asumaan pienissä huoneissa tai vajoissa, joista perittiin niiden laatuun nähden korkeita vuokria. Alexandra oli pitkään hallinnollisessa tyhjiössä, jota kutsuttiin termillä "nobody's baby". Mikään viranomaistaho, valtio, maakunta tai Johannesburgin kunta ei suostunut ottamaan vastuuta alueen palveluista tai hallinnosta. Alue oli liian

köyhä maksaakseen tarvitsemistaan palveluista itse, ja viranomaiset pelkäsivät kustannuksia, joita slummiutuneen alueen kunnostaminen aiheuttaisi. Apartheid hallinto heikensi myös tietoisesti asukkaiden toimeentuloa rajoittaen asukkaiden pääsyä Johannesburgin työmarkkinoille.

Alexandra kamppailee edelleen vakavan ylikansoituksen, työttömyyden ja perusinfrastruktuurin puutteen kanssa (Lesufi 2025). Vuonna 2001 Afrikan kansalliskongressi käynnisti Alexandran uudistusohjelman tavoitteenaan elinolosuhteiden parantaminen, työttömyyden vähentäminen 20 prosentilla, sekä kymmenien tuhansien uusien asuntojen rakentaminen (Nieftagodien & Bonner 2009). Vuonna 2001 julkistetun seitsemänvuotisen hankkeen oli tarkoitus uudistaa Alexandra perusteellisesti.

4 Aineistot ja menetelmät

4.1 Tutkimusasetelma ja tapaustutkimuksen perustelut

Tämä tutkimus on tapaustutkimus, jossa tarkastellaan Alexandran uudistamisohjelman vaikuttavuutta Alexandran alueella Johannesburgissa. Tapaustutkimus soveltuu hyvin kaupunkikehityksen tutkimukseen, koska sen avulla voidaan analysoida monimutkaisia paikallisia ilmiöitä syvällisesti ja kontekstisidonnaisesti. Alexandra on tutkimuskohteena perusteltu useista syistä. Se on yksi Johannesburgin vanhimmista ja tiheimmin asutuista township-alueista, jonka kehitykseen ovat vaikuttaneet voimakkaasti apartheidin aikainen kaupunkisuunnittelu sekä myöhempi nopea kaupungistuminen (Nieftagodien & Bonner 2009). Alueella esiintyy monia epävirallisille asuinalueille tyypillisiä haasteita, kuten korkea väestötiheys, puutteellinen infrastruktuuri ja sosioekonominen eriarvoisuus.

Alexandrasta tekee mielenkiintoisen tutkimuskohteen muun muassa sen erikoinen sijainti keskeisellä paikalla lähellä taloudellisesti vauraita alueita. Se on Sandtonin kaupunkialueen välittömässä läheisyydessä. Sandton on Johannesburgin johtava liikekeskus ja sitä kutsutaan koko Afrikan rikkaimmaksi neliömailiksi (Lesufe 2025). Alexandran ja Sandtonin läheisyys antaa erittäin konkreettisen kuvan Etelä-Afrikan alueellisista epätasa-arvoisuuksista ja korostaa kiireellistä tarvetta kehittämiselle. Kahden hyvin erilaisen kaupunkialueen läheisyys on osasy tutkimusalueen valinnassa.

Alexandran uudistamisohjelma on tutkimuskohteena merkittävä. Se on yksi Etelä-Afrikan hallituksen rahoittamista kahdeksasta kaupunkiuudistushankkeesta (Sinwell 2008). Ohjelman tavoitteena on ollut parantaa asumisolosuhteita, kehittää infrastruktuuria ja vähentää alueellista eriarvoisuutta. ARP tarjoaa mahdollisuuden tarkastella, missä määrin laaja-alaiset uudistamisohjelmat voivat vaikuttaa epävirallisten asuinalueiden kehitykseen käytännössä. Lisäksi ohjelmaa on sekä kiitetty että kritisoitu aiemmassa tutkimuksessa, mikä tekee siitä kiinnostavan kohteen vaikuttavuuden arvioinnille.

4.2 Aineistot

Tutkimuksessa hyödynnetään ARP:hen ohjelma- ja politiikkadokumentteja, jotka on kerätty Johannesburgin kaupungin sekä Etelä-Afrikan hallinnon julkisista lähteistä. Näihin kuuluvat muun muassa kehitysohjelmat, strategiadokumentit sekä hankeraportit. Dokumenttien avulla tarkastellaan ohjelman keskeisiä tavoitteita, toimenpiteitä ja painopisteitä. Erityistä huomiota kiinnitetään asumisolosuhteiden parantamiseen, infrastruktuurin kehittämiseen sekä palveluiden saavutettavuuteen, jotka ovat keskeisiä teemoja ARP-ohjelmassa.

Tilastollinen aineisto perustuu Etelä-Afrikan väestölaskentatietoihin (Census 2001, 2011 ja 2022), joiden avulla tarkastellaan Alexandran alueen kehitystä. Aineisto sisältää tietoa muun muassa väestömäärästä, asumismuodoista sekä peruspalveluiden, kuten sähkön, veden ja viemäroinnin saatavuudesta. Tilastoaineisto mahdollistaa muutosten tarkastelun ajassa, sekä alueellisten erojen analysoinnin. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään karttaa, jonka avulla voidaan tarkastella Alexandran sijaintia ja asemaa osana Johannesburgin kaupunkirakennetta.

Tutkimuksessa tarkastellaan myös paikallisia uutisia. Tuoreet uutislähteet antavat parhaimman kuvan nykyhetkestä, sillä valtion tuottama väestönlaskenta on lähivuosilta puutteellista. Alexandran tapauksessa uusimmat tilastot infrastruktuuria kuvaavista indikaattoreista ovat vuodelta 2011. Census 2011 -dataa voidaan hyödyntää tutkimuksessa täydentämällä sitä uudemmalla arviolla.

Tutkimus perustuu myös aiempaan vertaisarvioituun tutkimuskirjallisuuteen, joka käsittelee epävirallisten alueiden uudistamista, kaupunkikehitystä sekä Etelä-Afrikan kaupunkirakennetta. Aiempi tutkimus tarjoaa vertailupohjan ARP:n arvioinnille ja auttaa sijoittamaan tapauksen laajempaan kansainväliseen ja kansalliseen kontekstiin.

