



KANSALAISET KAUPUNKIA KEHITTÄMÄSSÄ

Toimittaneet
Pia Bäcklund
Jouni Häkli
Harry Schulman

KANSALAISET KAUPUNKIA KEHITTÄMÄSSÄ

Pia Bäcklund & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.)



Tämä teos on lisensoitu Creative Commons
Nimeä-EiKaupallinen-EiMuutoksia 4.0
Kansainvälinen -lisenssillä

Graafinen suunnittelu ja taitto
Sirpa Randell

Kannen kuva: Harry Schulman, Helsingin valokarnevaali tammikuussa 2016

ISBN 978-952-03-0622-9 (nid.)
ISBN 978-952-03-0623-6 (pdf)



2017 TUP ja tekijät

Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2017



Sisällys

Lukijalle: kansalaisosallistumisen muuttuva kenttä <i>Pia Bäcklund, Jouni Häkli ja Harry Schulman</i>	5
--	---

I

Muuttuva julkishallinto, kaupunkikehittäminen ja demokratia

Kansalaisosallistumisen institutionaaliset rajat? <i>Vesa Kanninen ja Pia Bäcklund</i>	16
Osallistuminen julkishallinnon legitimititeettikysymyksenä <i>Anni Jäntti, Jenni Airaksinen ja Arto Haveri</i>	34

II

Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutus: käytäntöjä ja kokemuksia

Kuulemisesta kumppanuuteen? Palvelujen yhteistuotanto asuinalueen kehittämisessä <i>Sanna Tuurnas ja Arto Haveri</i>	58
Moderaattorit ja verkosto-osallisuus yhdyskuntasuunnittelussa – tapaukset Berliinissä ja Helsingissä <i>Aino Kuusimäki</i>	80
Ei osallistumista vaan vaikuttamista! Asukasaktiivit paikallisina toimijoina ja asuinympäristön kehittäjinä <i>Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne</i>	99
Marginaalisessa yhteiskunnallisessa asemassa olevien nuorten osallistuminen <i>Liisa Häikiö ja Karita Snellman</i>	118

III Osallistumisen tiedonpolitiikka: tieto, valta ja oikeus?

Laajapohjaisella vuorovaikutuksella kohti vaikuttavaa osallistumista <i>Maarit Kahila-Tani ja Marketta Kyttä</i>	137
Monilajinen, oppiva kaupunki <i>Nina V. Nygren</i>	161
Lain tulkinnat päätöksenteossa: demokratiaa ja oikeutta pätöksenteon jälkeen? <i>Päivi Rannila</i>	181
Kenelle kaupunkitila kuuluu? Kaupunkien julkiset tilat oikeuksien verkostona <i>Riku Neuvonen</i>	200

IV Osallistumisen tilat ja eletty osallisuus

Meluisa osallistuminen kamppailuna kaupunkitilasta – tapaus Kiikelinpuisto <i>Kirsi Pauliina Kallio ja Jouni Häkli</i>	219
Kaupunkiaktivismi, jakamistalous ja neljäs sektori <i>Pasi Mäenpää, Maija Faehnle ja Harry Schulman</i>	239
Asuminen on osallistumista: kodin laajentuminen kaupunkitilaan puutarhahankkeissa <i>Noora Pyyry, Inka Kaakinen ja Krista Willman</i>	260
Näkövammaisuuden todellistuminen kaupunkitilassa <i>Helena Leino ja Amanda Halme</i>	279
Kirjoittajat	299

Lukijalle: kansalaisosallistumisen muuttuva kenttä

Pia Bäcklund, Jouni Häkli ja Harry Schulman

Kysymys yhteiskunnallisesta osallistumisesta on kiinni ajassa

Kansalaisten osallistumisesta ja osallisuuden vahvistamisesta on tullut länsimaisten demokratioiden muotiana julkisen hallinnon ja politiikan piirissä. Myös tiedemaailmassa osallistuminen käsitteenä yhdistää monia eri tieteenaloja ja lähestymistapoja. Koska kyse on perustavanlaatuisista yhteiskunnallisista asioista, jokainen aikakausi myös määrittelee keskeisiä osallistumiseen ja osallisuuteen liittyviä kysymyksiä omista lähtökohdistaan. Näemme, että esimerkiksi kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin kohdistuva kritiikki on nyt monella tapaa erilaista kuin vuonna 2002, jolloin ilmestyi allekirjoittajien toimittama edellinen samaa aihepiiriä käsittelevä oppikirja ”Osalliset ja osaajat” (Gaudemus 2002). Sen ytimessä oli erityisesti maankäytön suunnittelu ja tuolloin uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, joka edellytti kansalaisten osallistumisen huomioimista kaikessa maankäytön suunnittelussa. Sosiaalisen median merkityksestä osallistumisen kanavana ei vielä 2000-luvun alussa ollut juuri mitään tietoa.

Puhuttaessa kansalaisten mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa omaan elinympäristöönsä ollaan samaan aikaan tekemisissä sekä suunnittelua kehystävien institutionaalisten rakenteiden ja käytäntöjen että erilaisten kansalaisuustulkintojen kanssa. Niissä molemmissa tapahtuu myös jatkuvasti uudelleenmäärittelyjä. Konkreettisina esimerkkeinä ovat muun muassa uusien epävirallisten suunnittelukäytäntöjen rakentuminen virallisen suunnittelujärjestelmän rinnalle (Almendinger & Houghton 2010; Mäntysalo ym. 2014), sekä asukkaiden mieltäminen paitsi kansalaisina, myös asiakkaina ja kuluttajina (ks. esim. Aberbach & Christensen 2005; Bäcklund ym. 2014). Julkis-

hallinnon toiminnan määrittelemisen palveluekosysteeminä (esim. Kinder ym. 2016) korostaa puolestaan asukkaita yhtä lailla palveluiden tuottajina ja kehittäjinä kuin käyttäjinäkin. Kiteytetysti voidaan todeta, että siinä missä kansalaisyhteiskuntaa ei ole mielekästä ajatella yhtenäisenä toimijajoukkona, vaan pikemminkin lukuisina erilaisina ja moninaisista motivaatioista voimaansa kanavoivina ajallis-paikallisina toimijaryhminä, ei myöskään julkishallinto muodosta homogeenista toimijajoukkoa, jota yhdistäisi yhteinen rationaliteetti, tai toimintatapa. Päinvastoin: julkishallinnon eri instituutioiden toiminnassa korostuvat nykyisin yhä enemmän epävarmuus tulevaisuudesta ja epäselvyys toiminnan rajoista ja pelisäännöistä suhteessa toisiin instituutioihin, myös hallinnon eri aluetasoilla (esim. Mäntysalo & Bäcklund 2017). Tällanetta on kuvattu muun muassa institutionaalisen epäselvyyden käsitteellä (Hajer 2004).

Tässä teoksessa pohditaan usean eri tieteenalan kautta ja 26 kirjoittajan voimin, miten osallistuminen ja osallisuus jäsenyivät nykypäivänä. Vaikka kansalaisosallistumisesta julkaistaan paljon tutkimuksia monilta eri tieteenaloilta, eri näkökulmat päätyvät harvoin aktiiviseen keskusteluyhteyteen toistensa kanssa. Näemmekin tieteidenvälisen keskustelun välttämättömänä tapana rakentaa uudenlaista ymmärrystä kansalaisosallistumisen olemuksesta sekä siitä, mihin haasteisiin pitäisi osata vastata, jotta yhteiskunnallisen toiminnan demokraattisuutta voitaisiin edistää. Teoksen tavoitteena on tarjota tuoreita näkemyksiä kansalaisosallistumisen monitahoiseen kenttään paitsi uusina teoreettisina ja käsitteellisinä lähtökohtina, myös konkreettisten esimerkkien kautta eri toimijoiden kokemuksina. Artikkeleissa saavatkin äänensä muun muassa sosiaaliselta asemaltaan erilaiset asukkaat, asukasjärjestöt, spontaanisti syntyneet asukasliikkeet, sekä toimijat erilaisista julkishallinnon instituutioista.

Teoksen artikkeleissa liikutaan erityisesti julkisen vallan, liiketoiminnan ja kotitalouksien väliin jäävällä kentällä, jota luonnehditaan useilla eri termeillä (esim. Helander 1998; Saukkonen 2010). Yhdistysten ja järjestöjen eli kolmannen sektorin rinnalla puhutaan kansalaisyhteiskunnasta, vapaasta kansalaistoiminnasta, yhteiskunnallisista liikkeistä tai uudenalaisista kaupunkiaktiivisista, joista käytetään nimitystä neljäs sektori erotuksena perinte-

sestä kolmannelta sektorista (esim. Mäenpää & Faehnle 2017). Osallistumista ja osallisuutta lähestytään näin myös yleisempinä kysymyksinä kaupunkien ja alueiden kehittämisen tavoista sekä ihmisten oikeudesta vaikuttaa omaan elämäänsä. Nykypäivän kansalaisuudessa voidaankin ajatella olevan kyse ennen muuta toiminnasta globaalissa maailmassa, eli ihmisten osallisuudesta ja osallistumisesta itselleen merkityksellisissä asioissa, jotka he määrittelevät itse hallinnon tarjoamista osallistumisen mahdollisuuksista riippumatta, ja myös erilaisilla aluetasoilla (ks. myös Desforges ym. 2005; Isin 2012).

Osallistumista voi lähestyä monesta näkökulmasta

Kansalaiset eivät välttämättä ajattele toimintaansa osallistumisena, vaan pikemminkin omakohtaista vastuuta ottavana toimintana ja vaikuttamisena. Artikkeleita yhdistävänä yleisempänä lähtökohtana on, että kansalaisyhteiskunta näyttäytyy yhä useammin toimijaverkostona, joka ei tyydy vain kommentoimaan julkisen hallinnon suunnitelmia. Uudentyyppinen kaupunkiaktivismi nostaa esille vaihtoehtoisia skenaarioita kaupungin tulevaisuudesta ja rakentaa vasta-asiantuntijuutta esimerkiksi sosiaalista mediaa hyödyntäen. Samalla se pakottaa myös julkishallinnon toimijoita mukaan kansalaisten itse rakentamille keskustelufoorumille. Tästä ovat esimerkkeinä muun muassa 'Lisää kaupunkia Helsinkiin' ja 'Lisää kaupunkia Tampereelle' -facebookryhmät, joissa on mukana tuhansia ihmisiä ja joissa koetellaan sekä asiantuntijuuden rajoja että kiistellään suunnittelun kannalta tarpeellisen tiedon ja olennaisten lähestymistapojen määrittelyistä. Artikkeleissa kysytäänkin pitääkö ihmisiä yleensäkin osallistaa vai tulisiko osallisuutta pikemminkin mahdollistaa? Mitä olettamuksia liittyy asukkaiden ja julkishallinnon välisen vuorovaikutuksen lähtökohtiin? Miten sosiaalinen media on muuttanut osallistumisen luonnetta ja piiriä? Kenen tuottama tieto on merkityksellistä ja miksi? Missä kaupunkien tai yhdyskuntien kehittämisen päätökset lopulta tehdään ja keiden voimin? Mikä on kansalaisten rooli ja oikeus vaikuttaa asioihin päätöksenteon jälkeen? Ketkä kaikki ovat kaupungin asukkaita ja osallisia kehittämisessä? Entä miten neljännen sektorin kaupunkiaktivismi haastavat perinteiset vuorovaikutuksen muodot julkishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä? Etsiessään vastauksia näihin ja moniin muihin kysymyksiin artik-

kelit esittelevät myös erilaisia metodologisia lähestymistapoja osallistumisen ja osallisuuden tutkimiseen.

Samalla artikkelit tulevat jälleen kerran problematisoineeksi ajatuksen asukkaiden kollektiivisesta äänestä ja abstraktista yhteisestä hyvästä suunnittelun tavoitteena. Tämä johtaa väistämättä myös kysymykseen, miten ratkaista ristiriitaisia tulkintoja kaupungin kehittämisestä. Kysymys on ollut suunnitteluteoreettisen keskustelun kestoteema, jota on lähestytty myös erilaisista demokratiateoreettisista lähtökohdista. Siinä missä deliberatiiviseen demokratiateoriaan kiinnittyvä kommunikatiivinen suunnitteluteoria korostaa jatkuvan vuoropuhelun keskeisyyttä ja erilaisten intressien yhteensovittamisen olennaisuutta (esim. Forester 1989; Healey 1997; Innes & Booher 2010), agonistisesta demokratiateoriasta ponnistavat suunnitteluteoriat korostavat suunnittelun perustavanlaatuisuutta ristiriitaisuutta ja konfliktien näkyväksi tekemisen olennaisuutta (Hillier 2003; Mouffe 2000; ks. myös Bäcklund & Mäntyselä 2010). Erot lähestymistavoissa liittyvät myös siihen, millainen valtakäsitys niitä kehystää (esim. Mouffe 2000; Häkli 2002). Suunnittelu on käytännössä aina myös päätöksiä, ei ainoastaan vuoropuhelua ja kiistelyä – seikka, johon antagonismia korostavat lähestymistavat eivät juurikaan tarjoa käytännöllisiä ratkaisuja. Kyse on lopulta siitä, miten ”todellisuuden poliittisuus” käsitteellistetään – mikä on politiikkaa, mikä puolestaan poliittisuutta ja poliittista toimijuutta, ja miten nämä ymmärretään suunnittelun teorioissa sekä kansalaisosallistumisen käytännöistä puhuttaessa (ks. myös Roskamm 2015; Joronen & Häkli 2016; Yamamoto 2016).

Osallistumista koskevan keskustelun keskeisiä aiheita ovatkin 2010-luvulla olleet sosiaalisen median nopealiikkeisyys ja sen kyky tukea tärkeiksi koettujen suunnittelukysymysten ympärille muodostuvia ryhmittymiä, jotka voivat olla hyvinkin lyhytikäisiä poliittisen toimijuuden hetkellisiä kiteytyymiä (Fortin & Hennessy 2015). Samalla tämän niin kutsutun neljännen sektorin esiinmarssi korostaa entisestään kysymyksiä ihmisten tasavertaisista lähtökohdista toteuttaa ja edistää elämässään tärkeitä asioita.

Siinä missä kaupunkilaisten arki on mielekästä ymmärtää erilaisina ja ristiriitaisinkin tulkintoina hyvästä asuinympäristöstä ja aktiivisesta toimijuudesta, myöskään tämän teoksen tavoitteena ei ole yksimielinen tulkinta siitä

mitä osallistuminen ja osallisuus ovat. Teoksen monitieteisessä kontekstissa artikkelit osin jopa kyseenalaistavat toistensa lähtökohtia. Tästä huolimatta jokainen artikkeli perustelee oman lähestymistapansa nojaten tietyn aihepiirin ja tieteenalan aikaisempiin keskusteluihin. Vaikka artikkeleiden valinnassa on painotettu moninäkökulmaista kokonaisuutta näemme, että artikkelit myös täydentävät olennaisesti toisiaan. Teoksessa käytetäänkin paljon viittauksia artikkeleiden välillä helpottamaan lukijaa, joka haluaa seurata miten eri artikkeleissa ja tieteellisissä lähestymistavoissa käsitteellistetään esimerkiksi sellaisia teemoja kuten legitiimi tieto, tai asukkaan ja asuinympäristön välinen suhde osallistumista motivoivana tekijänä.

Koko teoksen tasolla tuodaan myös esille, että aktiivista osallistumista ja kaupunkikehitykseen vaikuttamista ei pidä nähdä vain suhteessa julkishallintoon. Se on moninaista tekemistä, joka vaikuttaa ihmisten arkeen ja kaupunkitilaan tätä laajemmin. Esimerkkinä tuoreista näkökulmista osallistumiseen on (post)humanismi, jossa osallistuminen ja osallisuus ovat ennen muuta yhteistä toimintaa maailman kanssa, mieluummin kuin osallistumista johonkin ihmisen ulkopuolella olevaan. Tällöin on olennaista kysyä, onko ihmisillä tilaa ja mahdollisuuksia tehdä kaupungista kotinsa, myös oman asunnon ulkopuolella. Hyviä konkreettisia esimerkkejä tästä ovat esimerkiksi Ravintolapäivä- ja Illalliset kaupungin taivaan alla -tapahtumat, sekä kaupunkiviljelyhankkeet, joissa yksittäisten ihmisten aktiivisuus synnyttää kollektiivisesti nautittavaa toimintaa ja määrittelee kansalaisten oikeutta julkiseen kaupunkitilaan uudelta pohjalta. Toiminta muiden kanssa kerryttää samalla luottamusta, joka edelleen ylläpitää halua yhteiskunnalliseen toimintaan (esim. Putnam 1993; Ilmonen & Jokinen 2002). Julkisen hallinnon rooli osallistumisen ja osallisuuden edistämisessä saa samalla kokonaan toisenlaisia merkityksiä.