4.3 Menetelmät

Dokumenttianalyysissä tarkastellaan erilaisia kirjallisia lähteitä, kuten virallisia ohjelmadokumentteja, raportteja ja aiempia tutkimuksia. Näiden avulla selvitetään,

millaisia tavoitteita Alexandran uudistamisohjelmalle on asetettu ja millaisia vaikutuksia siitä on raportoitu. Samalla arvioidaan kriittisesti, vastaavatko raportoidut tulokset ohjelman alkuperäisiä tavoitteita. Dokumenttianalyysi sopii tähän tutkimukseen, koska se mahdollistaa ohjelman tarkastelun ilman omaa kenttätyötä. Lisäksi sen avulla voidaan vertailla eri lähteissä esitettyjä näkemyksiä ohjelman onnistumisesta. Dokumenttien tarkastelun lisäksi paikallisten uutisten tarkastelu auttaa saamaan paremman kuvan nykyhetkestä. Myös paikallisten ääni tulee paremmin kuulluksi uutisten avulla. On tärkeää huomioida uutisten mahdollinen poliittinen kanta ja tarkastella niitä laajasti.

Spatiaalisessa analyysissä tarkastellaan alueellisia eroja Alexandran eri osissa. Tätä varten hyödynnetään karttaa, jossa alue on jaettu Old Alexandran, East Bankin ja Far East Bankin alueisiin. Kartan avulla voidaan havainnollistaa, miten kehitys ja mahdolliset parannukset jakautuvat alueellisesti.

Kuvailevassa tilastollisessa analyysissä tarkastellaan keskeisten indikaattorien, kuten asumismuotojen ja peruspalveluiden saatavuuden muutoksia. Tuloksia esitetään taulukoiden ja prosentuaalisten muutosten avulla, mikä mahdollistaa kehityssuuntien havainnollistamisen. Tilastollinen analyysi tukee tutkimuskysymystä siitä, miten ARP on vaikuttanut asuin ympäristöön ja infrastruktuuriin. Tilastoiden ollessa useassa tapauksessa melko puutteellisia, tutkimuksessa hyödynnetään myös aiemmissä tutkimuksissa luotuja kyselytutkimuksia. Kyselyjä tarkastelemalla voidaan päästä mahdollisimman lähelle paikallisten asukkaiden mielipiteitä uudistamisohjelmasta ja alueen elinoloista.

Tässä tutkimuksessa vaikuttavuuden arviointi on pyritty rajaamaan fyysisen infrastruktuurin (sähkö, vesi, viemärointi, asuminen) ja alueellisten erojen tarkasteluun, mutta mukana on myös sosiaalisten vaikutusten arviointia. Rajaus on perusteltu kahdesta syystä. Ensinnäkin suuri osa uudistamisohjelman konkreettisista tavoitteista koskevat nimenomaan asuin ympäristön ja peruspalveluiden parantamista.

Tilastoaineisto (Census 2001, 2011) tarjoaa luotettavimmat muutostarkastelut juuri näiden indikaattorien osalta. Toiseksi aiempi tutkimuskirjallisuus (Kotze & Mathola 2012; Harrison ym. 2014; Sinwell 2005) mahdollistaa sosiaalisten ulottuvuuksien, kuten

asukkaiden tyytyväisyyden, koetun eriarvoisuuden ja osallistumisen tarkastelun laadullisin menetelmin. Tutkimus ei siten arvioi uudistamisohjelman suoria vaikutuksia esimerkiksi tulotason, koulutustasoihin tai koettuun hyvinvointiin, vaikka näitä sivuutetaan keskustelussa aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnetään edellä esiteltyä Murtaghin (1998) jakoa tuotoksiin (outputs, esim. rakennetut asunnot ja sähköistetyt taloudet) ja vaikutuksiin (outcomes, esim. asumisviihtyisyys ja palveluiden toimivuus arjessa)

Tutkimukseen liittyy useita rajoituksia, jotka on huomioitava tulosten tulkinnassa. Ensinnäkin tilastollisen analyysin perusteella ei voida yksiselitteisesti osoittaa sitä, missä määrin havaitut muutokset johtuvat juuri Alexandran uudistamisohjelmasta. Samanaikaisesti alueella on voinut tapahtua muitakin kehitykseen vaikuttavia prosesseja. Lisäksi ohjelmadokumentit edustavat virallista näkökulmaa, mikä voi vaikuttaa niiden sisältöön ja painotuksiin. Tilastoaineisto puolestaan kuvaa ilmiöitä yleisellä tasolla, eikä välttämättä tavoita kaikkia paikallisia ja sosiaalisia eroja. Näistä rajoituksista huolimatta menetelmien yhdistäminen mahdollistaa monipuolisen kuvan muodostamisen Alexandra uudistamisohjelman vaikutuksista.

5 Alexandran uudistamisohjelman tavoitteet, toteutus ja haasteet

Alexandran uudistamisohjelma käynnistettiin vuonna 2001 laaja-alaisena kaupunkien uudistamisohjelmana, jonka tavoitteena oli edistää Alexandran alueen sosiaalista, taloudellista, fyysistä ja institutionaalista kehitystä (South African Government 2009). Ohjelma pyrki kokonaisvaltaiseen muutokseen, jossa yhdistyivät infrastruktuurin ja asumisolosuhteiden kehittäminen sekä taloudellisen toiminnan vahvistaminen. Keskeisiä tavoitteita olivat elinolojen parantaminen, erityisesti kohtuuhintaisten asuntojen rakentamisen ja peruspalveluiden kehittämisen kautta (Louw 2008). Tähän sisältyivät veden, viemäroinnin, sähkön ja tieverkoston parantaminen sekä alueen ylikansoituksen vähentäminen siirtämällä asukkaita uusille alueille. Taloudellisten tavoitteiden osalta ohjelma pyrki vähentämään työttömyyttä luomalla työpaikkoja, tukemalla pienyrityksiä ja houkuttelemalla yksityisiä investointeja. Työttömyyttä pyrittiin vähentämään 20 prosentilla (Nieftagodien & Bonner 2009). Samalla tavoitteena oli lisätä turvallisuutta esimerkiksi valaistuksen, poliisitoiminnan ja julkisten tilojen kehittämisen kautta (Louw 2008). Lisäksi ohjelmassa korostettiin terveellisen elinympäristön luomista sekä yhteisöllisyyden ja asukkaiden osallistumisen vahvistamista. Viihtyisyyden parantamiseksi tavoitteeksi otettiin muun muassa puistojen rakentaminen ja Jukskei-joen elvytys (South African Government 2009).

Uudistamisohjelman toteutus perustui useisiin toisiaan täydentäviin strategioihin. Keskeinen lähestymistapa oli spatiaalinen integraatio, jonka tavoitteena oli Alexandran fyysinen yhdistäminen paremmin Johannesburgin kaupunkirakenteeseen (Louw 2008). Tämä pyrittiin toteuttamaan muun muassa tieverkon, siltojen, valaistuksen sekä kaupallisten keskusten kehittämisen kautta. Esimerkiksi taksi- ja kauppakeskus Pan Africa -hanke yhdisti liikenteen ja kaupallisen toiminnan kehittämisen.

Taloudellisen kehityksen edistämiseksi ohjelmassa hyödynnettiin toimialaklustereita, joiden tarkoituksena oli vahvistaa muun muassa vähittäiskauppaa, rakentamista ja matkailua. Lisäksi perustettiin yritys- ja työllisyyskeskuksia tukemaan paikallista yrittäjyyttä ja työllistymistä. Julkisia hankintoja hyödynnettiin työllisyyden edistämiseksi, että infrastruktuuriprojektit pyrkivät luomaan työpaikkoja paikallisille asukkaille.

Samalla pyrittiin rakentamaan alueelle positiivista identiteettiä kulttuuri- ja liikuntahankkeiden kautta, kuten Heritage Centre ja erilaiset urheilutilat.

Laaja-alaiseen hankkeeseen on liittynyt merkittäviä haasteita. Vuonna 2004 se ajautui syvään kriisiin ja käytännössä pysähtyi, eikä konkreettista edistystä tapahtunut (Harrison ym. 2014). Syitä kriisiin olivat monimutkainen paikallinen politiikka ja sisäiset ristiriidat yhteisössä, epäluottamus ja riidat konsulttien, viranomaisten ja asukkaiden välillä, sekä epäselvät omistusoikeudet. Kriisin seurauksena järjestettiin huippukokous, jossa ARP:n johtoon nimettiin kansainvälisesti arvostettu kehitysasiantuntija Julian Baskin. Johtaminen uudistettiin perusteellisesti ja asukkaiden osallistuvuutta lisättiin. Tavoitteita asetettiin realistisemmiksi ja esimerkiksi 45 000 uuden asunnon tavoite laskettiin 21 500 asuntoon. Asukkaita ei aiemman tavoin siirretty kauas Alexandran ulkopuolelle, vaan heidät pyrittiin uudelleen asuttamaan korkeintaan viiden kilometrin säteelle (Nieftagodien & Bonner 2009).

Gautengin ihmisasutusvaltuuston jäsenen Tasneem Motaran mukaan hanke on edelleen koordinoimaton (Sadike 2024). Lisäksi ohjelmaan liittyy kritiikkiä resurssien käytöstä ja epäilyjä korruptiosta, mikä heikentää luottamusta ohjelmaan (Mntambo 2024). Sitä varjostaa kiista, jossa väitetään yli miljardin randin hankkeen toimivan Afrikan kansalliskongressin johtaman hallituksen salarahastona. Myös asukkaiden osallistaminen on jäänyt monin paikoin muodolliseksi, eikä tarjonnut todellista vaikutusmahdollisuutta päätöksentekoon.

Fyysiset ja rakenteelliset tekijät, kuten Alexandran korkea väestötiheys ja epävirallisten asumusten suuri määrä, vaikeuttivat infrastruktuurin kehittämistä ja palveluiden järjestämistä. Näin ollen ohjelman tavoitteiden toteuttaminen on ollut monin osin haastavaa.

6 Uudistamishjelman vaikuttavuus Alexandrassa

6.1 Vaikutukset asuin ympäristöön ja infrastruktuuriin

Hankkeen alkuvuodet olivat vaikeita ja sitä kritisoitiin hitaasta etenemisestä, asukkaiden riittämättömästä kuulemisesta ja liiallisesta keskittymisestä asukkaiden siirtoihin (Nieftagodien & Bonner 2009). Vuoteen 2004 mennessä tavoitteista oli saavutettu vain vähän: esimerkiksi suunnitellusta yli 21 500 asunnosta oli valmistunut vain 639. Julian Baskinin nimittämisen jälkeen suunta muuttui merkittävästi. Vuonna 2007 hankkeessa oli saavutettu jo konkreettisia tuloksia. Tuhansia asuntoja oli tässä vaiheessa rakennettu, tai rakenteilla, vesi- ja viemärointijärjestelmiä kehitettiin, tieverkostoa parannettiin ja sähköistystä laajennettiin huomattavasti. Vuoteen 2007 mennessä 95 % alueen virallisista teistä oli päällystetty ja alueen köyhimmän osan Old Alexandran kotitalouksista 20 000 oli sähköistetty. Lisäksi riskialueilla, kuten Jukskei-joen varrella toteutetut siirrot paransivat sekä asumisturvallisuutta, että ympäristön tilaa uudistamishankkeen ensimmäisinä vuosina (Harrison ym. (2014). Tuhansittain ihmisiä on siirretty pois rannan alueelta ja siirtojen myötä joenrantaan on voitu kehittää puistoja, sekä virkistysalueita.

Statistics South African (2013) raportissa on nähtävissä Alexandrassa tapahtuneita muutoksia vuosien 2001 ja 2011 välillä (taulukko 1). Taulukosta voidaan saada selkeä kuva Alexandran infrastruktuurin kehittymisestä uudistamishjelman ensimmäisenä kymmenenä vuotena, joka auttaa vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, ”Miten Alexandran uudistamishjelma on vaikuttanut asuin ympäristöön ja infrastruktuuriin Alexandrassa?”.

Taulukko 1. Peruspalveluiden saatavuus Alexandran alueella 2001–2011.

Indikaattori	2001 (%)	2011 (%)	Muutos (prosenttiyks.)
Sähkö kotitalouksissa	72,1	93,4	+21,3
Vesijohto asunnossa tai pihassa	72,7	82,9	+10,2
WC viemärointiin liitettynä	86,7	88,4	+1,7
Virallisissa asunnoissa asuvat	65,0	70,0	+5,0