Kirjan neljä teemaa

Kirja on jaettu neljään, kansalaisosallistumista kehystävään temaattiseen osioon, joiden kaari kulkee julkishallinnon instituutioiden muuttuvista metarakenteista aina yksittäisen ihmisen kokemusmaailmaan saakka. Teos alkaa *muuttuvaa julkishallintoa, kaupunkikehittämistä ja demokratiaa* koskevilla artikkeleilla, joissa tarkastellaan, millä tavalla hallinnon ja verkostomaisen

hallinnan toimintatavat jo itsessään ehdollistavat kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Keskustelun kohteina ovat mm. uudenlaiset epämuodolliset, strategista suunnittelua korostavat prosessit suhteessa lakisäänteiseen suunnitteluun, sekä hallinnollisen alueperustan muutokset, etenkin maakuntauudistus ja sen legitimiteetti kansalaisosallistumisen näkökulmasta. Vaikka osallistuminen ja osallisuus eivät tyhjene julkishallinnon tarjoamiin mahdollisuuksiin, on olennaista ymmärtää myös hallinnon ja hallinnan todellisuutta, kun halutaan paikantaa julkishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen nykyisiä haasteita ja tunnistaa kehittämistarpeita. Artikkelit toimivat myös yleisenä johdatuksena suomalaiseen hallintokäytäntöön ja sen muutoksiin, erityisesti osin jo vakiintuneisiin toimintatapoihin kaupunkien suunnittelussa ja kehittämisessä.

Toisen osan artikkeleiden teemana on *hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutus*. Osallistumista lähestytään ennen muuta vuorovaikutuksen sekä kumppanuuskäsitteiden näkökulmasta ja tapaustutkimuksissa äänen saavat paitsi kansalaiset, myös hallinnon toimijat. Samalla korostetaan, että sosiaaliset ja kulttuuriset resurssit ovat keskeisiä vuorovaikutuksen reunaehto- jen määrittelijöitä, ja problematisoidaan osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteitä monimuotoisen arjen näkökulmasta. Teeman artikkeleissa tarkastellaan myös kriittisesti hallinnon hankkeita, joissa kansalaisista tehdään osallistamisen objekteja osallistumisen subjektien sijaan. Samalla kysytään, missä ovat julkishallinnon koordinoimien osallistamishankkeiden potentiaaliset kari- kot. Onko esimerkiksi palveluita ja sosiaaliturvaa mahdollista kehittää niin, että toimintatavat vahvistaisivat kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista? Tämä olisi tärkeää erityisesti heikossa taloudellisessa ja haavoittuvassa sosiaalisessa asemassa olevien yhteiskunnallisen kiinnittymisen näkökulmasta.

Teoksen kolmannen osan teemana on *osallistumisen tiedonpolitiikka* ja siihen aina kytkeytyvät valta ja toiminnan oikeutus. Artikkeleissa tarkastellaan kaupunkitilaan, maankäytön muutoksiin ja kaavoitukseen kytkeytyviä tietotarpeita, sekä eri toimijoiden rooleja ja oikeuksia julkisen kaupunkitilan ja suunnittelun sisältöjen määrittelyissä. Kaupunki elinympäristönä ja sosiaalisenä todellisuutena kantaa muistoja, arvostuksia ja toiveita, jotka avautuvat sisältäpäin, kokemuksen kautta. Artikkeleissa kysytäänkin myös, millaisena

legitiimi tieto kulloinkin määrittellään ja kenen toimesta, ja miten uudet digitaaliset välineet voivat auttaa tunnistamaan moniäänistä kaupunkia. Artikkeleissa korostuvat suunnittelun tavoitteiden oikeutus ja lainmukaisuus, sekä erityisesti perinteisen, asiantuntijuuteen perustuvan suunnittelun suhde moniääniseen vuorovaikutukseen. Suunnittelun tarvitseman tietoperustan rakentumisessa on paljon erilaisia osapuolia ja osallisia – myös yllätyksiä, mistä esimerkkinä liito-oravan vaikutus suunnitelmien sisältöihin. Jokaisessa suunnittelutapauksessa rakentuukin myös omanlaisensa ”vallan verkosto”, jossa toimijoita ja toimijuuksia määrittellään uudelleen.

Teoksen päättävässä neljännessä osassa teemana on *osallistumisen tilat ja eletty osallisuus*. Osion artikkeleissa korostuu kansalaisten omaehtoisuus, joka näyttää haastavan tähänastisen ajattelun kansalaisten toimijaroleista yhteiskunnassa. Pelkkä vuorovaikutus julkishallinnon kanssa ei riitä aktiivisille kansalaisille, joille osallisuus rakentuu arjen kohtaamisissa ja erilaisten tilojen haltuunotossa. He keräävät tietoa, tuottavat aloitteita tai vaihtoehtosuunnitelmia – ja synnyttävät innovatiivisia toimintatapoja esimerkiksi liikkumiseen, tavaroiden kierrätykseen, kauppaan ja palveluihin. Artikkeleissa nousee samalla keskeiseksi kysymys kolmannelta ja neljänneltä sektorista suunnittelun kumppaneina sekä näiden kahden erilaisen toimintatavan väliset sidokset ja jännitteet kansalaisyhteiskunnan sisällä. Artikkeleissa tuodaan myös esille, ettei osallistuminen ja osallisuus poliittisena toimijuutena välttämättä noudata etukäteen määriteltyjä hallinnon toimintatapoja ja hallinnan territorioita, vaan voi syntyä ajallis-paikallisesti tiettyjen asioiden tai aiheiden ympärille. Lopulta ihmisen ja kaupungin suhteessa on kyse henkilökohtaisista ja jaetuista kokemuksista, joiden myötä kaupunki todellistuu asukkailleen ja joiden myötä ihminen kokee, tai ei koe, itsensä osalliseksi.

Lopuksi

Kaikkia teoksen artikkeleita yhdistää usko siihen, että parempaa yhteiskuntaa ja kaupunkia rakennetaan yhdessä moninaisten toimijoiden kesken ja avaamalla ovet aidosti myös moniäänisyydelle ja erilaisille toiminnan tavoille. Emme näe riitasointuja ja konflikteja ensi sijassa tai ainoastaan ongelmina, vaan olennaisena osana heterogeenistä kaupunkiarkea, inhimillistä toimintaa

ja sosiaalista kanssakäymistä. Erilaisuuden kanssa täytyy oppia elämään ”agonistisesti”, samalla tavoin kuin moniäänisessä tiedeyhteisössäkin. Agonismilla viittaamme avoimen kiistelyn tai väittelyn kulttuuriin, jossa annetaan arvo myös vastapuolelle näkemyksineen (esim. Mouffe 2000; Hillier 2003). Teoksen julkilausumattomana viestinä onkin, että väittely voi olla vapauttavaa etenkin, jos voimme luopua yhteisen arvopohjan tavoittelusta.

Teoksen artikkelit pyrkivät suuntaamaan huomiota osallistumiseen ja osallisuuteen liittyviin jatkuvasti muuttuviin ilmiöihin, joista avautuu monia näkökulmia ratkaisemista kaipaaviin ongelmiin. Osallistumisen haasteet konkretisoituvatkin usein elinympäristön, asumisen, liikkumisen sekä yhdyskuntarakenteen kehittämistä koskevinä kysymyksinä, jotka liittyvät toisiinsa monimutkaisilla tavoilla. Osallisuuden toteutuminen yhteiskunnassa heijastaa väistämättä kunkin aikakauden moninaisia arvoja. Nyt julkaistavan teoksen lisäksi tarvitaankin runsaasti lisää tietoa osallistumisen yhteyksistä yhdyskuntien kehitykseen ja ihmisten hyvinvointiin. Toivomme että keskustelu jatkuu vireänä ja että tämä kirja on virike uusille rohkeille puheenvuoroille. Tiedeyhteisön lisäksi kirja on tarkoitettu tuomaan uudenlaisia näkökulmia hallinnon asiantuntijoille sekä tietopakettiä aktiivisille kansalaisille.

Kiitämme kirjoittajia vahvasta sitoutumisesta hankkeeseen ja erinomaisesta yhteistyöstä. Toivomme, että teos auttaa lukijoita löytämään oman paikkansa ja tiensä kaupunkien moniäänisessä kehittämisessä.

Lähteet

- Aberbach, Joel D. & Christensen, Tom (2005). Citizens and consumers. An NPM dilemma. *Public Management Review* 7:2, 225–245.
- Allmedinger, Phil & Haughton, Graham (2010). Spatial planning, devolution, and new planning spaces. *Environment and Planning C: Government and Policy* 28, 803–818.
- Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) (2002). *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Bäcklund, Pia & Mäntyselä, Raine (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory* 9:4, 333–350.
- Bäcklund, Pia & Kallio, Kirsi Pauliina & Häkli, Jouni (2014). Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory & Practice* 15:3, 311–327.
- Bäcklund, Pia & Häikiö, Liisa & Leino, Helena & Kanninen, Vesa (2017). Bypassing publicity and transparency for getting things done: between informal and formal planning practices in Finland. *Planning Practice & Research* (Online first Oct. 2017).
- Desforges, Luke & Jones, Rhys & Woods, Mike (2005). New geographies of citizenship. *Citizenship Studies* 9:5, 439–451.
- Forester, John (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Fortin, Claude & Hennessy, Kate (2015). The Appropriation of a Digitally-Augmented Agora: Field Study of the Structuration and Spatialization of an Issue Public in Urban Space. *Canadian Journal of Communication* 40:4, 675–693.
- Hajer, Maarten (2004). Three Dimensions of Deliberative Policy Analysis. The Case of Rebuilding Ground Zero. Paper for Presentation at the 2004 Convention of the American Political Science Association, Chicago.
- Healey, Patsy (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Hampshire, UK: Macmillan Press Ltd.
- Helander, Voitto (1998). *Kolmas sektori. Käsitteistöä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hillier, Jean (2003). Agon'izing over consensus. Why Habermasian ideas cannot be 'real'. *Planning Theory* 2, 37–59.
- Häkli, J. (2002). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa P. Bäcklund & J. Häkli & H. Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 110–124.
- Ilmonen, Kaj & Jokinen, Kimmo (2002). *Luottamus modernissa maailmassa*. Jyväskylä: SoPhi.
- Innes, Judith & Booher, David (2010). *Planning with complexity*. New York: Routledge.
- Isin, Engin (2012). *Citizens Without Frontiers*. London: Bloomsbury Academic.

- Joronen, Mikko & Häkli, Jouni (2016). Politicizing ontology. *Progress in Human Geography* 41:5, 561–579.
- Mair, Peter (2013). *Ruling The Void: The Hollowing Of Western Democracy*. London and New York: Verso.
- Mouffe, Chantal (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Mäenpää, Pasi & Faehnle, Maija (2017). Kaupunkiaktivismi – ratkaisuja itseorganisoituvan kaupunkiyhteisön hallintaan. *Kvartti* 2/2017.
- Mäntysalo, Raine & Kangasoja, Jonna & Kanninen, Vesa (2014). *Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa – strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi*. Raportteja 18/2014. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Mäntysalo, Raine & Bäcklund, Pia (2017). The Governance of Planning: Flexibly Networked, Yet Institutionally Grounded. Teoksessa M. Gunder, A. Manadipour & V. Watson (toim.) *The Routledge Handbook of Planning Theory*. New York: Routledge, 237–249.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Roskamm, Nikolai (2015). On the other side of "agonism": "The enemy," the "outside," and the role of antagonism. *Planning Theory* 14:4, 384–403.
- Saukkonen, Pasi (2010). *Kansalaisjärjestöt ja yhteiskunnalliset liikkeet. Suomen poliittinen järjestelmä*. Verkkokirja. Helsingin yliopisto.
- Yamamoto, Arata (2016). Why agonistic planning? Questioning Chantal Mouffe's thesis of the ontological primacy of the political. *Planning Theory* 16:4, 384–403.

I

Muuttuva julkishallinto, kaupunkikehittäminen ja demokratia



Kuva: Pia Bäcklund

Kansalaisosallistumisen institutionaaliset rajat?

Vesa Kanninen ja Pia Bäcklund

Johdanto: julkishallinto kansalaisyhteiskunnan kumppanina

Näkökulmien moninaisuus on perustavanlaatuinen osa kaupunkien ja kaupunkiseutujen suunnittelua ja kehittämistä. Erilaiset tulkinnat suunnittelun tavoitteista ja keinoista aiheuttavat jännitteitä suunnittelussa mukana olevien toimijoiden välille. Näitä jännitteitä lisää osaltaan se, että yksittäisiä suunnitteluprosesseja kehystävät aina laajemmat, yhteiskunnalliseen päätöksentekokulttuuriin liittyvät suunnittelujärjestelmät ja niitä ohjaavat ideologiat, joiden puitteissa yksittäisten prosessien kiistoja selvitetään. Tarkastelemme artikkelissamme eritoten näitä yksittäisiä suunnittelun käytäntöjä ehdollistavia laajempia suunnittelun järjestelmiä ja toimintatapoja. Samalla pohdimme, millaisena julkishallinto aktiivisen kansalaisyhteiskunnan kumppanina pitäisi käsitteellistää. Näemme, että tämä näkökulma on jäänyt toistaiseksi huomattavasti vähemmälle painoarvolle verrattuna siihen, miten kansalaisyhteiskuntaa on pyritty yhä uudelleen tulkitsemaan ja jäsentämään (ks. esim. Rinne & Rättilä; Mäenpää ym.; Kallio & Häkli; Pyyry ym. tässä teoksessa). Artikkelin tarkoituksena on samalla antaa yleiskuva suomalaisesta kaupunkien kehittämiseen ja suunnitteluun liittyvästä kunta- ja valtiotason toiminnasta, myös suhteessa vallitsevaan lainsäädäntöön.

Vaikka julkishallintoa usein pidetään jähmeänä ja muuttumattomana, jatkuva toiminnan kehittäminen on keskeinen osa sen toimintaa (esim. Hakari 2013). Toimintalogiikoissa tapahtuvat muutokset merkitsevät osallistumisen kontekstissa esimerkiksi sitä, että siinä missä kaupungin itse järjestämät osallistumisen käytännöt pysyttelevät sen omien hallinnollisten rajojen sisällä, kaupunki toimijana suunnittelee tulevaisuuttaan samaan aikaan myös

kaupunkiseudun tasolla ja yhä useammin myös osana kansallisia ja kansainvälisiä kaupunkiverkostoja hyvin monenlaisten kumppaneiden kanssa. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että kaupunkien kehittämistä ja suunnittelua koskevat keskeiset kysymykset eivät myöskään aina tule julkisen keskustelun piiriin sillä aluetasolla, jolla kaupungit ja kunnat tarjoavat kansalaisille osallistumisen mahdollisuuksia. Jatkamme näin osaltamme keskustelua siitä, missä määrin kaupunki- tai kuntataso on luonteva osallistumisen taso asukkaiden arjen näkökulmasta, mutta kohdennamme katseemme julkisen hallinnon sisälle ja kysymme: millaisia suunnittelun ja kehittämisen asioita käsitellään ja päätetään milläkin aluetasolla ja keiden toimijoiden kesken? Siinä missä kansalaisyhteiskuntaa ei ole mielekästä käsitellä intresseiltään yhtenäisenä toimijajoukkona, ei myöskään julkishallintoa sen hyvin moninaisine tavoitteineen, toimintatapoineen, sisäisine ristiriitoineen ja ylipaikallisine toimijaverkostoineen voida pitää yhtenäisenä toimijana (ks. esim. Mäntysalo & Bäcklund 2017).

Kuvaamme aluksi suomalaisen suunnittelujärjestelmän peruseriaatteen. Kutsumme tähän liittyviä, lähinnä lakisäätöisiä tehtäviä *viralliseksi* suunnitteluksi. Keskitymme erityisesti ympäristöministeriön johtamaan alueiden käytön ohjaukseen, mutta sivuamme myös työvoima- ja elinkeinoministeriön johtamaa alueiden kehittämisen järjestelmää. Tämän jälkeen katsomme, millä tavalla uudet kaupunkiseututasoiset hallinnan verkostot ja *epämuodolliset* suunnittelukäytännöt suhteutuvat tähän viralliseen, maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvaan alueiden käytön ohjaukseen ja kehittämiseen, jossa myös kansalaisosallistumisen edistäminen on kirjattu näkyvästi esille lainsäädännön tasolla. Lopuksi pohdimme, millaisia haasteita ja mahdollisuuksia kaupunkien ylipaikallisista suunnittelun ja kehittämisen verkostoista seuraa aktiivisen kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle kaupunkien tulevaisuutta määriteltäessä.