Lähde: Statistics South Africa (2013); City of Johannesburg data

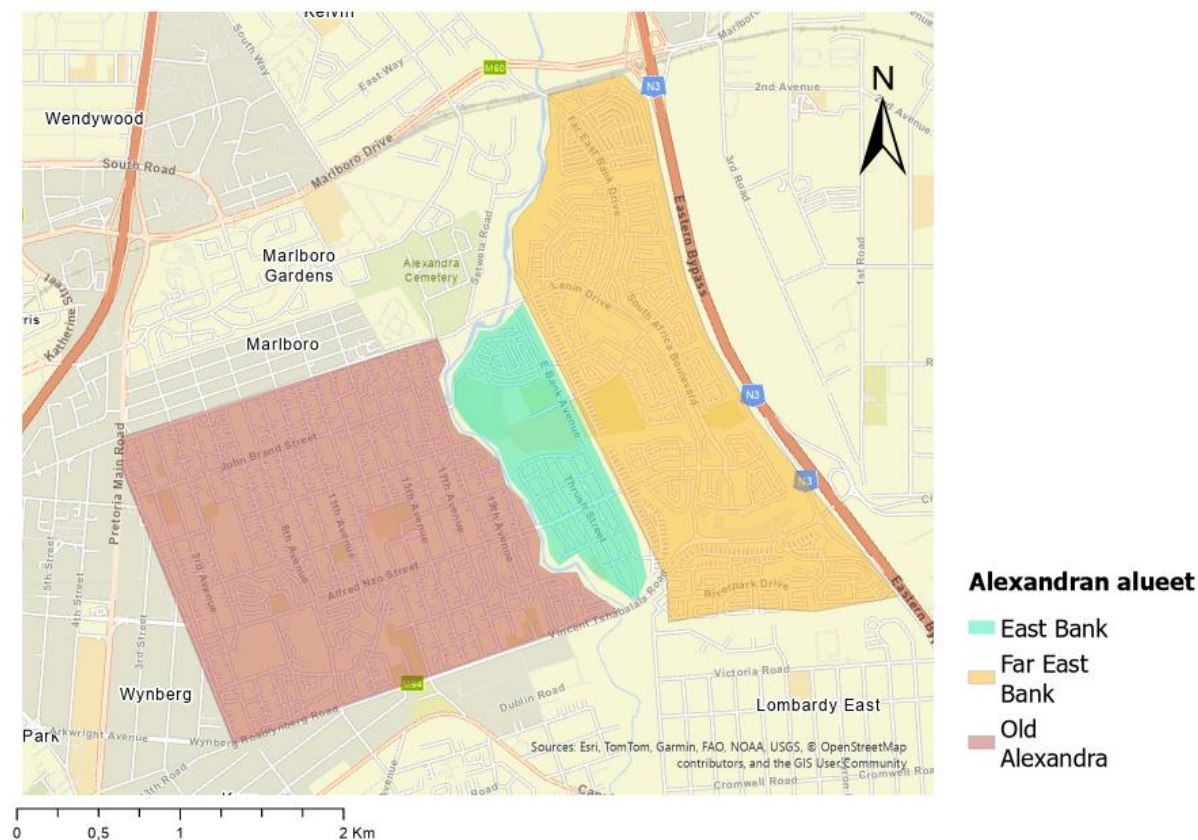
Tilastojen perusteella palveluiden saatavuus parani useiden indikaattorien osalta tarkastelujaksolla. Erityisesti sähkön saatavuus kotitalouksissa kasvoi merkittävästi 72,1 prosentista 93,4 prosenttiin. Myös vesijohtoveden saatavuus lisääntyi noin kymmenellä prosenttiyksiköllä. Sen sijaan viemäröinnin saatavuudessa tapahtui vain pieni muutos, mikä viittaa kehittämisen epätasaisuuteen. Vuonna 2011, joka kolmas asukas asui edelleen epävirallisessa rakennuksessa. Yleisesti ottaen tulokset viittaavat merkittäviin parannuksiin perusinfrastruktuurissa Alexandrassa uudistamisohjelman käynnistymisen jälkeen.

Kuitenkin pitkän aikavälin tarkastelussa ohjelman vaikutukset näyttäytyvät rajallisina. Vaikka infrastruktuuria on parannettu, palveluiden toimivuudessa on vielä paljon puutteita. Esimerkiksi jätehuollossa esiintyy edelleen merkittäviä ongelmia ja jopa noin puolet asukkaista on tyytymättömiä palveluihin (Kubanza 2025). Epävirallisten asuntojen suuri määrä etenkin vanhassa Alexandrassa aiheuttaa ahtautta ja sen seurauksena suuria haasteita jätteiden keräyksessä. Kubanzan mukaan viranomaiset ilmoittavat keräävänsä jätteet päivittäin, kun taas asukkaat raportoivat keräyksen tapahtuvan usein vain kerran viikossa tai harvemmin. Kotzen ja Matholan (2012) toteuttaman kyselytutkimuksen perusteella lähes puolet asukkaista (48,2 %) ovat tyytymättömiä sen viemäröintiin. Syynä tyytymättömyyteen on muun muassa vuotavat viemärit, joita ei korjata ilmoituksista huolimatta. Kubanzan (2025) julkaisemasta tuoreesta artikkelista, sekä Kotzen ja Matholan kyselytutkimuksesta (2012) voi päätellä, että uudistamisohjelman tavoite puhtaammasta ympäristöstä ei ole toteutunut.

Etelä-Afrikan kaupunkien uudistamisprojektien yhteydessä rakennettujen asuntojen laatu puhuttaa. Asunnot rappeutuvat nopeasti ja vaativat jatkuvaa ylläpitoa (Goebel 2007). Alexandran asukkaille on uudistamisprojektin aikana rakennettu suuri määrä uusia asuntoja. Osa ihmisistä kokee uudet asunnot liian pieniksi, tai jopa heikommiksi, kuin aiemmat peltirakenteiset asumuksensa (Harrison ym. 2024). Asuntoihin on pitkät odotusajat, rakennuslaatu on heikko ja muun muassa katot vuotavat (Kotze & Mathola 2012; Harrison ym. 2014). Vuonna 2018 14 500 asuntoa oli rakennettu (City of Johannesburg 2018a). Määrä on jäänyt kauas tavoitteesta, joka alun perin laskettiin 45 tuhannesta 21 500:n.

6.2 Vaikutusten alueellinen ja sosiaalinen jakautuminen

Uudistamisohjelman vaikutukset ovat jakautuneet epätasaisesti niin alueellisesti, kuin sosiaalisesti. Kehitystä on tapahtunut erityisesti uusilla alueilla, kuten East Bankissa ja Far East Bankissa, joihin on rakennettu uusia asuntoja ja infrastruktuuria (kuva 2) (Harrison ym. 2014).



Kuva 2. Alexandra voidaan jakaa Old Alexandraan, East Bankiin ja Far East Bankiin. Old Alexandra edustaa tiheästi asuttua alkuperäistä townshipiä, kun taas East Bank ja Far East Bank ovat uudempia virallisempia asuinalueita. Old Alexandran ja East Bankin välissä virtaa Jukskei-joki. Auejako Harrison, Masson & Sinwell (2014).

Sen sijaan kaikkein köyhimmän ja tiheimmin asutun Old Alexandran alueella väestötiheys on säilynyt korkeana ja epäviralliset asuinrakenteet hallitsevat edelleen kaupunkikuvaa (Harrison ym. 2014). Kotzen ja Matholan (2012) kyselytutkimus osoittaa suurta epätasaisuutta Alexandran eri alueiden kehityksessä. Alueellinen kiilu asettaa asukkaat eriarvoiseen asemaan sen suhteen, kuka todellisuudessa hyötyy valtion tarjoamista palveluista. Sosiaalisen eriarvoisuuden näkökulmasta tulokset ovat ristiriitaisia. Osa asukkaista on hyötynyt uusista asunnoista ja palveluista, mutta monet

epävirallisissa asunnoissa elävät kokevat jääneensä kehityksen ulkopuolelle (Johannesburg Development Agency 2014; Postman 2019). Aukkaiden tyytymättömyys näkyy alueen kaduilla. Ylikansoitus, pula puhtaasta vedestä ja sähköstä aiheuttavat Alexandrassa levottomuuksia.

Osallistumisen rajallisuus on vaikuttanut siihen, että köyhimpien ryhmien tarpeet eivät ole toteutuneet suunnitellusti. Sinwellin (2005) tapaustutkimus osoittaa osallistamisen olleen luonteeltaan teknistä ja tähänne ennen kaikkea projektin hallinnolliseen sujuvuuteen, ei köyhimpien asukkaiden voimaannuttamiseen. Tutkimuksessa on viitattu erityisesti Jukskei-joen varrella asuneiden siirtoihin. Nämä asukkaat siirrettiin uusille asuinalueille, mutta monet kokivat menettäneensä sosiaaliset verkostonsa ja toimeentulonsa. Harrisonin ym. (2014: 351) mukaan Alexandrassa on yleisesti hälyttävän vähän sosiaalista yhteenkuuluvuuden tunnetta ja luottamus asukkaiden välillä on vähäistä. Tämä tekee siirroista erityisen haastavia yhteisön ollessa pirstoutunut.

Kotzen ja Matholan (2012) kyselytutkimuksessa selvisi, että asukkaat kokivat epätasa-arvoisen kohtelun eri osien välillä. Old Alexandran asukkaat raportoivat merkittävästi heikommasta palvelutasosta verrattuna East Bankin asukkaisiin. Tämä vahvistaa havaintoa siitä, että uudistamisohjelman hyödyt ovat kertyneet epätasaisesti. Sosiaalisen eriarvoisuuden näkökulmasta voidaan todeta, että ARP ei ole onnistunut kaventamaan alueen sisäisiä eroja, vaan pikemminkin vahvistanut niitä suuntaamalla investointeja helpommin kehitettäville alueille.

6.3 Alexandran uudistamisohjelma osana Johannesburgin kaupunkikehitystä

Johannesburg on Etelä-Afrikan väkirikkain ja taloudellisesti merkittävin kaupunki, jota leimaavat äärimmäiset sosioekonomiset erot ja apartheid-järjestelmän perintö. Ballard ja Hamann (2021: 93) kuvailevat Johannesburgia “äärimmäisyyksien kaupunkina”, jossa tiheästi asutut työväenluokan asuinalueet ja Afrikan rikkaimmat naapurustot sijaitsevat rinnakkain. Kaupungin tilallinen rakenne on muuttunut hitaasti apartheidin jälkeen. Musta väestö on edelleen ylliedustettuna köyhillä alueilla, kun taas vauraat alueet ovat historiallisesti olleet valkoisen väestön hallussa.

Alexandra oli Johannesburgin ainoa alue, joka valittiin vuonna 2001 osaksi kansallista kaupunkien uudistamisohjelmaa. Johannesburgissa sijaitsee myös muita vähävaraisia alueita, joiden kehitystä pystytään vertaamaan Alexandraan. Statistics South African (2013) raportissa Alexandran kehitystä vertaillaan Diepslootiin ja Orange Farmiin, jotka ovat Johannesburgin lähistöllä sijaitsevia vähävaraisia alueita (ks. kuva 1 jaksossa 3.4). Vertailtava aikaväli on 2001–2011. Alueet on valittu vertailuun, sillä niiden köyhyysasteet olivat samankaltaisia vuonna 2001 Diepslootin ollessa kuitenkin huomattavasti köyhin. Alueita vertaillaessa on erityisesti huomioitava, että Alexandra sijaitsee Diepslootia ja Orange Farmia keskeisemmällä sijainnilla Johannesburgin metropolialueella. Diepsloot eroaa Alexandrasta myös siinä, että se on perustettu vuonna 1994 nimenomaan siirtola-alueeksi Alexandran asukkaille (City of Johannesburg 2018b). Tämä tarkoittaa, että infrastruktuurin lähtötaso on ollut Diepslootissa olematon. Tilastot viittaavat, että vuosina 2001–2011 Diepslootissa ja Orange Farmissa infrastruktuurin kehitys on ollut selvästi Alexandriaa nopeampaa (Statistics South Africa 2013). Diepsloot ja Orange Farm lähtivät useammalla mittarilla alhaisemmalta tasolta ja tekivät Alexandriaa merkittävämpää kehitystä (Taulukko 2).

Taulukko 2. Infrastruktuurin kehitys Alexandrassa, Diepslootissa ja Orange Farmissa 2001–2011.

Indikaattori	Vuosi	Alexandra	Diepsloot	Orange Farm
Sähkö kotitalouksissa	2001 (%)	72,1	43,1	87,2
	2011 (%)	93,4	60,3	99,0
	Muutos (%)	+21,3	+17,2	+11,8
Vesijohto asunnossa tai pihassa	2001 (%)	72,7	48,3	77,0
	2011 (%)	82,9	62,6	98,7
	Muutos (%)	+10,2	+14,3	+21,7
WC viemärointiin liitettynä	2001 (%)	86,7	49,5	39,6
	2011 (%)	88,4	78,6	76,3
	Muutos (%)	+1,7	+29,1	+36,7
Virallisissa asunnoissa asuvat	2001 (%)	65,0	26,8	60,8
	2011 (%)	70,0	34,5	80,5
	Muutos (%)	+5,0	+7,7	+19,7

Lähde: Statistics South Africa (2013); City of Johannesburg data.