Suomalainen maankäytön suunnittelujärjestelmä

Alueiden käytön ohjaus on kattokäsite ympäristöministeriön toimialan maankäytön suunnittelulle ja sitä ehdollistavalle ohjaus- ja valvontajärjestelmälle (ks. kuva 1). Se koostuu valtiotason politiikkaohjauksesta, kolmesta hierarkkisesta kaavoituksen tasosta ja Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjen ta-

voitteiden saavuttamiseksi tarvittavasta muusta suunnittelusta (esimerkiksi maakuntasuunnitelmat, liikennejärjestelmäsuunnitelmat ja osallistumis- ja arviointisuunnitelmat eri kaavatasoilla), sekä muusta rakentamista ohjaavasta sääntelystä (esimerkiksi kuntien rakennusjärjestykset). Sen toteuttajina ovat ympäristöministeriö, valtion ELY-keskukset ja aluehallintovirasto, maakunnat sekä kunnat. Lisäksi valtionhallinnon muut sektorit osallistuvat alueiden käytön toteuttamistehtävään niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyen. Osallistumisen näkökulmasta olennaista on se, että mikään yksittäinen julkishallinnon toimija ei vastaa suunnittelusta ja kehittämisestä yksin. Suunnittelussa ja kehittämisessä törmäävätkin toisiinsa siksi myös moninaiset institutionaaliset ”järjet”, joiden toimivallan rajat kattavat myös erilaisia hallinnollisia alueitasoja.

Valtiotason ohjauksen tärkeimpänä politiikkainstrumenttina ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT). Ne muodostuvat strategisista tavoitteista ja toimintamalleista, joilla pyritään ohjaamaan sekä kaavoituksen sisältöjä että muuta maankäyttöön vaikuttavaa viranomaistoimintaa. Alueidenkäyttötavoitteissa on melko tarkkaan yksilöity valtioneuvoston näkemykset siitä, mihin ja kenen toimintaan milläkin alueidenkäyttötavoitteella pyritään vaikuttamaan.

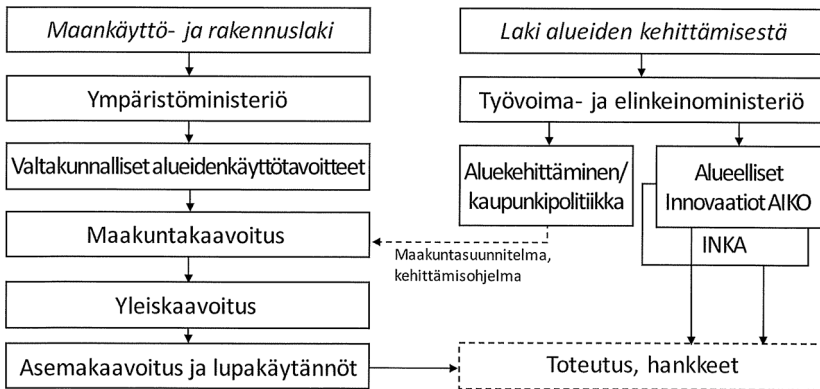
Kaavajärjestelmä koostuu maakuntakaavoista, yleiskaavoista ja asemakaavoista. Peruseriaatteena on, että ylemmän tasoisen kaava ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavoitusta. Tultuaan vahvistetuksi yksityiskohtaisempi kaava syrjäyttää puolestaan ylemmän tason kaavan, eli yksityiskohtaisin voimassa oleva kaava on se, jolla on oikeudellinen ohjausvaikutus tietyn alueen kehittämisessä (ks. myös Rannila; Neuvonen tässä teoksessa). Tämä suomalainen kaavoitusjärjestelmä on moniin eurooppalaisiin maihin verrattuna poikkeuksellisen hierarkkinen ja juridisesti varsin vahvasti ohjaava. Tästä seuraa käytännössä se, että siinä missä esimerkiksi englantilaisessa suunnittelujärjestelmässä naapuruston asukkailla on vielä rakennuslupavaiheessa hyvinkin mahdollisuus kyseenalaistaa ja kaataakin jokin tietty hanke, suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä rakennuslupa on enää lähinnä tekninen kysymys, mikäli haettu lupa täyttää asemakaavoituksessa määritellyt tavoitteet ja rakennustapaohjeet – vaikka sitä vastustettaisiinkin alueella (ks. myös Kanninen & Bäcklund

2015). Erityinen pohjoismainen piirre on lisäksi kuntien kaavoitusmonopoli, eli yksinoikeus kaavoittaa hallinnollisen alueensa sisällä kenen tahansa omistamalle maalle.

Maakuntakaava on maakunnan alueelle tai se osalle laadittava strategisuonteinen maankäytön suunnitelma, jossa määritellään maakunnallisesti tärkeät eri toimintojen aluevaraukset ja huomioidaan valtakunnallisesti tärkeät suojelu- ja kehittämiskohteet. Kaavan laatii ja hyväksyy maakunnan liitto, joka on maakunnan kuntien yhteenliittymä. Yleiskaava käsittelee puolestaan kunnan alueen tai sen osan (ns. osayleiskaava) yleispiirteistä maankäytön kokonaiskuvaa. Yleiskaavassa yhtäältä määritellään kunnan aluerakenne (kaupunkikeskusta, alakeskukset, muut taajamat, kyläalueet) periaatteiden tasolla, ja toisaalta osoitetaan tarvittavat maa-alueet yksityiskohtaisempaa suunnittelua varten. Yleiskaavan laatii ja hyväksyy kunta. Yleiskaava on ohjeena asemakaavoitukselle, jossa esitetään alueen yksityiskohtainen maankäyttö rakentamisen konkreettista ohjaamista varten. Myös asemakaava laaditaan ja hyväksytään kunnassa. Osallistumisen edistäminen on näkyvästi esillä kaavoitusjärjestelmässä, sillä maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa kaavoituksesta vastaavia viranhaltijoita laatimaan erillisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman sekä huolehtimaan siitä, että kaikki itsensä osalliseksi tuntevat voivat halutessaan osallistua kaavoitusprosessiin. Periaatteessa osallistumisen pitäisi näin olla mahdollista sekä maakunta-, yleiskaava- että asemakaavatasolla.

Ympäristöministeriön hallinnoima kolmiportainen kaavoitusjärjestelmä ei kuitenkaan kata kaikkea, etenkin kaupunkiseutujen suunnittelua ja kehittämistä. Sen rinnalla toimii työvoima- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluva *alueiden kehittämisen ohjaus*, joka osaltaan vastaa mm. elinkeinon edistämiseen ja kilpailukykyyn liittyvästä kehittämistyöstä, sekä alueellisesta innovaatio- ja kaupunkipolitiikasta (ks. kuva 1). Alueiden kehittämisessä on 1990-luvulta lähtien painotettu ohjelmaperusteista lähestymistapaa. Alueiden kehittämisen järjestelmä käsittää myös maakuntasuunnitelman ja sen toteuttamisohjelman, mutta ko. suunnitelman konkreettinen vaikutus ympäristöministeriön toimialan alla tapahtuvaan maakuntakaavoitukseen on usein epäselvä. Alueiden kehittäminen onkin toiminut näkyvimmin vapaaehtoisesti ja tapauskohtaisesti muodostuneiden kehittämisintressien kautta ja

kaupunkiseutujen tasolla. Kehittämisohjelmien (vuonna 2017 esim. Innovaatiiviset kaupungit – INKA, Alueelliset innovaatiot ja kokeilut – AIKO) piiriin pääsemiseksi on kaupunkiseuduilta vaadittu aktiivista kehittämispotentiaalien osoittamista ohjelmiin tehtävien hakemusten avulla. Myös kolmannen sektorin järjestöt ja yhdistykset ovat olleet mukana erilaisten seudullisten kehittämisohjelmien toteuttamisessa.



Kuva 1. Yksinkertaistettu esitys alueiden käytön ja alueiden kehittämisen ohjausjärjestelmistä. Katkoviiva kuvaa epäsuoraa tai epäselvää ohjausvaikutusta.

Koska kaavoitusjärjestelmä on hierarkkinen ja juridisesti sitova, vaikuttava osallistuminen edellyttää suomalaisessa kontekstissa sitä, että asukkaat ovat tietoisia kaavanlaadinnan prosesseista, jotta pystyvät edes periaatteessa esittämään näkemyksensä sillä suunnittelun tasolla, jolla kyseiseen asiaan on vielä mahdollista vaikuttaa. Osallistuminen Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoiman alueiden kehittämisen piirissä vaatii puolestaan jonkinlaisen institutionaalisen toimijuuden, kuten esimerkiksi kansalaisjärjestö, yhdistys, yhtiö, osuuskunta, lisäksi aktiivista verkostoitumista julkishallinnon toimijoiden kanssa ja tietoa ohjelmien toimintaperiaatteista.

Vaikka nykyisiä osallistumiskäytäntöjä on perustellusti kritisoitu muun muassa siksi, että niiden myötä todellinen vaikuttaminen ei välttämättä toteudu (ks. esim. Rannila; Rättilä & Rinne tässä teoksessa), osallistumisen jär-

jestämisen velvoite on kuitenkin näkyvästi lakiin kirjoitettuna ja suunnittelu-prosessiin liittyy samalla olennaisia julkisuusperiaatteita, esimerkiksi velvoite tiedottaa käynnistyvistä suunnittelun prosesseista. Tilanne suunnittelun läpikäynnistyvyyden ja osallistumiseen liittyvien velvoitteiden toteutumisen osalta on kuitenkin muuttunut olennaisesti viime vuosina. Kaupunkien suunnittelu ja kehittäminen tapahtuu entistä enemmän erilaisissa ylipaikallisissa, monitoimijaisissa hallinnan verkostoissa (ns. governance). Katsomme seuraavaksi tarkemmin, millaisia haasteita edellä kuvatun virallisen suunnittelujärjestelmän rinnalle syntynyt epämuodollinen strategisen suunnittelun ja kehittämisen verkosto tuo kansalaisosallistumiselle kaupunkien kehittämisessä ja kehittämisessä.

Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu hallinnan verkostoissa

Suomalaiset kaupungit ovat kasvaneet toiminnallisesti yli rajojensa ja niitä ympäröivät kunnat ovat muotoutuneet osaksi kaupunkiseutuja pääosin jo 1970-luvulta alkaen. Kaupunkiseutujen kehittämisen ja hallinnan ongelmat nousivatkin 1990-luvun mittaan keskeisiksi kysymyksiksi (esim. Sotarauta & Viljamaa 2003). 2000-luvun vaihteeseen mennessä kaupunkiseutujen toimintaympäristö oli kuitenkin alkanut muuttua olennaisesti: aiemmin itsestään selvyytensä pidettyä kasvua ei enää välttämättä riittänytkaan joka seudulle. Niinpä talouskasvua tavoittelevien kaupunkien ja kaupunkiseutujen suunnittelussa etsittiin uusia tapoja, jotka mahdollistaisivat kaavoituksen passiivisen sääntelyn muuntamisen aktiiviseksi markkinoiden ja taloudellisen toiminnan edistämiseksi (ks. myös Sager 2011). Myös Suomessa tapahtui muutos perinteisestä tasapuolisuutta korostavasta alue- ja elinkeinopolitiikasta tärkeimpien toimintaympäristöjen aktiivista kehittämistä korostavaan kilpailukyky politiikkaan (Kostiainen & Sotarauta 2000). Samalla näkökulma siirtyi yksittäisestä kunnasta, eli hallinnon perusyksiköstä, koko seudun toiminnallisuutta korostavaan lähestymistapaan. Myös suunnittelun käytännöiltä alettiin yhtä enemmän odottaa soveltuvuutta kaupunkiseudun tasolla.

Sen paremmin edellisessä luvussa kuvattu kaavoitukseen keskittyvä virallinen maankäytön suunnittelu kuin ohjelmaperustainenkaan kehittäminen eivät kuitenkaan ole luontevasti soveltuneet koko kaupunkiseudun kehittä-

miskysymysten systemaattiseen käsittelyyn (ks. lisää Kanninen 2017). Vaikka nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain lain (2000) myötä kunnat saivat myös lakisääteisen mahdollisuuden yhteisten yleiskaavojen laatimiseen, käytännössä yhteiset yleiskaavat eivät kuitenkaan ole osoittautuneet toimiviksi työkaluiksi seututason näkemysten koordinoimisessa. Koska edustukselliseen demokra-tiaan perustuva poliittinen päätöksenteko on sidoksissa kunnan alueeseen ja kuntalaisiin, on päätöksenteossa kunnan etu monesti ohittanut seudullisen edun, jos ne ovat olleet ristiriidassa (esim. Hytönen ym. 2012). Myöskään maakuntakaava, jonka periaatteessa pitäisi kyetä hahmottamaan seudullisia tarpeita, ei ole toiminut seudullista näkemystä kokoavana työkaluna toivotulla tavalla. Tämä siksi, että maakuntakaavoissa korostuu koko maakunnan kehittämisen tasapainottaminen niin yhdyskuntarakenteellisesti kuin poliittises-tikin, mikä on puolestaan ristiriidassa kasvukeskusten aktiivisen tukemisen kanssa. Kuntien näkemysten yhdistäminen tavalla, jossa päädyttäisiin lailli-sesti sitovaan seudulliseen näkemykseen, on osoittautunut sekä teknisesti että poliittisesti haastavaksi tehtäväksi. Osallistumisen kontekstista katsottuna on päädytty jännitteiseen tilanteeseen, jossa kaupunkiseututasoisessa suunnitte-lussa olennainen asukkaiden arjen toiminnallisuutta korostava näkökulma on perusteltu, mutta tarve seutuyhteistyön tiivistymiseen on tehnyt myös säröjä kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin.

Koska sen paremmin yhteinen yleiskaavoitus kuin maakuntakaavoitus-kaan ei ole osoittautunut toimivaksi kaupunkiseututason yhteistyömuodoksi, on maankäytön suunnittelu kaupunkiseututasolla kehittynyt yhä enemmän epämuodollisten suunnittelun käytäntöjen kautta. Epämuodollisten suunnittelutapojen yleistyminen Suomessa on noudattanut pitkälti kansainvälistä kehitystä. Albrechts ja Balducci (2013) näkevät, että perinteiset maankäytön suunnittelun keinot eivät periaatteessakaan pysty vastaamaan kaupunkiseutu-tason monimuotoisiin ongelmiin ja haasteisiin. Kansainvälisessä keskustelussa usein nähdään virallinen suunnittelu perinteisen ”komprehensiivisen”, kaiken kattavan suunnitteluperinteen jatkajana, kun taas epämuodollinen suunnitte-lu rinnastuu ”strategiseen”, valikoivaan suunnitteluotteeseen (Mäntysalo ym. 2015; Albrechts ym. 2016). Perinteisen suunnittelun ominaisuudet – keskittyminen suunnitelmien laadintaan, varmuuden illuusion ylläpito ja ajatus siitä,

että maailma on nähtävissä yhteismitallisena – ylläpitävät kuvaa yhteiskunnallisesta järjestyksestä, mutta soveltuvat huonosti yhä monimutkaisemmaksi muotoutuvan todellisuuden kanssa toimimiseen. Strategisen suunnittelun on puolestaan nähty kykenevän tähän, sillä siinä keskeisiä ovat visioiva valikointi, epävarmuuden käsittely ja hallinta, sekä näkemys eri asioiden välisten suhteiden ja yhteiskunnallisten kehityskulkujen yhteismitattomuuden ymmärtämisen tärkeydestä (Mäntysalo ym. 2014). Strateginen suunnittelu eroaa perinteisestä myös prosessiensa osalta: siinä missä perinteinen suunnittelu loppuu suunnitelman valmistumiseen (tai viimeistään suunnitelman kohteen valmistumiseen), sisältää strategisen suunnittelun prosessi myös ainakin periaatteessa suunnittelun seurannan, arvioinnin, palautteen, jatkomuutoksen ja koko suunnittelun uudelleenmäärittelyn (Albrechts & Balducci 2013; ks. myös Kahila & Kyttä tässä teoksessa).