Tilastot paljastavat Alexandran kaupunkirakenteen haasteet. Sen äärimmäinen asuintiheys tarkoittaa, että esimerkiksi jokainen putkityö vaikuttaa suureen määrään

ihmisiä. Vesijohtoveden saatavuuden nopea parantuminen Orange Farmissa ja Diepslootissa selittyy taas väljemmällä kaupunkirakenteella. Tilastojen selkein ero ilmenee WC-viemäröinneissä, jossa Alexandran kehitys näkyy olemattomana. Alexandran korkea lähtötaso ja todella hidas kehitys selittyy mitä todennäköisemmin erittäin haastavalla kaupunkirakenteella, jossa etenkin takapiha-asuntojen viemäröinti on ollut mahdotonta. Tilastojen mukaan Orange Farm ja Diepsloot aloittivat viemäröinnissä paljon alemmalta tasolta, joten niiden priorisointi on ollut luonnollista.

Diepsloot ja Orange Farm sijaitsevat väljemmillä alueilla, jossa on runsaasti tilaa RDP-hankkeen asunnoille. Alexandran pinta-alan ollessa vain 7,6 neliökilometriä, virallisten asuntojen lisääminen tarkoittaa olemassa olevan rakennuskannan korvaamista tai tiivistämistä. Epävirallisissa asunnoissa asuvien määrä on vähentynyt hitaasti, kymmenen vuoden aikana vain viidellä prosenttiyksiköllä. Pieni muutos prosenttiyksikössä viittaa siihen, että Alexandraan kohdistuu edelleen suuri määrä muuttoliikettä (Statistics South Africa 2013: 87). Muuttoliike kohti Alexandraa on ollut erityisen voimakasta Limpopon provinssista, Etelä-Afrikan pohjoisosasta. Tästä voidaan todeta, että Alexandra toimii monelle edelleen porttina Johannesburgiin. Yleisenä syynä asukkaan asumismuodon määräytymisessä voidaan pitää maanpuutetta, joka johtuu keskeisestä sijainnista ja Alexandraan kohdistuvasta suuresta muuttoliikkeestä, joka on johtanut asuntopulaan.

7 Keskustelu ja johtopäätökset

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin Alexandran uudistamisohjelman vaikuttavuutta asuin ympäristön, infrastruktuurin sekä vaikutusten alueellisen ja sosiaalisen jakautumisen näkökulmasta. Tulosten perusteella Alexandran uudistamisohjelma on saavuttanut konkreettisia tuloksia fyysisen infrastruktuurin kehittämisessä. Alueella on sähköistetty kymmeniä tuhansia koteja, parannettu vesi- ja viemäriverkostoja sekä päällystetty valtaosa teistä. Lisäksi julkisia tiloja ja palveluita on kehitetty, ja alueelle on rakennettu muun muassa urheilu- ja kulttuurikohteita.

Ensimmäinen tutkimuskysymys koski ARP:n vaikutuksia asuin ympäristöön ja infrastruktuuriin Alexandrassa. Tilastollisen aineiston perusteella (Statistics South Africa 2013) alueella tapahtui vuosina 2001–2011 merkittävää kehitystä erityisesti sähköistämässä (72,1 % → 93,4 %) ja vesijohtoveden saatavuudessa (72,7 % → 82,9 %). Teitä päällystettiin, kymmeniä tuhansia asuntoja rakennettiin ja riskialueilla toteutetut siirrot paransivat asumisturvallisuutta. Ohjelma on siis onnistunut toteuttamaan merkittäviä fyysisiä parannuksia.

Asukkaiden kokemukset viittaavat kuitenkin siihen, että arjen tasolla kehitys ei ole ollut riittävää (Kotze & Mathola 2012; Kubanza 2025). Viemärointi vuotaa, jätehuolto ei toimi ja uusien asuntojen rakentamisen laatu paikoin heikko. ARP on siten onnistunut määrällisissä tavoitteissa (sähköistetyt taloudet, päällystetyt tiet), mutta vähemmän laadullisissa tavoitteissa (toimiva infrastruktuuri arjessa, asukkaiden tyytyväisyys). Tämä ero on tärkeä huomioida, kun arvioidaan uudistamisohjelmien todellista vaikuttavuutta.

Toinen tutkimuskysymys tarkasteli vaikutusten alueellista ja sosiaalista jakautumista. Tulokset osoittava, että kehitys Alexandran sisällä on ollut epätasaista. East Bankin ja Far East Bankin alueet ovat saaneet suhteellisesti enemmän investointeja ja kehitystä, kun taas alueen köyhin ja tiheimmin asuttu Old Alexandra on jäänyt jälkeen (Harrison ym. 2014; Kotze & Mathola 2012). Uudistamisohjelmat voivat vahvistaa alueellisia eriarvoisuuksia, jos investoinnit kohdistuvat valikoivasti helpommin kehitettäviin alueisiin. Alexandran tapauksessa tiivis ja epävirallinen rakennuskanta vaikeuttaa infrastruktuurin kehittämistä, mikä osaltaan selittää kehityksen epätasaisuutta.

Kolmas tutkimuskysymys koski ARP:n suhdetta laajempaan kaupunkikehitykseen Johannesburgissa. Vertailu Diepslootiin ja Orange Farmiin osoittaa, että ne kehittyivät useilla mittareilla Alexandriaa nopeammin tarkastelujaksolla 2001–2011. Tämä ei välttämättä tarkoita, että ARP olisi epäonnistunut, vaan osoittaa Alexandran rakenteelliset haasteet. Alexandran pinta-ala on vain 7,6 km², joten uusien asuntojen rakentaminen edellyttää olemassa olevan rakennuskannan korvaamista tai tiivistämistä. Sen sijainti on todella keskeinen ja samalla Etelä-Afrikan epävirallisille asuinalueille epätyypillinen, joka tekee alueellisesta laajentamisesta hankalaa ja pakottaa asumisen tiivistykseen väkiluvun kasvaessa. ARP on siten toiminut olosuhteissa, jotka ovat poikkeuksellisen haastavat verrattuna muihin Johannesburgin vähävaraisiin alueisiin.

Alexandran uudistamisohjelma on onnistunut parantamaan sen fyysistä infrastruktuuria ja asuinympäristöä, mutta se ei ole pystynyt täyttämään kaikkia sille asetettuja tavoitteita. Sen suurimmat saavutukset liittyvät sähköistykseen, vesijohtoverkkoon ja teiden päällystykseen. Sen sijaan viemäroinnin kehitys on ollut hidasta, epävirallisten asuntojen määrä on vähentynyt hitaasti ja asukkaiden tyytyväisyys on jäänyt alhaiseksi. Vaikutukset ovat jakautuneet epätasaisesti, sillä uudemmat alueet ovat hyötäneet enemmän kuin Old Alexandra ja virallisissa asunnoissa asuvat enemmän kuin epävirallisissa asuvat. Tämä herättää kysymyksen siitä, missä määrin uudistamisohjelma todella palvelee kaikkein heikoimmassa asemassa olevia, vai kohdistuvatko investoinnit helpommin kehitettäviin kohteisiin?