Kaupunkiseututasoiset epämuodolliset yhteistyökumppanuudet ovat joustavia ”rakenteita”, olivatpa ne julkisen hallinnon sisäisiä verkostoja, julkis-yksityisiä kumppanuuksia, tai laajempia monitoimijaisia koalitioita (ks. lisää Kanninen 2017). Niiden asema ja vaikuttavuus kaupunkikehityksen kannalta on enemmän riippuvainen yksittäisten toimijoiden motivaatiosta ja toiminnan aktiivisuudesta kuin niiden institutionaalisesta asemasta kaupunkiseudulla tai suhteista hallinnon hierarkioihin. Tällaiset toimintaorientoituneet verkostot, kumppanuudet ja koalitiot käyttävät laajaa kirjoa erilaisia suunnittelun työkaluja päämääriensä toteuttamiseen, ja niitä luonnehtiikin yhteistyön laajuuden ja syvyyden vaihtelu sekä pitkällä aikajänteellä että tilannekohtaisesti. Erilaisten kaupunkiseutuun kytkeytyvien yhteistyön kumppanuuksien ja verkostojen muodostumisen ja toiminnan nähdään kuitenkin olevan tärkeitä, jopa ratkaisevia strategisen kehittämisen tekijöitä kaupunkiseuduilla (Pugalis & Townsend 2014).

Kaupunkiseututasoisen suunnitteluyhteistyön lisääntyminen on alkanut muuttaa kaupunkiseutujen suunnittelua myös uusien ”suunnitteluvälineiden” kautta (ks. kuva 2). Suurten kaupunkien johdolla ja valtiotason, seudullisen kilpailukykyyn vahvistamisen tärkeyteen liittyvän painostuksen myötä suomalaisilla kaupunkiseuduilla on alettu toteuttaa esimerkiksi maankäytön (M), asumisen (A) ja liikenteen (L) strategista niin kutsuttua MAL-suunnit-

telua (Mäntysalo ym. 2014; 2015; Kanninen & Akkila 2015; Bäcklund ym. 2017a; 2017b). Neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle on tämän integroivan suunnittelun tueksi laadittu erityisiä MAL-sopimuksia, joissa valtion toimijat sekä kaupunkiseudun kunnat sopivat kehittämisen painopisteistä ja strategisista hankkeista, joihin osapuolet sitoutuvat – kuitenkin ilman varsinaisia velvoitteita tai pakkoja. Enemmän talouden kehittämiseen perustuvat mutta saman tyyppiset nk. kasvusopimukset puolestaan pyrkivät edistämään kaupunkiseutujen kilpailukykyä. Sopimukset perustuvat periaatteessa kaupunkiseudun kuntien yhteiselle strategiselle näkemykselle. Yhteisen näkemyksen aikaansaamisessa ovat puolestaan yleistyneet niin kutsutut rakennemallit, joissa kaupunkiseudun kunnat visioivat löyhässä ja tilannekohtaisessa yhteistyössä kaupunkiseudun maankäytön tulevaisuutta valikoidusti ja usein seudullisten hankkeiden koordinoitiin tähtäävästi. Näin rakennemallit ovat strategiaa kaupunkiseudun kehittämissuunnitelmia, joiden muoto, toteuttamistapa ja sisältö vaihtelevat kaupunkiseutukohtaisesti (ks. Mäntysalo ym. 2014). Osallistumisen näkökulmasta olennaista on huomioida se, että näihin epävirallisiin toimintatapoihin, kuten rakennemallien laatimiseen, ei sisälly lakisääteisiä velvoitteita kansalaisten osallistamiseen (ks. myös Bäcklund ym. 2017a, 2017b).

Suomalaisilla kaupunkiseuduilla pirstoutunut kuntarakenne on ollut omiaan tekemään kaupunkiseututasoisesta maankäytön suunnitteluyhteistyöstä vaikeaa. Keskuskaupunkien ja kehyskuntien erilaiset resurssit ja resurssien hankkimiseen liittyvä kilpailu asukkaista ja yrityksistä ovat luoneet monelle kaupunkiseudulle ristiriitoja, mistä seurauksena on ollut myös epäluottamuksen sävyttämän ilmapiirin muodostuminen (Hytönen ym. 2012). Kansalaisten osallistumisen mahdollistamisen näkökulmasta olennaista on huomioida se, että yhteistyön tarpeista huolimatta myös kuntien sekä eri kaupunkiseutujen välinen kilpailu on edelleen tosiasia. Tämä rakentaa samalla esimerkiksi kaupunkiseudusta ikään kuin oman itsellisen toimijan, jonka keskeisenä päämääränä on kasvattaa talouspohjaansa vakaalle tasolle. Talouskasvupaineita voidaankin pitää keskeisenä kaikkien suomalaisten kuntien suunnittelua ohjaavana agendana, joka ehdollistaa olennaisesti myös sitä millaiseen rooli kansalaiset ominen näkemyksineen tulevat asetetuiksi suunnittelupro-

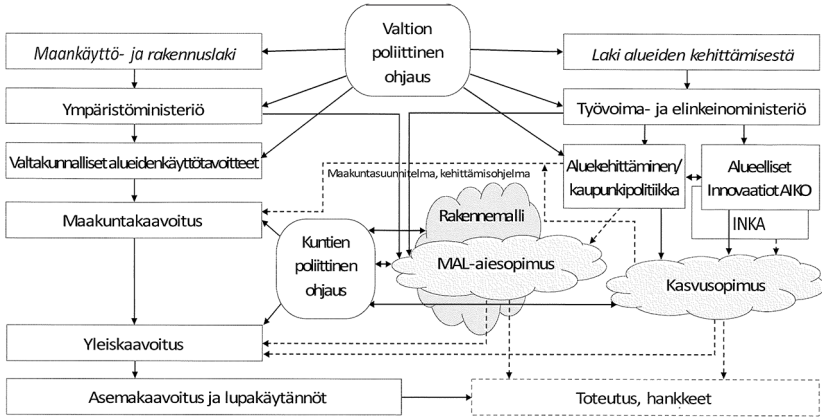
sessien kumppaneina. Katsomme seuraavaksi tarkemmin millä tavalla nämä uudet epämuodolliset toimintatavat oikeuttavat itsensä ja miten ne asemoituvat suhteessa virallisen suunnittelujärjestelmän osallistumisen edistämisen velvoitteisiin.

Kaupunkisuunnittelun institutionaalinen epäselvyys ja legitimizeetti

Vaikka kaupunkiseututasoinen suunnittelu yhteistyö on koettu välttämättömäksi, uusiin ylipaikallisiin toimintatapoihin latautuu samalla olennaisia jännitteitä demokraattisen päätöksenteon ja suunnittelun julkisuuden kannalta (esim. Klijn & Koppenjan 2012). Ensinnä, kaupunkiseudut eivät muodosta hallinnollista territoriaa, vaan ne rajautuvat tilannekohtaisesti erilaisten kriteerien perusteella (esimerkiksi työssäkäyntialue). Näin niiden toiminnan taustalla ei ole myöskään mitään edustuksellisen demokratian järjestelmää, joka kattaisi koko seututason. Toiseksi, tiukentuvan julkisen talouden myötä tapahtunut kaupunkiseututasoinen suunnittelun kaventuminen kosketamaan lähinnä seudullista kilpailukykyä heikentää mahdollisuutta valtavirrasta poikkeavien näkemysten esittämiseen (esim. Kanninen ym. 2013; Purcell 2013; Balducci 2015). Lisäksi on tärkeä muistaa, että epämuodollisten kaupunkiseututasoisten suunnittelun keinojen rinnalla toimii edelleen aiemmin kuvattu virallinen, maankäyttö- ja rakennuslaissa säädety hierarkkinen kaavoitusjärjestelmä osallistumiseen liittyvine velvoitteineen, sekä laajemmin alueiden käytön ja kehittämisen ohjausjärjestelmät (kuva 1). Niiden suhde uusiin strategisen suunnittelun kaupunkiseututasoisiin toimintatapoihin on kaikkea muuta kuin selkeä (ks. kuva 2; myös Bäcklund ym. 2017a; 2017b). Katsomme tässä luvussa tarkemmin, missä kohdassa kaupunkiseututasoisia suunnittelun prosesseja on kansalaisosallistumisen paikka, kun julkisessa hallinnossa jo itsessään on sisään rakennettua epäselvyyttä suunnittelun toimintatavoista ja niiden demokraattisesta oikeuttamisesta.

Kansalaisosallistumisen näkökulmasta valtion vahva rooli kaupunkiseututasoisen strategisen suunnittelun edistämässä on kiinnostavaa myös siksi, että valtio on käytännössä lähtenyt kehittämään uusia epämuodollisia seututason suunnittelun ja yhteistyön instrumentteja sen sijaan, että se olisi esimerkiksi

pyrkinyt kehittämään viralliseen suunnittelujärjestelmään kuuluvia yhteistä yleiskaavaa ja/tai maakuntakaavaa seututason suunnittelua keskeisesti ohjaavina tekijöinä – joihin myös kansalaisosallistumisen velvoite on näkyvästi kirjattu esille. Käytännössä valtio siis tukee nykyisellään samaan aikaan erilaisille logiikoille perustuvia suunnittelujärjestelmiä (kuva 2).



Kuva 2. Alueiden käytön ja alueiden kehittämisen järjestelmien suhde uusiin "strategisiin" suunnittelun keinoihin. Katkoviiva kuvaa epäsuoraa tai epäselvää ohjausvaikutusta.

Kaupunkikehittämisen epämuodollisten käytäntöjen voidaan nähdä vahvistuneen Suomessa erityisesti viime vuosina (ks. Kanninen 2016). Huolimatta siitä, että näissä käytännöissä usein viitataan lakiperustaan (esim. Laissa alueiden kehittämisestä mainitut yhteistyösopimukset) tai demokraattiseen perustaan (esim. MAL-sopimukset hallitusohjelmassa), on niiden synnyttämällä toiminnalla ainoastaan epäsuora, osittainen tai häilyvä legitimitiitti edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Oikeutus epämuodolliselle toiminnalle muotoutuu yhtäältä toimijoiden institutionaalisten asemien kautta: näin esim. valtion ja kuntien toiminta on periaatteessa legitiimiä, kun se tapahtuu olemassa olevien lakien ja demokraattisen valtuutuksen puitteissa. Toisaalta epämuodollisen suunnittelun legitimitiitti voidaan nähdä nousevan – ja ole-

van riippuvainen – toiminnan tulosten hyväksyttävyydestä ja hyödyllisyydestä (esim. Scharpf 1999; Connelly ym. 2006).

On kuitenkin epäselvää, missä määrin demokraattista valtuutusta voidaan ulottaa sellaisiin toimintatapoihin ja tehtäviin, jotka sivuuttavat puolestaan sellaisia prosesseja, jotka on demokraattisesti sovittu pidettäväksi sekä kansalaisten että poliittisen päätöksenteon suuntaan perusteitaan ja lähtökoh-tiaan myöten avoimina. Esimerkiksi kaupunkiseudullisen rakennemallityön suurimmat kompastuskivet ovat olleet poliittinen legitimitetti kunnallisen demokratian näkökulmasta, ja sen myötä myös kuntatason toimijoiden sitouttaminen käytännön suunnittelu yhteistyöhön (Mäntyselä ym. 2014; Bäcklund ym. 2017a; 2017b). Toisaalta on kuitenkin vedottu siihen, että rakennemallityön lopputulos on tullut kunnallisessa päätöksenteossa hyväksytyksi. Jälkikäteen legitimointi kunnallisen ja edustuksellisen demokratian päätöksentekomuotojen kautta ei kuitenkaan pysty vastaamaan kysymyksiin suunnitelman laadinnan avoimuudesta, osallisten määrittelyistä ja rooleista eikä varsinkaan prosessin aikana tehtyjen valintojen ja päätösten oikeuttamisesta.

Myöskään lopputuloksen hyväksyttävyys ja hyödyllisyys eivät ole itsestään selviä: rakennemallityössä tuotettujen sisältöjen vieminen kuntien virallisiin suunnittelun ja toteutuksen käytäntöihin on onnistunut vaihtelevasti (Kanninen 2016). Kuntien sitoutumista on pyritty parantamaan esimerkiksi laatimalla erityisiä rakennemallisopimuksia, joiden on toivottu motivoivan kuntia epämuodollisesti synnytettyjen strategisten päätösten toteuttamiseen. Näin kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun välineistö on entistä monimutkaisempaa, kun uusia ei-sitovia sopimuksia laaditaan varmistamaan ei-sitovien päätösten noudattamista. Kansalaisosallistumisen näkökulmasta olennaista on juuri se, millainen rooli strategisen suunnittelun instrumenteille lopulta annetaan eri tasojen poliittisessa ohjauksessa sekä osana kaupunkiseutujen kokonaisvaltaista kehittämistä, ja millaisten mekanismien kautta niiden legitimitetin katsotaan rakentuvan.

Demokraattisen mandaatin ongelmallista suhdetta kaupunkiseututasoon on pyritty ratkaisemaan erilaisilla institutionaalisilla keinoilla. Demokratia-vaje kaupunkiseuduilla on ollut säännöllinen puheenaihe sekä julkishallinnon

sisällä että politiikan areenoilla. Valtio onkin aika ajoin pyrkinyt edistämään tällaista ”välitason” demokratiaa: esimerkiksi sisäasiainministeriö käynnisti vuonna 2002 nk. seutukokeilun, jonka oli tarkoitus kehittää kaupunkiseutu-tasoista hallintoa, koordinaatiota ja päätöksentekoa. Tulokset jäivät laihoiksi (Mäntysalo ym. 2010). Vuonna 2015 päätetyn aluehallintouudistuksen on kaavailtu muodostavan maakunnista uuden demokratian tason, ja samalla korostavan maakuntasuunnittelun asemaa kaavahierarkiassa (ks. Jäntti ym. tässä teoksessa). Kuitenkin kaupunkiseudut ovat jo lain valmisteluvaiheessa osoittaneet haluavansa erivapauksia mm. maankäytön ja palvelujen suunnittelun suhteen (Tampereen seutu 2016). Voidaankin kysyä, muodostuuko kaupunkiseuduista tällöin vahvoja, avoimuuteen ja osallisuuteen perustuvia kaupunkikehityksen legitiimejä toimijoita (ks. esim. Hepburn 2011), vai jääkö kaupunkiseuduille pikemminkin aukko legitiimin demokraattisen päätöksenteon hierarkiaan (ks. Deas 2014; Jäntti ym. tässä teoksessa).

Julkisen hallinnon toiminta monimutkaisissa, epävirallisissa hallinnan verkostoissa, on omiaan hämärtämään kansalaisosallistumisen merkitystä suunnittelukysymyksissä. Seudullisen yhteistyön onkin tulkittu olevan monimutkaista ja hankalaa jo muutenkin ilman, että kansalaistoimijat moninaisine näkemyksineen olisivat haastamassa lisää suunnittelun sisältöjä (Bäcklund ym. 2017b). Olennaista onkin ymmärtää, mistä lähtökohdista julkisen hallinnon toimijat – joilla on omat institutionaaliset intressinsä ja joiden väliset valtasuhteet ovat kompleksiset – osallistuvat vuorovaikutteisuutta painottaviin suunnitteluprosesseihin, sekä yhdessä toistensa kanssa että myös suhteessa erilaisiin kansalaistoimijoihin. Tämä on samalla olennainen haaste kansalaisosallistumisen ja toimivan demokratian kannalta: missä kohtaa ja keiden toimesta strategisen suunnittelun epävirallisissa hallinnan verkostoissa muotoutuvat suunnittelun tavoitteet tulevat julkisiksi – vai tulevatko ne lainkaan?

Tilanne on haastava erityisesti, jos kansalaisosallistumista lähestytään perinteisesti kolmannen sektorin toimijoiden ja julkishallinnon välisen vuorovaikutuksen näkökulmasta: virallista maankäytön suunnittelua ohjaava julkisuusperiaate ja velvoite osallisille tiedottamiseen ei sido epävirallisia strategisia kumppanuuksia, joten kolmannella sektorilla tyypillisesti ollut lausunnonantajan rooli voi sekin kadota. Kansalaisyhteiskunnan sisältä katsottuna

kiinnostavaa on näin myös se, missä määrin muun muassa sosiaalisen median mahdollistama neljännen sektorin aktiviteetti kykenee tunnistamaan nämä epäviralliset, ylipaikalliset strategisen suunnittelun keskustelut, ottamaan niihin kantaa ja kyseenalaistamaan suunnittelun sisältöjä vasta-asiantuntijuuden kautta (vrt. esim. Lisää kaupunkia Helsinkiin ja Lisää kaupunkia Tampereelle -keskusteluryhmät facebookissa; ks. myös Mäenpää ym. tässä teoksessa). Toisaalta tässä piilee myös vaara suoran demokratian elitismille. Niillä kansalaisyhteiskunnan toimijoilla, joilla on runsaasti sosiaalisia ja kulttuurisia resursseja, on entistä enemmän jalansijaa kaupunkien tukevaisuuden suuntaaviivoja määriteltäessä kyetessään tarttumaan joustavasti heitä itseään motivoiviin asioihin ja mobilisoimaan kannattajakuntaa taakseen (vrt. Staffans 2002; ks. myös Häikiö & Snellman; Rättilä & Rinne tässä teoksessa).

Lopuksi: kaupunkiseutujen kehittämisen tulevaisuus ja kansalaisosallistumisen paikka?

Olemme edellä pyrkinet kuvaamaan sitä julkishallinnollista todellisuutta, jonka puitteissa kaupunkien kehittämisen ja suunnittelun suuntaviivoja tänä päivänä laaditaan. Maankäyttö- ja rakennuslaki tunnistaa ja legitimoii juridisesti vahvasti ohjatun suunnittelujärjestelmän ja määrittelee myös kansalaisten roolia tässä, mutta tämä virallinen suunnittelu on lopulta vain osa kaupunkien kehittämisen ja suunnittelun prosesseja. Näin ollen lain hengen mukainenkaan osallistumisen järjestäminen ei välttämättä käytännössä tarkoita vaikuttavaa osallistumista, jos epävirallisissa – mutta silti esimerkiksi myös valtion tukemissa – kaupunkiseututasoisissa suunnitteluprosesseissa on jo sitouduttu tiettyihin suunnittelun tavoitteisiin. Yhdeksi osallistumisen kipupisteeksi on jo aiemmin tunnistettu se, että kansalaiset eivät osallistuessaan välttämättä tiedä millaisten reunaehtojen puitteissa heidän pitäisi omia näkemyksiään esittää (esim. Lapintie 2003). Esimerkiksi asemakaavatasolla ei voida enää muuttaa niitä suunnittelun sisältöjä, jotka yleiskaavoituksen puitteissa on jo lukittu. Uudet seudullisen suunnitteluyhteistyön epämuodolliset strategiset välineet tuovat puolestaan oman lisänsä tähän mutkikkaaseen asetelmaan. Niitä eivät sido samanlaiset julkisuusperiaatteet kuin virallista suunnittelujärjestelmää ja julkisen hallinnon yleistä toimintaa, vaikka niissä toimivia

julkishallinnon edustajia sinänsä sitovatkin virkatyön julkisuutta käsittelevät periaatteet. Paitsi suhde viralliseen suunnittelujärjestelmään ja kansalaisyhteiskuntaan, näiden uusien toimintamuotojen suhde myös kunnalliseen poliittiseen päätöksentekoon on koettu haastavaksi (Mäntysalo ym. 2014).

Tässä viitekehyksessä tulee väistämättä määritellyksi myös kansalaisosallistumisen tarkoitus ja merkitys osana kaupunkien suunnittelun prosesseja. Mikäli suunnitteluprosesseja halutaan kehittää suuntaan, jossa kansalaisyhteiskunnan tietämyksellä nähdään entistä olennaisempi arvo, on katse kohdistettava paitsi näitä prosesseja ehdollistaviin virallisiin rakenteisiin, myös epämuodollisen suunnittelun käytäntöihin, joiden puitteissa kaupunkien tulevaisuudesta yhä enemmän neuvotellaan ja sovitaan. Suunnitteluprosessien julkisuuden ja legitimitetin näkökulmista on kiinnostavaa myös nähdä, missä määrin juridinen ohjaus kykenee tulevaisuudessa tunnistamaan nämä uudenlaiset strategisen suunnittelun löyhät toimintatavat, tai koetaanko siihen edes tarvetta. Kansalaisosallistumisen näkökulmasta olennaisia ovat kysymykset siitä, millä tavoin kansalaiset nähdään osana näitä hallinnan verkostojen toimijuuksia, ja korvaavatko neljännen sektorin dynaamiset aktivismit mahdollisesti perinteisen kolmannen sektorin roolin julkishallinnon kumppanina. Siinä missä toiminnan ja näkemysten esittämisen legitimitettiin, edustavuutta ja mandaattia on vuorovaikutustilanteissa perinteisesti peräänkuulutettu kansalaistoimijoilta, nyt samat kysymykset voidaan perustellusti kohdistaa yhä useammin koskettamaan myös suunnittelun logiikkaa ja julkishallinnon toimijoita kokonaisuudessaan. Tässä tehtävässä näemme sekä kolmannen että neljännen sektorin kansalaistoimijoilla aivan keskeisen roolin.

Lähteet

- Albrechts, Louis & Balducci, Alessandro & Hillier, Jean (toim.) (2016). *Situated Practices of Strategic Planning*. New York: Routledge.
- Albrechts, Louis & Balducci, Alessandro (2013). Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *disP, The Planning Review* 4:3, 16–27.
- Balducci, Alessandro (2015). Strategic planning as the intentional production of a "Trading Zone". *City, Territory and Architecture* 2:7.
- Bäcklund, Pia & Häikiö, Liisa & Leino, Helena & Kanninen, Vesa (2017a). Bypassing publicity and transparency for getting things done: between informal and formal planning practices in Finland. *Planning Practice & Research* (OnlineFirst, Oct. 2017).
- Bäcklund, Pia & Ruokolainen, Olli & Kallio, Kirsi Pauliina & Häkli, Jouni (2017b). Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa. *Maantieteellinen aikakauskirja Terra* 3/2017 (tulossa).
- Connelly, Steve & Richardson, Tim & Miles, Tim (2006). Situated Legitimacy: Deliberative Arenas and the New Rural Governance. *Journal of Rural Studies* 22:3, 267–277.
- Deas, Iain (2014). The search for territorial fixes in subnational governance: City-regions and the disputed emergence of post-political consensus in Manchester, England. *Urban Studies* 51:11, 2285–2314.
- Hakari, Kari (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Acta Universitatis Tamperensis 1352. Tampere: Tampere University Press.
- Hepburn, Eve (2011). Between Region and State: Rescaling Citizenship in a Multi-level System. Teoksessa Tassilo Herrschel & Pontus Tallberg (toim.) *The Role of Regions? Networks, Scale, Territory*. Kristianstad: Kristianstads Boktryckeri, 57–72.
- Hytönen, Jonne & Mäntysalo, Raine & Akkila, Ilona & Kanninen, Vesa & Niemi, Petteri (toim.) (2012). *Kaupunkiseutujen kasvukivut II*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 22. Acta nro 241. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kanninen, Vesa (2016). Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen. Teoksessa Sari Puustinen, Raine Mäntysalo & Ilari Karppi (toim.) *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestäväan maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016, 17–30.
- Kanninen, Vesa (2017). *Strateginen kaupunkiseutu. Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena*. Aalto-yliopisto Doctoral Dissertations (painossa).

- Kanninen, Vesa & Akkila, Ilona (2015). *Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu*. Ympäristöministeriön raportteja 24/2015.
- Kanninen, Vesa & Bäcklund, Pia & Mäntysalo, Raine (2013). Trading zone and the complexity of planning. Teoksessa Alessandro Balducci & Raine Mäntysalo (toim.) *Urban Planning as a Trading Zone*. Springer Urban and Landscape Perspectives 13, Dordrecht: Springer, 159–177.
- Kanninen, Vesa & Bäcklund, Pia (2015). Valtaistetut asukkaat: Neighbourhood Planning ja asuinalueperustaisen osallistumisen rajaamisen taktiikat. *Alue ja ympäristö* 44:1, 4–16.
- Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics* 40:4, 587–606.
- Kostiainen, Juha & Sotarauta, Markku (toim.) (2000). *Kaupungit innovatiivisina toimintaympäristöinä*. Tekniikan akateemisten liitto. Helsinki.
- Lapintie, Kimmo (2003). Suunnittelun paradigman muutokset ja tieto/valta. *Yhdyskuntasuunnittelu* 2003:2, 9–25.
- Mäntysalo, Raine & Bäcklund, Pia (2017). The Governance of Planning: Flexibly Networked, Yet Institutionally Grounded. Teoksessa M. Gunder, A. Manadipour & V. Watson (toim.) *The Routledge Handbook of Planning Theory*. New York: Routledge, 237–249.
- Mäntysalo, Raine & Kangasoja, Jonna Katariina & Kanninen, Vesa (2014). *Rakenne-mallit kaupunkiseutujen suunnittelussa – Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi*. Raportteja 18/2014. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Mäntysalo, Raine & Kangasoja, Jonna Katariina & Kanninen, Vesa (2015). The paradox of strategic planning: a theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice* 16:2, 169–183.
- Mäntysalo, Raine & Peltonen, Lasse & Kanninen, Vesa & Niemi, Petteri & Hytönen, Jonne & Simanainen, Miska (2010). *Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Viiden kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne ja suunnitteluyhteistyö Paras-hankkeen käynnistysvaiheessa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2, ACTA 217. Helsinki: Kuntaliitto.
- Purcell, Mark (2013). The right to the city: the struggle for democracy in the urban public realm. *Policy & Politics* 43:3, 311–27.
- Pugalis, Lee & Townsend, Alan (2014). The emergence of ‘new’ spatial coalitions in the pursuit of functional regions of governance. *Regional Science Policy & Practice* 6:1, 49–67.
- Sager, Tore (2011). Activist modes of planning: A systematic overview. Paper presented at World Planning Schools Congress, Perth, 4–8 July.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Governing Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Sotarauta, Markku & Viljamaa, Kimmo (toim.) (2003). *Tulkintoja kaupunkiseutujen kehityksestä ja kehittämisestä*. Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry.

- Staffans, Aija (2002). Kilpailu tiedosta kiristyy. Supertyypit eletyn kaupungin tulkkeina. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus Oy, 180–199.
- Tampereen seutu (2016). Lausunnon antaminen maakuntauudistuksen lainsäädännöstä. http://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/14612/esityslista_ja_liitteet.pdf. Haettu 24.11.2016.

Osallistuminen julkishallinnon legitimiteettikysymyksenä

Anni Jäntti, Jenni Airaksinen ja Arto Haveri

Johdanto: uuden hallinnontason perustaminen osallistumisen näkökulmasta

Suomalaiselle yhteiskunnalle on kunnallishallinnon luomisesta, vuodesta 1865, saakka ollut ominaista kansanvaltaisen paikallishallinnon yksitasoisuus: paikallista itsehallintoa on toteutettu kuntien kautta. Kuntia suurempaa väestöpohjaa edellyttävissä tehtävissä (esimerkiksi erikoissairaanhoido, palo- ja pelastustoimi) kunnat ovat tehneet yhteistyötä muiden kuntien kanssa, joko vapaaehtoisesti tai valtion ohjaamana. Yhteistyömuotoina ovat olleet kuntayhtymä tai vastuukuntamalli, joiden hallintoon kunnat ovat valinneet edustajansa.

Yksitasoisessa paikallishallintojärjestelmässään Suomi näyttäytyy julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen laajuuden näkökulmasta varsin poikkeuksellisenä eurooppalaisittain tarkasteltuna. Suurimmassa osassa Euroopan maista julkisista tehtävistä huolehtii kuntien lisäksi yksi tai kaksi alueellisen itsehallinnon tasoa, ja näin on erityisesti silloin, kun paikallistasolla on laaja vastuu julkisista palveluista. Suomen lisäksi yksitasoisen vaaleilla valitun paikallishallinnon maihin luokitellaan Baltian maat, Bulgaria, Irlanti, Kypros, Luxemburg, Malta ja Portugali. (Sandberg 2016, 22, 24–25.) Valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntaudistuksen myötä Suomeen on syntyvässä uusi kansanvaltainen hallinnontaso valtion ja kuntien välille. Maakuntaudistuksen toteutuessa Suomi siirtyy siis lähemmäksi yleisempää eurooppalaista monitasoista paikallista itsehallintoa. Uusi tilanne aiheuttaa muutoksia myös kansalaisten osallistumiseen. Olemme kiinnostuneita siitä, *minkälaisia vaikutuksia uuden institutionaalisen hallintotason luomisella on*

kansalaisten osallistumiseen. Rajaamme osallistumisen tarkoittamaan institutionaalista osallistumista, jota tarkastelemme sekä maakuntatason että kuntatason kysymyksenä. Osallistumisen institutionaalisuudella viittaamme sekä niihin säänneltyihin prosesseihin, joiden myötä osallistuminen tapahtuu että siihen määriteltyyn ja tässä tapauksessa vankkaan asemaan, johon luottamushenkilöt äänestysprosessissa valitaan. (Pihlaja & Sandberg 2012, 21–22.)

Tarkastelemme osallistumista uusissa hallintorakenteissa Kainuun hallintokokeiluun liittyvien kokemusten kautta. Kainuun maakunnassa toteutettiin vuosina 2005–2012 Kainuun hallintokokeilulakiin (343/2003) perustuva kokeilu, jossa kuntien vastuulla olleet sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät sekä toisen asteen koulutus (lukiot ja ammatillinen koulutus) siirrettiin kunnilta maakunta-kuntayhtymän vastuulle. Kuntayhtymä huolehti myös maakunnan liitolle kuuluvista ja valtion aluehallinnon aluekehitystehtävistä. Kokeilussa maakunnalle annettiin itsehallinnollinen asema, eli maakunnan alueelle luotiin kaksitasoinen paikallishallintojärjestelmä. Ylintä päätösvalta maakunnan vastuulle kuuluvissa tehtävissä käytti kainuulaisten suorilla vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto.

Vuonna 2017 valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka on tarkoitus perustua 18 maakuntaan, on logiikaltaan hyvin samankaltainen kuin Kainuun hallintokokeilu. Siinäkin sosiaali- ja terveydenhuolto on tarkoitus siirtää kunnilta monialaisille maakunnille. Päätösvaltaa maakunnissa tulee käyttämään maakuntatasolla suorilla vaaleilla valittava valtuusto. Suomalainen hallintojärjestelmä on siis muuttumassa varsin radikaalisti, kun yksitasoinen paikallishallinto korvautuu monitasohallinnolla kaksitasoiseen kansanvaltaiseen paikallishallintojärjestelmään siirtymisen myötä (vrt. myös Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa).

Tarkastelemme kansalaisten osallistumista tilanteessa, jota kehystää uudenlaisen alueellisen hallintotason luominen. Tehtävän rajaaminen koskettamaan institutionaalista osallistumista rajaa tarkastelumme ulkopuolelle useita tärkeitä ja merkityksellisiä vaikuttamisen ja osallistumisen tapoja, kuten suora kansalaisosallistuminen ja muut virallisen järjestelmän ulkopuolella toimivat asukkaiden verkostot ja ryhmittymät (ks. esim. Rättilä & Rinne; Mäenpää ym. tässä teoksessa). Tarkastelumme siis kohdistuu virallisiin hallintorakenteisiin

ja niiden puitteissa tapahtuvaan institutionaaliseen, voisi jopa sanoa, hallinto-
lähtöiseen kansalaisosallistumiseen ja käsityksiin siitä. Hyödynnämme insti-
tutionaalisen osallistumisen tarkastelussa kehyksenä legitimitetin käsitettä.
Legitimiteettiä tarvitaan, jotta hallintorakenteella olisi mahdollisuuksia toi-
mia. Sen lähteinä toimivat moninaiset elementit aina lainsäädännöstä muiden
hallintotasojen hyväksyntään.

Analysoimme tilastokeskuksen vaalitulastoja sekä Kainuun hallintokokei-
lun arviointitutkimuksen yhteydessä kerättyä kysely- ja haastatteluaineistoa.
Kansalaisten mielipiteitä maakunnallisesta päätöksenteosta ja osallistumisesta
on selvitetty osana Kainuun hallintokokeilun arviointitutkimusta vuonna
2009 tehdyllä kyselyllä, johon vastasi 977 kainuulaista (vastausprosentti 47,9).
Vertailuaineistona hyödynnetään vuonna 2008 tehtyä reilun 13000 vastaajan
Arttu-kuntalaiskyselyä. Haastatteluaineisto koostuu vuonna 2009 tehdyistä
maakunnan johtavien viranhaltijoiden haastatteluista, joita tehtiin 11.

Olemme jakaneet osallistumisen empiirisen tarkastelun neljään osaan.
Ensiksi luomme katsauksen siihen, minkälaisissa rakenteissa maakuntatason
osallistuminen tapahtuu. Toiseksi analysoimme kainuulaisten äänestysakti-
viisuutta maakunta- ja kunnallisvaaleissa tarkoituksenamme hahmottaa
kunta- ja maakuntainstituutioiden edustukselliseen demokratiaan pohjautu-
vaa legitimiteettiä, eli sitä minkälaiselle lain ja edustuksellisen demokratian
luomalle perustalle instituutioiden toiminta rakentuu. Kolmanneksi tarkaste-
lemme kainuulaisten näkemyksiä maakunnallisesta päätöksenteosta ja omista
osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan. Neljänneksi avaamme
maakunnan viranhaltijajohdon näkemyksiä kansalaisten osallistumisesta.
Lopuksi esitämme tulkintamme siitä, miltä maakunnallisen itsehallinnon legi-
timiteetti näistä näkökulmista tarkasteltuna näyttää, ja minkälaisin keinoin
kansalaisten osallisuutta monitasohallinnassa voidaan lisätä.