Suhteessa laajempaan kaupunkikehitykseen ARP, ei ole onnistunut tekemään Alexandrasta muuta Johannesburgia nopeammin kehittyvää aluetta. Tämä ei kuitenkaan tee uudistamisohjelmasta täysin epäonnistunutta, vaan korostaa Alexandran uudistamisen haastavuuden ainutlaatuisuutta. Äärimmäinen tiheys, rakennusmaan puute ja jatkuva muuttopaine asettavat rajat sille, mitä uudistamisohjelmalla voidaan saavuttaa.

Lopuksi on todettava, että lukuisat hallinnolliset haasteet, kuten heikko koordinointi, korruptioepäilyt ja asukkaiden rajallinen osallistaminen selittävät ohjelman puutteellista vaikuttavuutta (Sadike 2024; Mntambo 2024; Sinwell 2005). Nämä tekijät

heikentävät merkittävästi ohjelman uskottavuutta ja heijastavat laajempia haasteita koko Etelä-Afrikan kaupunkikehityspolitiikassa.

Lähteet

- African Cities Research Consortium (2024) Informal settlements. <https://www.african-cities.org/informal-settlements/> 27.1.2026
- African Union (2023) Apartheid project focus area. <https://au.int/en/auhrm-project-focus-area-apartheid> 27.1.2026
- Apartheid Museum (2006) *Understanding Apartheid: Learner's Book*. Oxford University Press & Apartheid Museum, Oxford.
<https://www.apartheidmuseum.org/uploads/files/Resources/learners-Book/learners-book-understanding-apartheid-full.pdf> 25.2.2026
- Baker, J. (2008) Urban poverty: An overview. *The World Bank*, Washington D.C.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/954511468315832363/pdf/430280NWP0G1ob10Box327344B01PUBLIC1.pdf> 5.2.2026
- Ballard, R., & Hamann, C. (2021) Income inequality and socio-economic segregation in the city of Johannesburg. Teoksessa van Ham, M., Tammaru, T. Ubarevičienė, R. & Janssen, H. *Urban socio-economic segregation and income inequality: A global perspective*, 93. Springer, Berlin. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-64569-4> 16.4.2026
- Boarnet, M., Hong, A., Santiago-Bartolomei, R. (2017) Urban spatial structure, employment subcenters, and freight travel. *Journal of Transport Geography*. 60 267-276. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.03.007>
- Brueckner, J. K. (2000) Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies. *International Regional Science Review* 23(2) 160-171. <https://doi.org/10.1177/016001700761012710>
- City of Johannesburg (2018a) Alex renewal makes Progress. Joburg.
https://joburg.org.za/media_/Newsroom/Pages/2012%20Articles/Alex-renewal-makes-progress.aspx 16.4.2026
- City of Johannesburg (2018b) Transformation of Diepsloot gathers momentum. Joburg.
https://joburg.org.za/media_/Newsroom/Pages/2014%20Articles/Transformation-of-Diepsloot-gathers-momentum.aspx 16.4.2026
- City of Victoria (2022) DCAP section two. <https://www.victoria.ca/media/file/dcap-urban-structurepdf> 5.2.2026

- Cohen, B. (2006) Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability. *Technology in society*, 28(1-2), 63-80. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2005.10.005>
- Corder, C. K. (1997) The Reconstruction and Development Programme: Success or Failure? *Social Indicators Research* 41 183–203.
<https://doi.org/10.1023/A:1006808720498>
- Department of Co-operative Governance and Traditional Affairs (2009) Township transformation timeline. https://sacitiesnetwork.co.za/wp-content/uploads/2014/07/township_transformation_timeline.pdf 11.3.2026
- Department of Housing (2004) *Breaking New Ground: A Comprehensive Plan for the Development of Integrated Sustainable Human Settlements*. South Africa.
https://www.dhs.gov.za/sites/default/files/documents/26082014_BNG2004_0.pdf 18.3.2026
- Department of Provincial and Local Government (2006) *National Urban Renewal Programme: Implementation Framework*. Republic of South Africa.
<https://www.stellenboschheritage.co.za/wp-content/uploads/National-Urban-Renewal-Programme.pdf> 23.2.2026
- Donaldson, R., du Plessis, D., Spocter, M., & Massey, R. (2013) The South African area-based urban renewal programme: experiences from Cape Town. *Journal of Housing and the Built Environment* 28(4) 629. <https://doi.org/10.1007/s10901-013-9348-3>
- du Plessis, D. J., & Boonzaaier, I. (2015) The evolving spatial structure of South African cities: A reflection on the influence of spatial planning policies. *International Planning Studies* 20(1-2) 87-111.
<https://doi.org/10.1080/13563475.2014.942505#abstract>
- Gilbert, A. (2007.) The Return of the Slum: Does Language Matter? *International Journal of Urban and Regional Research* 31(4) 697–713. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2007.00754.x>
- Goebel, A. (2007). Sustainable urban development? Low-cost housing challenges in South Africa. *Habitat International* 31(3-4) 291–302.
<https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2007.03.001>

- Harrison, P., Masson, A., & Sinwell, L. (2014) Alexandra. Teoksessa Harrison, P., Gotz, G., Todes, A., & Wray, C. (toim.), *Changing Space, Changing City: Johannesburg after apartheid*. 342–368. Wits University Press, Johannesburg.
<https://wiredspace.wits.ac.za/server/api/core/bitstreams/45e78a8d-3d69-4b6c-85e6-a008725cad7d/content> 31.3.2026
- Harvey, D. (1973) *Social justice and the city*. University of Georgia press, Athens, GA.
- Heinilä, K. (1962) Yhteiskunnan kaupungistuminen. *Finnish Yearbook of Population Research*, 19. <https://journal.fi/nypr/article/view/44623/48639> 2.2.2026
- Heinrigs, P. (2020). Africapolis: understanding the dynamics of urbanization in Africa. *Field Actions Science Reports*. Special Issue 22, 18-23.
<https://journals.openedition.org/factsreports/6233>
- Isandla Institute (2019) *Informal Settlement Upgrading: An Institutional Map for NGOs*.
https://www.isandla.org.za/en/resources/item/download/121_5228c2c0de1099ad6e2bd91e1185b908 19.2.2026
- Jaitman, L. & Brakarz, J. (2013) *Evaluation of slum upgrading programs: literature review and methodological approaches*. Institutions for Development Sector (IFD) Technical note No. IDB-TN-604. Inter-American Development Bank.
<https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Evaluation-of-Slum-Upgrading-Programs-Literature-Review-and-Methodological-Approaches.pdf> 23.2.2026
- Johannesburg Development Agency (2014) Alexandra Renewal Project improving residents' lives. <https://www.jda.org.za/alexandra-renewal-project-improving-residents-lives/> 25.3.2026
- Kotze, N., & Mathola, A. (2012). Satisfaction Levels and the Community's Attitudes Towards Urban Renewal in Alexandra, Johannesburg. *Urban Forum* 23 245–256.
<https://doi.org/10.1007/s12132-012-9147-z>
- Kubanza, N. (2025) Analysing the challenges of solid waste management in low-income communities in South Africa: a case study of Alexandra, Johannesburg.
<https://journals.co.za/doi/full/10.1080/03736245.2024.2356563>
- Lesufi, N. (2025) Alexandra Township: Strength and Struggle. *Africa Headline* 8.1.2025.
<https://africaheadline.com/alexandra-township-strength-and-struggle/>
 24.3.2026