Monitasohallinnon legitimitetin lähteet

Legitimiteetti hallinnon tutkimuksen peruskäsitteenä liittyy kiinteästi val-
taan ja etenkin auktoriteettiin. Vasta legitiimi valta muuttuu auktoriteetik-
si, oikeudeksi käyttää valtaa. (Schmitter 2001, 3.) Legitimiteetti on tiukasti
kytköksissä päätöksentekoon. Legitimiteetti rakentuu, kun demokraattisen

järjestelmän eri osat hyväksyvät päätökset, joita tehdään ja myös seuraukset, jotka näihin päätöksiin liittyvät. (Eshuis & Edwards 2013.) Legitiimi hallinto on yksinkertaistettuna kansalaisten ja päätöksentekijöiden hyväksymää. Hallintorakenteet tarvitsevat legitimeettiä aluetta ja sen kehittämistä koskevaan päätöksentekoon. Hallintorakenteiden legitimeetti ja sen rakentuminen on olennaista etenkin tilanteessa, jossa luodaan uusia hallintotasoja tai muutetaan voimallisesti olemassa olevia rakenteita esimerkiksi fuusioiden, kuten kuntaliitosten kautta. Legitimeetti liittyy suoraan siihen, millaisia tuloksia hallinnonuudistusten voidaan ajatella tuottavan. Vain legitiimiksi koetulla hallintorakenteella on mahdollisuus toimia, koska sille annetaan oikeus päätöksentekoon ja samalla sen päätöksiä sitoudutaan noudattamaan. (Schmitter 2001, 2; Beetham 1991.)

Legitimeetti edellyttää, että vallan ja vastuun määrittely on selvää (Beetham 1991). Legitimeetin eräänä lähteenä on lainmukaisuus. Tämän lisäksi legitimeetin olennaisena lähteenä pidetään demokratiaa. Perusajatuksena on se, että kansalaisten näkemykset kanavoituvat legitimeiksi päätöksiksi etenkin edustuksellisen demokratian kautta. (Connelly ym. 2006, 271; Thornhill 2011.) Tässä tarkastelutavassa nojaututaan vahvasti legitimeetin syötepuoleen. Hallintorakenteen legitimeetti rakentuu siis osittain jo ennen kuin varsinaisia päätöksiä on tehty. Syötepuolen legitimeetti liittyy lisäksi siihen, kenet valitaan hoitamaan yhteisiä asioita ja käyttämään päätöksentekovaltaa. Myös proseduureilla on merkitystä: sääntelynäkökulmasta olennaista on se, miten luottamushenkilöiden valinta tapahtuu. Lisäksi legitimeetti liittyy syötepuolella siihen, millaisella asiantuntemuksella, millaisissa rakenteissa ja millaisin prosessein asioita hoidetaan.

Kokonaan toisenlainen tapa tarkastella legitimeetin lähteitä lähtee tuotoksista. Legitimeetti rakentuu tässä ajattelussa siitä, miten hallintorakenne onnistuu tehtävässään. Mikäli rakenteen koetaan tekevän oikeita asioita suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin ja tuloksena syntyy ratkaisuja määrittelyihin ongelmiin, sen legitimeetti lisääntyy. (Esim. Connelly 2011.) Mikään yksittäinen tekijä (sääntely, suorat vaalit, asiantuntemus, hyvät tulokset) ei kuitenkaan takaa legitimeettiä, vaan siihen tarvitaan useampia elementtejä.

Keskitymme artikkelissamme lähinnä syötteisiin, koska näkökulmamme kiinnittyy osallistumisen institutionaalisiin rakenteisiin ja niissä tapahtuvaan aktiivisuuteen. Lisäksi tiedämme, että etenkin uusien rakenteiden perustamisvaiheessa legitimizeetti nojaa ensisijaisesti edustukselliseen demokratiaan, hierarkkiseen ohjaukseen ja syötteisiin ja vasta toissijaisesti hallintorakenteen kautta saavutettuihin tuloksiin, tuotospuoleen (Härkönen ym. 2015). Vaikka korostamme legitimizeetin syötepuolta, ymmärrämme, että legitimizeetti ei ole hallintorakenteiden pysyvä ominaisuus, joka syntyy lainsäädännöstä, äänestysproseduureista ja edustuksellisesta demokratiasta, vaan se muodostuu ja säilyy hallinnon arjessa rakenteiden ja hallintaprosessien ja niihin liittyvän viestinnän ja vuorovaikutuksen yhteispelin vaikutuksesta. Hallinnon käytännössä legitimizeetti rakentuu ja uusiutuu jatkuvasti monenlaisten prosessien vaikutuksesta ja moninaisissa diskursiivisissa käytännöissä. (Connelly 2011; Häikiö 2007.)

Kytkemme legitimizeetin omassa tarkastelussamme vahvasti demokratiaan. Legitimizeetin ja demokratian suhde ei ole yksinkertainen. Näkemykset legitimizeetin lähteistä nimittäin vaihtelevat sen mukaan, millaiseen demokratiakäsitykseen nojataan. Edustukselliseen demokratiaan nojaavan hallintorakenteen syötepuolen legitimizeetti syntyy siitä, että kansa pääsee valitsemaan edustajansa päätöksentekoeleimiin, ja valinta on suoritettu tietyn äänestysproseduurin kautta. (Klijn & Edelenbos 2013, 632.) Legitimizeetti voidaan kytkeä esimerkiksi äänestysprosenttiin, jonka jäädessä alhaiseksi puhutaan legitimizeetikriisistä (ks. esim. Berndtson 2008). Kriiseissä on usein kuitenkin kyse moniulotteisemmasta ilmiöstä ja yleisen legitimizeetikriisi- ja demokratiavajepuhunnan sijaan olisikin ehkä syytä pohtia, mikä elementti edustuksellisesta järjestelmästä ei kansalaisia miellytä (Manin 1997). Edustuksellisessa demokratiassa legitimizeetti syntyy kuitenkin pääosin siitä, että vastuulliset toimijat on mahdollista löytää, vaikuttaa heidän valintaansa ja tarvittaessa korvata toisilla, viimeistään seuraavissa vaaleissa, mikäli päätöksenteko ei miellytä.

Edustuksellisen demokratian näkökulman korostamat elementit eivät kuitenkaan välttämättä riitä legitimizeetin muodostumiseen. Osallistuvan demokratiakäsityksen näkökulmasta edustuksellinen demokratia näyttäytyy

liian jäykkänä ja passiivisena aidon legitimitetin saavuttamiseen. Tällöin legitimitetin lähteenä nähdään aktiivinen ja eri tavoin tapahtuva osallistuminen. Laajan osallistumisen katsotaan antavan päättäjille moninaista tietoa kansalaisten näkemyksistä, mikä johtaa päätöksenteon laadun paranemiseen. Samalla kansalaisten ymmärrys yhteiskunnallisista asioista sekä päättäjien vastuu päätöksenteon seurauksista lisääntyvät. Aito legitimitetti ei siis kiinnity vain demokraattisen ohjauksen kysymyksiin, vaan edellyttää laajaa, edustavaan toimijajoukkoon perustuvaa asioiden käsittelyä. (Ks. Mathur & Skelcher 2007, 232; Klijn & Edelenbos 2013, 635.) Vaikka kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia päätöksentekoon on pyritty lisäämään monin tavoin (esim. Tuurnas & Haveri; Rättilä & Rinne tässä teoksessa), poliittisesti tärkein osa yhteiskunnallisesta vallankäytöstä kuuluu kuitenkin edustuksellisen kansanvallan piiriin. Siksi vaalit ja äänestäminen on edelleen keskeisin kansalaisvaikuttamisen muoto. (Borg 2006, 52.)

Tiedämme (Härkönen ym. 2015; Nyholm ym. 2016), että legitimitetti rakentuu tai murtuu eri konteksteissa eri perustein eikä sen muotoutumista voi johtaa suoraan hallinnan mekaniismista tai sitä toteuttavasta hallinnon tasosta. Hallinnan hyväksyntä onkin vahvasti sidoksissa hallinnan kontekstiin, maan hallintaperinteeseen ja -kulttuuriin sekä niiden puitteissa syntyneeseen ja niitä muokkaavaan oikeusjärjestykseen ja -järjestelmään. Vaikka legitimitetti on vahvasti kytköksissä ympäristöönsä, sen saavuttamisen edellytyksiä voidaan tarkastella yleisellä tasolla: millä reunaehdoilla hyväksyntä voidaan saavuttaa ja millä reunaehdoilla se jää saavuttamatta tai hiipuu? Tällainen pohdinta on olennaista nimenomaan nyt, kun olemme tilanteessa, jossa valtion alapuolelle sijoittuvan uudenlaisen hallintotason soveltamisella pyritään vastaamaan koviin kansallisiin haasteisiin. Ilman legitimitettiä millään hallintotasolla ei ole edellytyksiä tuottaa ratkaisuja sen kohtaamiin ongelmiin.

Monitasohallinto kansalaisten osallistumisen raamina

Hallinnonuudistusten myötä myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet muuttuvat. Maakuntauudistuksessa konkreettiset kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyvät muutokset näkyvät ensi vaiheessa edustukselliseen demokratiaan liittyvinä uudistuksina maa-

kuntavaalien ja niillä valittavan maakuntavaltuuston toiminnan kautta. Kansanvaltaisen maakuntahallinnon luominen tuo yhden uuden demokraattisen osallistumisen tason, jonka kautta kansalaisilla on paikallisesti mahdollisuus äänestää ja asettua ehdolle kunnallisvaalien lisäksi myös maakuntatasolla.

Maakuntavaalien järjestäminen ja maakuntavaltuuston valitseminen tuovat aiemmin kuntien valitsemien edustajien päätösvallan piirissä olleet erikoissairaanhoidon, erityishuollon ja aluekehittämisen suorilla vaaleilla valittujen päätöksentekijöiden käsiteltäviksi. Uudistuksen myötä kansalaisille siis avautuu mahdollisuus kaksitasoisen paikallishallintojärjestelmän kautta vaikuttaa suuremmin myös näitä julkisia palveluja koskevaan päätöksentekoon. Kuntatasolla järjestelmä pysyy ennallaan, mutta osa kuntien vastuulla aiemmin olleista palvelutehtävistä on uudistuksen myötä alueellisen, kansanvaltaisen päätöksenteon piirissä.

Maakuntahallinnon luominen korvaa siis aiemman alueellisen päätöksenteon yhdistämällä hajallaan olleet organisaatiot – maakunnan liiton, sairaanhoitopiirin ja erityishuoltopiirin sekä kuntien sosiaali- ja terveystoimen tehtävät – yhden, kansanvaltaisen hallinnon alaisuuteen. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet näihin erityistason palveluihin paranevat, kun he pääsevät suoraan valitsemaan päätöksentekijät kuntatason lisäksi myös maakuntatasolle. Perustason palveluista päättävät sosiaali- ja terveydenhuollon osalta kuntapäätäjien sijaan suoralla vaalilla valitut maakuntapäätäjät, mikä tarkoittaa, että päätöksenteko hoidetaan keskitetymin. Kansalaisten näkökulmasta päätöksenteko siis yhtäältä etäännyy, mutta toisaalta demokraattisen päätöksenteon piiriin tulee sellaisia tehtäviä, jotka aiemmin ovat olleet välillisen demokratian piirissä. Vaikutusmahdollisuuksien voidaan samaan aikaan sanoa sekä laajenevan että etäännyvän.

Maakuntahallinnon luominen muuttaa hyvin vähän kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Uusi edustuksellisen demokratian taso merkitsee käytännössä vähimmillään vain uusia vaaleja. Se, minkälaiset mahdollisuudet kansalaisilla on osallistua ja vaikuttaa maakunnan päätöksentekoon ja toimintaan vaalien välillä, on ratkaistava erikseen. Pohdittavaksi tulee, säädetäänkö näistä toimista lainsäädännössä samansuuntaisesti kuin kuntalaissa on säädetty kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta vai jääkö

kansalaisten maakuntatason osallistuminen määriteltäväksi paikallisesti kussakin maakunnassa erikseen.

Äänestysaktiivisuus osallistumisen ja legitimeetin mittarina

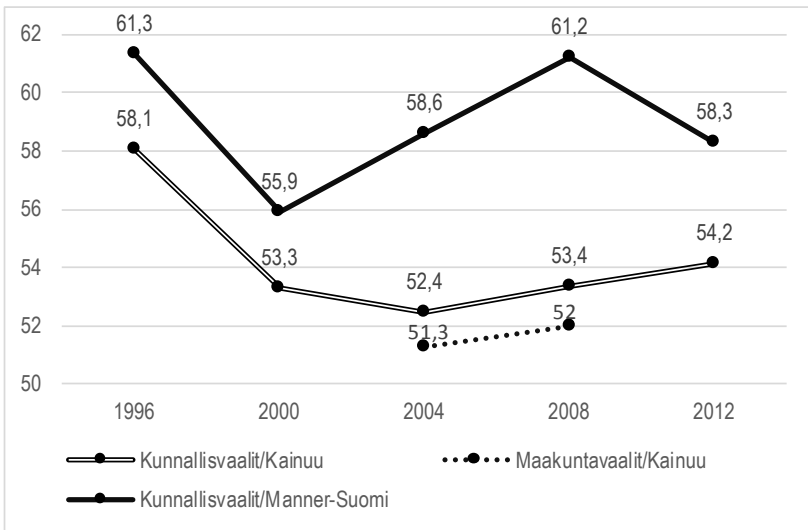
Kansalaisten osallistumista ja demokraattisten instituutioiden legitimeettiä tarkasteltaessa yhtenä keskeisenä perusmittarina edustuksellisen demokratian järjestelmissä voidaan pitää äänestysaktiivisuutta. Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus takaa kansalaisille oikeuden äänestää haluamaansa ehdokasta, tai asettua itse ehdolle vaaleissa.

Äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat monet tekijät. Äänestysaktiivisuus vaihtelee esimerkiksi kuntakoon, sukupuolen ja iän mukaan. Pienissä kunnissa äänestysaktiivisuus on korkeampaa kuin suurissa (Koho & Airaksinen 2013), naiset äänestävät aktiivisemmin kuin miehet ja alle 30-vuotiaiden äänestysaktiivisuus on selvästi keskimääräistä äänestysaktiivisuutta matalampaa. Äänestysaktiivisuus on eriytynyt paitsi kuntien välillä, myös niiden sisällä. Matalan koulutus- ja tulotason alueilla äänestetään vähemmän kuin niillä alueilla, joilla väestö on parempituloista ja korkeammin koulutettua. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 30–31; Wass & Wilhelmsson 2009, 23.) Äänestysaktiivisuutta tarkastelemalla voimme saada käsityksen siitä, millä tasolla edustukselliseen järjestelmään osallistuminen on, ja ketkä osallistuvat yhteisistä asioista päättämiseen. Tällaisen tiedon analysoinnilla pystymme ymmärtämään sitä, kenen ääntä julkisessa instituutiossa käytetään. Tämä näkökulma ei ole kaiken kattava, mutta etenkin uusien hallintotasojen luomisen vaiheessa institutionaalinen osallistuminen ja sen tarkastelu äänestysaktiivisuuden kautta mahdollistaa legitimeetin tarkastelun etenkin syötteiden näkökulmasta.

Tarkastelemme äänestysaktiivisuutta Kainuun hallintokokeilukunnissa kunnallisvaaleissa ja maakuntavaaleissa. Kunnallisvaaleja tarkastellaan hallintokokeilua ennen, sen aikana ja sen jälkeen vuosina 1996–2012. Yleishuomiona voi todeta, että äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on Kainuussa ollut koko tarkasteluajanjakson ajan matalampaa kuin Manner-Suomessa keskimäärin. Kunnallisvaaleissa äänestää Kainuussa vain hieman yli puolet äänioikeutetuista.

Maakuntavaalien osalta tarkasteltavana ovat kahdet vaalit. Maakuntavaalit järjestettiin Kainuussa kunnallisvaalien yhteydessä. Ensimmäisessä maakuntavaalissa vuonna 2004 äänensä antoi 51,3 prosenttia äänioikeutetuista, kun kunnallisvaaleissa samaan aikaan äänestysprosentti oli 52,4 prosenttia. Maakuntavaalien äänestysaktiivisuus on siis hivenen matalampi kuin kunnallisvaaleissa, joskin ero on varsin pieni, 1,1 prosenttia, mikä tarkoittaa 760 ääntä. Toisissa maakuntavaaleissa äänestysaktiivisuus nousi hiukan ollessa 52 prosenttia. Kunnallisvaaleissa annettiin 906 ääntä enemmän kuin maakuntavaaleissa, kun 53,4 prosenttia äänioikeutetuista äänesti ehdokastaan kuntapäätäjäksi. Kuviossa 1 kuvataan äänestysaktiivisuustrendiä vuodesta 1996 vuoteen 2012 Kainuun kunnallisvaaleissa ja maakuntavaaleissa.

Kainuulaiset siis äänestivät maakuntavaaleissa kutakuinkin yhtä aktiivisesti – tai passiivisesti – kuin kunnallisvaaleissa. Tästä näkökulmasta katsottuna maakunta siis näyttäytyi kansalaisille suurin piirtein yhtä merkittävänä poliittisen päätöksenteon tasona ja edustuksellisen demokratian instituutiona kuin kuntakin. Syötepuolen legitimitettiin kannalta erot eivät tässä tarkaste-



Kuvio 1. Äänestysaktiivisuuden kehitys kunnallisvaaleissa vuosina 1996–2012 ja Kainuun maakuntavaaleissa vuosina 2004–2008.

lussa näytä merkittävältä. Tätä kautta myöskään epäilykset siitä, että kunta menettäisi merkityksensä, kun keskeinen osa sen palvelutehtävistä siirretään maakunnalle, eivät näytä saavan vahvistusta. Myöskään pitkittäistarkastelussa kuntajärjestelmän legitimeettiin ei uuden hallintotason luomisella näytä olleen juuri vaikutusta: äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on Kainuussa pysynyt melko samalla tasolla koko 2000-luvun ajan.

Kansalaismielipide maakuntatason päätöksenteosta ja osallistumisesta

Kansalaisten mielipiteitä maakunnallisesta päätöksenteosta ja osallistumisesta luodannut kysely avaa hyvin toisenlaisen ikkunan legitimeetin tarkasteluun. Kyselyn keskeiset tulokset osoittavat, että kiinnostus ja luottamus kunta- ja maakuntapolitiikkaan on varsin vähäistä. Kainuulaisten kiinnostus maakuntapolitiikkaan näyttää tulosten valossa hieman vähäisemmältä kuin kiinnostus kunnallispolitiikkaan.

Kiinnostuksen vähäisyys saa vahvistusta, kun kysytään asukkaiden halukkuutta maakunnallisiin luottamustehtäviin. Maakunnallisen luottamustehtävän vastaanottamiseen on halukas vain joka kymmenes vastaaja. Aineiston perusteella kainuulaisten kiinnostus maakuntapolitiikkaan on vähäisempää kuin vertailuaineistossa havaittu kuntalaisten kiinnostus kunnallispolitiikkaan. On vaikeaa sanoa, mistä vähäisempi kiinnostus johtuu, mutta ainakin osittain kyse lienee siitä, että maakunta on kyselyn tekohetkellä ollut vielä varsin uusi hallinnontaso. Lisäksi on mahdollista, että maakunta mielletään kuitenkin kuntaa etäisemmäksi, eikä sitä päätöksentekotasona kansalaisten silmissä ainakaan uuden rakenteen alkutaipaleella mielletä yhtä tärkeäksi kuin kuntaa.

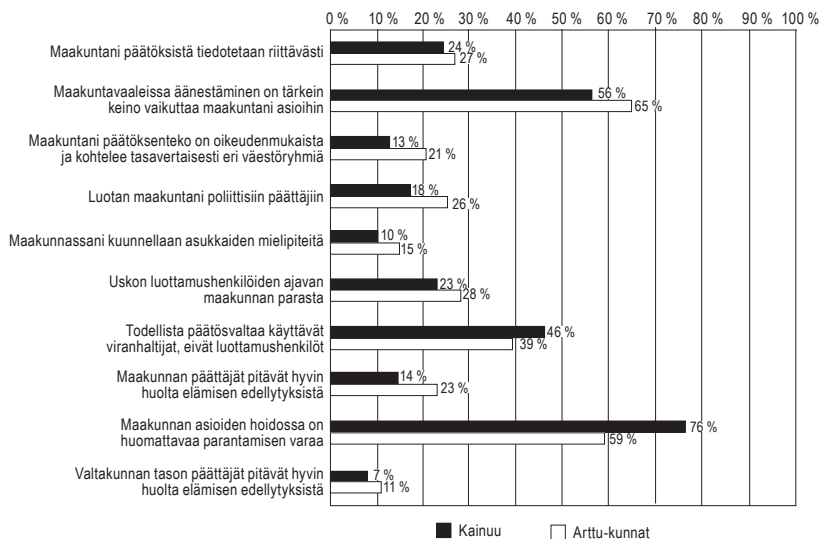
Kainuulaisten suhtautuminen maakunnan päätöksentekoon on kriittistä. Kyselyn tulokset osoittavat, että kainuulaiset ovat varsin tyytymättömiä maakunnan tiedottamiseen, päätöksentekoon ja asioiden hoitamiseen. Alle neljännes vastaajista katsoo tiedotuksen olevan riittävää. Maakunnan päätöksentekoa pitää oikeudenmukaisena ja eri väestöryhmiä tasavertaisesti kohtelevana vain 13 prosenttia vastaajista. Vertailukunnissa samat kysymykset on kohdistettu kuntien toimintaan ja päätöksentekoon. Yleinen trendi on, että

kainuulaiset suhtautuvat negatiivisemmin maakunnan päätöksentekoon kuin vertailukuntien kuntalaiset kuntansa päätöksentekoon. On kuitenkin lisättävä, että myös vertailuaineiston perusteella kansalaisten luottamus ja tyytyväisyys kuntapäätöksentekoon on heikkoa.

Kainuussa luottamus maakunnalliseen päätöksentekoon ja päätöksentekijöihin on kyselyaineiston mukaan heikkoa: vain alle viidesosa vastaajista ilmoittaa luottavansa maakuntansa poliittisiin päättäjiin ja vajaa neljännes uskoo luottamushenkilöiden ajavan maakunnan parasta. Vastaajista vain 14 prosenttia kokee maakunnan päättäjien pitävän hyvin huolta elämisen edellytyksistä. Kainuulaisten luottamus valtakunnan tason päättäjiin on tämän kysymyksen suhteen tosin vieläkin heikompaa; vain seitsemän prosenttia vastaajista kokee, että valtakunnan päättäjät pitävät hyvin huolta elämän edellytyksistä. Kokemus demokratiasta ja legitimiteetistä saa kyselyn valossa uudenlaisia vivahteita: vain kymmenen prosenttia vastaajista kokee, että Kainuussa kuunnellaan asukkaiden mielipiteitä, ja lähes puolet vastaajista on sitä mieltä, että todellista valtaa käyttävät viranhaltijat eivät luottamushenkilöt. Samaan aikaan kuitenkin yli puolet vastaajista on sitä mieltä, että maakuntavaaleissa äänestäminen on tärkein keino vaikuttaa maakunnan asioihin. Kaiken kaikkiaan kolme neljästä vastaajasta katsoo maakunnan asioiden hoidossa olevan huomattavaa parantamisen varaa. Kuviossa 2 on esitetty niiden vastaajien osuudet, jotka ovat samaa mieltä esitetyistä väittämistä.

Kainuulaisille suunnattu osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvä kysely osoittaa, että vaikka äänestysaktiivisuuden perusteella voi päätellä maakunnan olevan kansalaisille samalla tavoin merkittävä instituutio kuin kunta, luottamus maakunnalliseen päätöksentekoon ja asioiden hoitoon on heikkoa. Kyselyn tulokset viittaavat siihen, että maakunta on jäänyt kansalaisille hyvin etäiseksi. Kuitenkin lähes puolet vastaajista katsoo, että sosiaali- ja terveystalveluista tulisi jatkossakin huolehtia maakuntatasolla. Maakuntahallinnon kannatus on myös merkittävästi suurempaa kuin kuntaliitoksen kannatus. Vaikka kuntaliitoksille nähdään tarvetta, maakunnallisen yhteistyön avulla katsotaan voitavan hoitaa palvelut paremmin kuin koko maakunnan kattavan kuntaliitoksen avulla. Tämän voi tulkita maakuntahallinnon hyvyiden sijaan kertovan oman kotikunnan tärkeydestä vastaajille.

Osallistuminen julkishallinnon legitimiteettikysymyksenä



Kuvio 2. Suhtautuminen maakunnan/kunnan päätöksentekoon Kainuussa, v. 2009 ja Arttu-kunnissa, v. 2008.

Maakuntajohdon näkemykset kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista

Äänestysaktiivisuuden tarkastelu antaa varsin neutraalin kuvan uuden hallintotason legitimiteetistä. Kansalaisille kohdistettu kysely puolestaan antaa varsin kielteisen arvion maakunnallisesta päätöksenteosta, osallistumisesta ja maakuntahallinnon legitimiteetistä. Kainuun hallintokokeilun aikana kansalaisten kriittiset näkökannat eivät tulleet maakunnan johdolle yllätyksenä. Osallistumisen ja kansalaisvaikuttamisen jääminen taka-alalle kokeilun alkuvaiheessa huomattiin myös maakunnan johdossa. Yhtenä toimenpiteenä kansalaisvaikuttamisen kehittämiseksi Kainuussa tehtiin vuonna 2006 valtuustoaloitteen pohjalta kansalaisvaikuttamisen ohjelma, jonka seurauksena kansalaisvaikuttamisen ja osallistumisen lisäämiseksi tehtiinkin monenlaisia toimenpiteitä. Vuosina 2006–2008 Kainuuseen esimerkiksi perustettiin maakunnallinen vammaisasiain neuvosto, vanhusneuvosto ja nuorisovaltuusto ja

järjestettiin yhteissuunnittelu- ja järjestöfoorumeja. Näillä keinoilla pyrittiin lisäämään erityisesti erityisryhmien osallistumismahdollisuuksia maakuntatasolla. Asiakaspalautetta maakunnan järjestämistä palveluista kerättiin palautejärjestelmien luomisen ja asiakaskyselyjen avulla, ja kansalaisia alettiin ottaa mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen.

Keräsimme aineistoa Kainuun maakunnan viranhaltijajohdon näkemyksistä kansalaisten osallistumisesta ja vaikuttamisesta haastatteluin. Aineiston perusteella osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvät tekijät voidaan jakaa kolmeen luokkaan: kulttuuriset ja asenteisiin liittyvät muutokset, viestinnän ja vuorovaikutuksen merkitys sekä kansalaisten mukaan ottaminen konkreettiseen palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Yleisesti ottaen maakuntajohto näkee kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet melko hyvinä, joskin kehittämistarpeitakin tunnistetaan.

Maakuntatason osallistumisessa näkyvät vanhan ja uuden toimintakulttuurin törmääminen ja uudenlaisen ajattelutavan sisään ajamisen vaikeus ja hitaus. Suhtautuminen kansalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen maakuntatasolla on ristiriitaista. Perinteisen edustuksellisen järjestelmän riittävyteen kansalaisten osallistumiskanavana luotetaan paikoin erittäin vahvasti, eikä suoralla osallistumisella nähdä olevan suurta merkitystä tai vaikutusta päätöksentekoon ja toimintaan. Vaikka perinteiseen edustukselliseen demokratiaan luotetaankin, on viranhaltijoiden puheessa myös piirteitä legitimitiiteikkriisin tunnistamisesta.

Ei kansalaisia kiinnosta edes aina äänestää, että nippa nappa täälläkin päästiin kunnallisessa ja maakunnallisessa vaalissa viidenkymmenen paremmalle puolelle. (maakunnan viranhaltija)

Edustuksellisen demokratian kriisi rinnastetaan myös näkemyksiin muista demokratian muodoista. Uusia muotoja ei haluta kokeilla, kun vanhatkaan eivät näytä kiinnostavan, eikä monikaan viranhaltija näytä uskovan, että kainuulainen tai suomalainen kulttuuri tukisivat vahvasti suoraa kansalaistoimintaa. Samaan aikaan kuitenkin peräänkuulutetaan laajempaa kansalaisten mukaan ottamista hallintoon ja uudenlaisen osallistumisen kulttuurin luomista.

Vanha toimintakulttuuri paistaa läpi esimerkiksi instrumentaalisen tulokintana osallistumisesta ja sen legitimitiiteetistä. Kansalaisten osallistumis- ja

vaikuttamismahdollisuuksien tukemiseen, lisäämiseen ja kehittämiseen tähtäävä kansalaisvaikuttamisen ohjelma nähdään voittopuolisesti lainsäädännön edellyttämänä toimenpiteenä (ks. myös Leino 2006, 146). Menettelytapojen lainmukaisuus korostuu sen sijaan, että kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista itsessään pidettäisiin laajasti tärkeinä.

Hallintokokeilua suunniteltaessa osallistumisen ja legitimitteetin kysymyksiä tarkasteltiin maakuntavaltuuston oikeuksien, päätösvalan ja äänestyskysymysten kautta. Kansalaisten mukanaoloa ei vaaleja lukuun ottamatta kokeilun alkuvaiheessakaan pidetty laajasti tärkeänä, vaan kansalaisten roolia maakuntahallinnossa alettiin miettiä vasta organisaation toiminnan käynnistymisen jälkeen.

Unohtu käyttäjät, eli asiakkaat. Tää nyt oli karkeesti sanottu, mutta näinhän siinä kävi. Kansalaiskuulemiset, mitä sote nyt tekee, ois pitäny tehdä sillon jo ensimmäisen kierroksen valmisteluvaiheessa. Tämä on sarjassamme suurta jälkiviisautta. – –. Ei meillä olis ollu viisautta siihen, että me ois kansalaisten kanssa vuorovaikutteisesti tätä tehty. (maakunnan viranhaltija)

Kansalaisvaikuttamisen jäämistä sivuun kokeilun alkuvaiheessa perustellaan aineiston mukaan pitkälti myös resurssien puutteella. Maakuntahallintoon ei kokeilun alkuvuosina palkattu uutta hallintohenkilökuntaa, joka olisi voinut ottaa vastuulleen osallistumisen kehittämiseen liittyvät asiat, ja esimerkiksi viestintäpäällikkö palkattiin vasta toisen valtuustokauden käynnistyessä. Kansalaisvaikuttaminen jäi muiden, tärkeämmiksi katsottujen asioiden, ja organisaation rakentamisen ja toiminnan käynnistämisen varjoon.

Maakuntahallinnon onnistumisen näkökulmasta olennaisessa asemassa ovat aineiston mukaan viestintä ja vuorovaikutus. Yksi keskeisimpiä ongelmia oli epäonnistuminen kokeilun tarpeen, perusteluiden ja toimintalogiikan esiintuomisessa. Kansalaiset olivat kokeilun aikana monin paikoin huhupuheiden ja virheellisen tiedon varassa.

Paikoin edelleen voimissaan oleva vanhakantainen toimintakulttuuri ja suhtautuminen kansalaisten osallistumiseen näkyvät myös viestintään ja vuorovaikutukseen liittyvässä puheessa. Kansalaisvaikuttamisen ohjelman toteuttamisen myötä osallistumismahdollisuuksia lisättiin merkittävästi maakuntatasolla, mikä toi kansalaiset lähemmäs maakuntahallinnon toimijoita.

Tilanne oli monille kansalaisille ja viranhaltijoille täysin uusi, ja edellyttää yksisuuntaisen tiedottamisen sijaan monenlaisia viestinnän ja vuorovaikutuksen keinoja (ks. myös Kahila & Kyttä; Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Erityisen tärkeää onkin toimintakulttuurin muutos hallinnossa. Osallistumisen nähdään haastavan etenkin perinteisen viranhaltijan valmistelurauhan ja vahvan roolin vaihtoehtojen analysoinnissa ja esittämisessä.

Että se kai tässä onkin se yksi suuri haaste olla niinku tän väestön kanssa tässä ja nyt vuoropuhelussa. Siihen ei oo välttämättä totuttu, siihen suoraan palautteeseen. (maakunnan viranhaltija)

Medialla ja sen hallinnalla on oma merkityksensä viestinnän kannalta. Eriyisesti kokeilun alkuvaiheessa maakunnan oman tiedottamisen ja viestinnän ontuessa tilaa sai paikallismedian usein varsin kriittinen ääni, joka vahvisti epäluottamusta ja toi esiin maakuntamallin kompastuskivet. Onnistumisista ja mallin ansioista sen sijaan ei alkuvaiheessa juurikaan tullut tietoa. Mallin vakiintuessa ja ajan kuluessa sekä viestinnän resurssien lisäämisen myötä myös viestinnän koettiin helpottuneen.