- Louw, D. (2008) From Strategy to Implementation: Alexandra Renewal Programme. Local Economic Development. Joburg.
<https://www.treasury.gov.za/divisions/bo/ndp/TTRI/TTRI%20Sep%2008/Case%20Study%20Alexandra%20LED%20Strategy.pdf> 25.3.2026
- Mntambo, N. (2024) 30 years of democracy: Alex residents say living conditions “a hellish nightmare of suffering and devastation”. *Eyewitness News* 23.4.2024.
<https://www.ewn.co.za/2024/04/23/30-years-of-democracy-alex-residents-say-living-conditions-a-hellish-nightmare-of-suffering-and-devastation> 31.3.2026
- Murtagh, B. (1998) Evaluating the community impacts of urban policy. *Planning Practice & Research* 13(2) 129-138. <https://doi.org/10.1080/02697459816148>
- Newton, C. & Schuermans, N. (2013) More than twenty years after the repeal of the Group Areas Act: housing, spatial planning and urban development in post-apartheid South Africa. *Journal of Housing and the Built Environment* 28(4), 579–587. <https://doi.org/10.1007/s10901-013-9344-7>
- Nieftagodien, N., & Bonner, P. (2009) *Alexandra: A history*. Wits University Press. Johannesburg.
- Nowak, M., & Ricci, L. A. (2006) *Post-Apartheid South Africa: The First Ten Years*, Washington D.C.
- Okyere, A. S., & Kita, M. (2015) Rethinking urban informality and informal settlements growth in urban Africa: A literature discussion. *Journal of Sustainable Development in Africa* 17(6) 102-115. <https://www.jsd-africa.com/Jsda/Vol17No6-Fall15B/PDF/Rethinking%20Urban%20Informality.Seth%20Asare%20Okyere.pdf>
- Pieterse, E. (2006) *Re-building amongst ruins: The pursuit of urban integration in South Africa (1994–2001)*. Doctoral thesis. London School of Economics and Political Science. <https://researchonline.lse.ac.uk/id/eprint/133669/1/U615634.pdf>
- Ritchie, H., Samborska, V., & Roser, M. (2024) *Urbanization*. Our world in data. September 2018/ March 2025.
https://ourworldindata.org/urbanization?source=content_type:react|first_level_url:article|section:main_content|button:body_link 27.1.2026

- Sadike, M. (2024) The Alexandra Renewal Project: 25 years of unfulfilled promises. IOL News 30.10.2024. <https://iol.co.za/the-star/news/2024-10-30-the-alexandra-renewal-project-25-years-of-unfulfilled-promises/> 31.3.2026
- Sinwell, L. (2005) *The Alexandra Renewal Project (ARP): A case study of development and participation in Alexandra*. MSc Thesis. University of the Witwatersrand. Faculty of humanities. <https://wiredspace.wits.ac.za/server/api/core/bitstreams/ebdc9707-ccbe-4e38-9a3d-e951fa305a79/content> 31.3.2026
- Sinwell, L. (2008) Using Giddens's theory of 'structuration' and Freirean philosophy to understand participation in the Alexandra Renewal Project. *Development Southern Africa* 25(3) 245–258. <https://doi.org/10.1080/03768350802211776>
- Soja, E. W. (2010) *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- South African Government (2009) Alexandra Renewal Project receives UN award. <https://www.gov.za/news/media-statements/gauteng%E2%80%99s-alexandra-renewal-project-scoops-top-united-nations-un-honours-30> 25.3.2026
- Statistics South Africa (2013) Monitoring economic development in urban nodal and urban non-nodal areas using data from Censuses 2001 and 2011. Report No. 03-10-13. <https://www.statssa.gov.za/publications/Report-03-10-13/Report-03-10-132011.pdf?utm> 15.4.2026
- Statistics South Africa (2022) MEDIA RELEASE: Census 2022 Population Count Results 10 October 2023. <https://www.statssa.gov.za/?p=16716> 11.3.2026
- Thiele, B. (2002) The human right to adequate housing. *American Journal of Public Health* 92(5) 712-715. <https://doi.org/10.2105/AJPH.92.5.712>
- UNCHR (2025) Emergency handbook. Informal settlements. <https://emergency.unhcr.org/emergency-assistance/settlement-and-shelter/settlement-shelter-interventions/informal-settlements> 10.2.2026
- UN-Habitat (2022) *Global Action Plan: Accelerating for Transforming Informal Settlements and Slums by 2030*. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi. <https://unhabitat.org/global-action-plan-accelerating-for-transforming-informal-settlements-and-slums-by-2030> 19.2.2026
- University of California (n.d.) *Urbanization*. Understanding Global Change. *Urbanization*. <https://ugc.berkeley.edu/background-content/urbanization/> 30.1.2026

World Bank (2024) Urban population (% of total population) - Sub-Saharan Africa.

<https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZG>

27.1.2026

World Population Review (2026) Johannesburg.

<https://worldpopulationreview.com/cities/south-africa/johannesburg> 11.3.2026

Xing, Y., Horner, R. M. W., El-Haram, M. A., & Bebbington, J. (2009) A framework model for assessing sustainability impacts of urban development. In *Accounting forum*

33(3) 209-224 <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2008.09.003> 23.2.2026

Özler, B. (2007) Not Separate, Not Equal: Poverty and Inequality in Post-apartheid South Africa. *Economic Development and Cultural Change* 55(3) 487–529.

<https://doi.org/10.2139/ssrn.669147>