Toimintakulttuurin muuttamisessa keskeistä on aineiston mukaan palvelujen suunnittelu ja kehittäminen yhteistyössä niin asiakkaiden kuin muiden palveluntuottajien kanssa. Osallistumisen arvon ajatellaan kumpuavan paremmin kansalaisten tarpeeseen soveltuvina palveluina ja toimintoina. Yhdessä tekemisen nähdään olevan avainasemassa maakunnallisessa toiminnassa. Ylhäältä alaspäin suuntautuvan hallintokeskeisen palvelujen järjestämisen korvautuminen laaja-alaisella yhteistyöllä nähdään olennaisena osana uudenlaista toimintakulttuuria. Uutta toimintakulttuuria viestitään niin strategioissa, ohjelmissa kuin yhteissuunnittelua korostavissa kehittämisprosesseissakin.

Uudenlaisen toimintakulttuurin luominen kansalaisten mukaan ottamiseksi edellyttää monenlaisia toimenpiteitä. Keskeistä siinä on tiedonkulun parantamisen lisäksi esimerkiksi hallinnon avoimuuden sekä kansalaisten ja asiakkaiden kuulemisen lisääminen. Ylipäänsä tärkeänä pidetään kansalaisten mukaan ottamista maakunnan toimintaan ja kehittämiseen. Merkittävänä tekijänä vaikuttavat olevan asenteet ja suhtautuminen kansalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Perinteinen tapa toimia on tullut haastetuksi uudenlaista toimintakulttuuria sisään ajettaessa.

Hallinnon avoimuuden lisääminen ja avautuminen kansalaisten suuntaan haastavat maakuntatasolla perinteisen toimintatavan, jossa kuntayhtymämuotoiset organisaatiot ovat olleet kansalaisten vaikutuspiirissä vain välillisesti kuntien edustajien kautta tai asiakassuhteessa palveluja tuottaviin maakuntatason organisaatioihin. Kansalaisvaikuttamisen vahvistamisen ja maakunnan legitimaation parantamisen katsotaan edellyttävän jalkautumista kansalaisten pariin.

Pitäs näkyä siellä missä ihmiset liikkuu. Se on minun mielestäni semmonen, joka on jäänyt liian vähälle huomiolle. (maakunnan viranhaltija)

Äänestystilastojen, kuntalaiskyselyn ja maakuntajohdon haastattelujen perusteella piirtyvä kuva kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista maakuntahallinnossa on ristiriitainen. Äänestystilasto piirtää ilmiöistä varsin neutraalin kuvan. Sen sijaan maakunnan asukkaiden ja maakuntajohdon väliset näkemuserot mallin toimivuudesta osallistumisen ja vaikuttamisen suhteen ovat varsin suuret. Maakunnan viranhaltijajohto on melko tyytyväinen osallistumisen ja vaikuttamisen tilaan ja kansalaisten mahdollisuuksiin osallistua maakunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Kansalaisnäkökulmaa kartoittava kuntalaiskysely antaa kuitenkin aivan toisen suuntaisia viitteitä: tulokset kertovat voimakkaasta epäluottamuksesta maakuntahallintoa kohtaan.

Kansalaisten kokemukset siitä, että kansalaisia ei kuunnella tai että päättäjiin ei voi luottaa, ovat perustavanlaatuisia ongelmia julkisen instituution ja koko demokraattisen järjestelmän legitimitetin kannalta. Asukkaiden itsehallintoon perustuvan järjestelmän kulmakivi on kansalaisten taholta tuleva kokemus legitimitetistä. Kokemusten erilaisuus viranhaltijajohdossa ja kansalaisten keskuudessa kertoo karua tarinaa kuilusta, joka vallitsee maakuntahallinnon ja kansalaisten välillä.

Hallinnon legitimitetin rakentuminen

Tutkimuksemme paikallishallinnon monitasoisuudesta ja institutionaalisesta osallistumisesta avaa näkymän monitasoiseen osallistumiseen. Kiinnitämme

huomion siihen, miten uuden hallinnontason luominen vaikuttaa osallistumiseen ja hallinnon legitimitettiin.

Tutkimustamme ohjaavaan kysymykseen siitä, minkälaisia vaikutuksia uuden institutionaalisen hallintotason luomisella on kansalaisten osallistumiseen, voitaisiin vastata lyhyesti, ettei käytännöllisesti juuri minkäänlaisia. Vaikka tätä vastausta sinänsä voikin pitää oikeana, se antaa kuitenkin liian yksipuolisen kuvan tarkasteltavana olevasta ilmiöstä. Tutkimuksemme perusteella voidaan sanoa, että uuden hallinnontason luominen sinänsä ei automaattisesti tuota muuta kuin uusia rakenteita ja uuden institutionaalisen osallistumisen tason, jossa lakisääteisenä osallistumismuotona on äänestäminen. Yksinkertaisimmillaan ja vähäisimmillään uusi hallintotaso tarkoittaa institutionaalisen osallistumisen näkökulmasta uusia vaaleja.

Vaalit kuitenkin muuttavat aluehallinnon toimintaa tuomalla kansalaiset ja politiikan edustuksellisen järjestelmän kautta lähemmäs maakuntahallintoa. Alueellisestakin hallinnosta tulee aikaisemman välillisen ohjauksen sijaan läpinäkyvämmän ja sitä kautta suuremmin demokraattisesti ohjattua ja kontrolloitua. Mikäli aluehallinto ei toteuta sille annettuja tehtäviä, voi äänestäjä vähimmillään vaihtaa äänestämisen kohdetta ja pyrkiä tällä tavoin saamaan aikaan muutosta maakuntahallinnon toiminnassa.

Osallistumisen näkökulmasta kyse onkin kuitenkin ennen muuta siitä, miten huokoinen uusi organisaatio on, minkälaisia tarttumapintoja se tarjoaa ensinnäkin poliittiselle ohjaukselle ja toisekseen kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Nämä tarttumapinnat voivat olla rakenteellisia ja institutionaalisia, esimerkiksi asiakasraateja, nuorisovaltuustoja tai erilaisia neuvostoja. Ne voivat myös olla lyhytaikaisia pop-up osallistumisen muotoja, kuten esimerkiksi palveluihin kiinnittyviä yhteissuunnittelutyöpajoja (ks. myös Tuurnas & Haveri; Mäenpää ym. tässä julkaisussa). Osallistumisen rakenteiden taustalla vaikuttavat ja niiden käyttöönottoa edellyttävät kuitenkin kansalaisosallistumista tukevat institutionaaliset käytännöt. Kysymys osallistumisesta ja sen arvon ja merkityksen tunnistamisesta monitasohallinnossa onkin mitä suurimmassa määrin asenteista ja arvostuksista nouseva kulttuurinen kysymys. Miten osallistumista toteutetaan: lainsäädännön määrittelemänä menettelytapoina vai uudenlaisena, lisäarvoa tuottavana hallinnon käy-

täntönä? Kaikkein perimmäinen kysymys osallistumisen kannalta on se, mikä rooli kansalaisille hallinnossa annetaan.

Institutionaalisen osallistumisen valossa uuden hallintotason luomisen myötä tarkasteltavana on kaksi paikallishallinnon tasoa: kunnat ja maakunnat. Uuden hallintotason luominen ei tämän tutkimuksen perusteella näytä rapauttavan aiemman hallinnon merkitystä, eikä laajoja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä hoitava maakunta näytä yhtään houkuttelevammalta äänestyksen kohteelta eikä houkuttelevammalta taholta luottamustehtävien vastaanoton näkökulmasta. Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on säilynyt samalla tasolla kuin ennen maakuntahallintokokeiluakin, ja kyselymme perusteella kunnan olemassaolo koetaan edelleen tärkeäksi. Maakuntahallinto on kuitenkin kunnan kannalta ehkä pienempi muutos, koska se säilyttää kunnat osallistumisen tasona. Tämä näkyy esimerkiksi suhtautumisessa kaksitasoiseen hallintoon, jota pidetään suurkunnan luomista parempana vaihtoehtona.

Kunnan legitimeetti kansalaisten silmissä ei siis vaikuta olevan riippuvainen siitä, mitä yksittäisiä tehtäviä kunta hoitaa, vaan legitimeetti rakentuu laajemmin sen varaan, mitä merkityksiä kunta kantaa ja käytännöllisestä näkökulmasta siinä, miten kunta kokonaisuudessaan pystyy muotoilemaan paikallisia elinolosuhteita ja tarjoamaan kansalaisille mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa paikallisen politiikan muotoiluun. Paikallishallinnon ja institutionaalisen osallistumisen monitasoistuminen eivät siis uhkaa kunnan olemassaoloa eikä osallistumista kuntapäätöksentekoon.

Uuden hallintotason luomisen vaikutukset näkyvät kansalaisten osallistumismahdollisuuksien laajenemisena ja osallistumisen tasojen eriytymisenä. Lähellä, paikallisesti päätetään niistä asioista, jotka parhaiten voidaan hoitaa paikallistasolla kunnissa, ja aluetasolla päätetään sille sopivista asioista. Kuntien päätöksenteossa voidaan tämän tehtävien uudelleenjärjestelyn ja rakenteellisen uudistamisen seurauksena keskittyä vahvemmin paikalliseen päätöksentekoon, kun aluetasolla hoidetaan sinne sopivat tehtävät. On kuitenkin huomattava, että alueiden erilaisuudesta johtuen sopivan hallinnontason määrittely eri tehtäville eri alueilla ei ole yksinkertaista.

Rakenneuudistukset itsessään tuottavat vain rakenteellisia muutoksia, mutta käynnistävät samalla myös institutionaalisia muutoksia. Rakenteiden muuttuessa muuttuvat jollain aikavälillä myös tavat toimia, käytännöt. Osallistumisen näkökulmasta rakenneuudistus sinällään tuottaa vain vähän uutta. Rakenneuudistuksista huolimatta ja niistä riippumatta hallinto voi tukea ja edistää kansalaisosallistumista ja -vaikuttamista monin keinoin eri hallinnon-tasoilla.

Lopuksi: legitimizeetti rakentuu osallisuuden kautta jatkuvasti ja julkisesti

Legitimiteetin näkökulma on uuden rakenteen olemassaololle ja toimivuudelle elintärkeää. Millä tavalla legitimizeettiä sitten voidaan rakentaa, tukea, ylläpitää ja uusintaa? Näemme, että osallistuminen hallinnon legitimizeettikysymyksenä voidaan kiteyttää kolmeen johtopäätökseen: legitimiteetin rakentumisen jatkuvuuteen, osallistumisen ja legitimiteetin monimutkaiseen kytkökseen sekä legitimiteetin rakentumisen julkisuuteen.

Ensinnäkin on ymmärrettävä, että julkinen organisaatio ei ole valmiiksi legitiimi, vaan *legitimeetti rakentuu jatkuvasti* organisaation olemassaolon aikana. Kainuun tapauksessa ensimmäisenä legitimiteetin mittarina toimi äänestysaktiivisuus, minkä perusteella maakunta näytti asettuvan vaaliosallistumisen valossa suurin piirtein samalle painoarvolle kuin kunta. Pelkästään äänestysaktiivisuutta tarkastelemalla ja vertaamalla sitä kunnallisvaaliosallistumiseen saadaan varsin yksipuolinen kuva legitimiteetistä. Kun rinnalle nostetaan kyselyaineiston kautta välittyvä kuva kansalaisten näkemyksistä koskien maakuntahallintoa ja -päätöksentekoa, huomataan että kansalaisten luottamus maakuntaan on hyvin heikko ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia pidetään huonoina, minkä perusteella voidaan arvioida maakunnan legitimiteetin olevan vaarassa. Uuden organisaation toiminnan alkaessa legitimizeetti alkaa syötepuolen (vaalit, edustuksellisuus) lisäksi rakentua myös tuotospuolen kautta, kun huomio kiinnittyy siihen, minkälaisia asioita ja minkälaisin tuloksin organisaatio kykenee hoitamaan.

Tämä kytkeytyy toiseen havaintoomme siitä, että *osallistuminen on avainasemassa hallinnon legitimizeetin rakentumisessa*. Vaalit yksistään osallistu-

mismuotona eivät riitä hallinnon legitimeetin rakentumiseen, vaan legitimeetti rakentuu monen tekijän kokonaisuutena. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla on aivan olennainen merkitys legitimeetin hallintorakenteiden luomisessa ja niiden ylläpitämisessä. Mahdollisuus institutionaaliseen osallistumiseen on hallintojärjestelmän legitimeetin kannalta välttämätön, joskaan ei vielä riittävä ehto. Hallinnon tulee olla avoin ja valmis uudenlaisten osallistumistapojen käyttöönottoon ja kansalaisten omaehtoiseen osallistumiseen. Vaaliosallistuminen on siis vain yksi legitimeetin lähde niiden elementtien joukossa, joiden varaan paikallishallinnon legitimeetti rakentuu. Legitimeetti ja osallistuminen eivät liity toisiinsa ristiriidattomasti. Etenkin tämä korostuu, jos osallisuuteen otetaan mukaan kansalaistoiminta ja kansalaisosallisten vaatimukset osallistua vaikuttavasti asioiden suunnitteluun. Pahimmillaan edustuksellisen demokratian ja kansalaisosallistumisen välille syntyy kilpailuasetus, jossa joudutaan punnitsemaan erilaisten osallisuuksien rooleja ja oikeutusta. Uuden paikallishallintotason legitimeetti saa perustansa niistä syötepuolen rakenteellisista ratkaisuista, joissa luodaan pohja osallistumisen mahdollistamiselle. Tämä on kansanvaltaisen aluehallinnon legitimeetin rakentumisen ensimmäinen ehto ja keskeistä erityisesti uuden hallinnontason luomisen alkuvaiheessa. Hallintorakenteen alkutaipaleella legitimeetti rakentuu sen varaan, minkälaisia osallistumisen areenoja kansalaisille tarjotaan.

Maakuntahallinnon luomisessa on huomattava siihen liittyvä totaalinen kulttuurinmuutos. Maakuntien liitot, sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit ovat perinteisesti Suomessa olleet suoran kansalaisosallistumisen ja demokraattisen kontrollin ulkopuolella, ja ne ovat instituutioina täysin toisenlaisen toimintakulttuurin varassa kuin kunnat. Itsehallintoelementti muuttaa välillisesti hallittujen aluetason toimijoiden luonnetta, kun kansalaiset tulevat lähemmäksi päätöksentekoa vaalien kautta. Maakunnallisen instituution on legitimeetin vahvistamiseksi muutettava myös henkistä muotoaan, otettava suora poliittinen ohjaus ja kansalaiset osaksi instituutiota. Pelkkä palvelujen järjestäjän rooli ei tähän riitä.

Kolmanneksi painotamme sitä, että *legitimeetti rakentuu julkisesti*, mikä tarkoittaa, että siihen osallistuvat kansalaisten lisäksi myös media ja olemas-

sa olevat hallinnontasot. Tähän liittyy legitimiteetin yhdistyminen tietoon. Tieto ja valta kietoutuvat yhteen monin tavoin, ja etenkin hallintorakenteiden muutosten yhteydessä sillä, miten ja mihin asioihin argumentointi kohdistuu, on legitimiteetin kannalta suuri merkitys. Kamppailut asioiden oikeista tulkinnoista vaikuttavat oleellisesti poliittiseen ja hallinnolliseen vallankäyttöön ja siihen, miten legitimiiksi uusi hallintorakenne koetaan. Uusi hallinnontaso tarvitsee olemassa olevien hallintorakenteiden hyväksynnän ja tuen. Mikäli esimerkiksi paikallisessa mediassa tai kunnissa voimakkaasti vastustetaan uutta hallinnontasoa ja esitetään se huonossa valossa, sillä on uuden hallinnontason legitimiteettiä syövyttävä vaikutus. Hallinnontasojen välisillä suhteilla on siis merkittävä vaikutus legitimiteetin rakentumiseen. Uuden hallinnontason on oltava paitsi ihmisille merkityksellinen, myös muiden hallintotasojen hyväksyttävissä. Olemassa olevien hallintorakenteiden, erityisesti kuntien, antama hyväksyntä ja tuki aluehallinnolle ovat välttämättömiä, jotta uuden rakenteen on mahdollista toimia.

Jos tarkastelemme tutkimuskysymystämme uudelleen edellä esittämämme valossa, voimme todeta, että uuden hallinnontason luomisella itse asiassa onkin merkittäviä vaikutuksia osallistumiseen ja erityisesti osallistumisen instituutioihin. Uusi taso sinällään vaikuttaa vain vähän osallistumiseen, mutta rakenteellinen uudistus edellyttää hallinnon legitimiteetin kannalta myös kulttuurista ja institutionaalista muutosta, jossa osallistumiselle luodaan tilaa ja paikkoja. Uudet ja vanhat osallistumisen tilat ja paikat muotoutuvat ajan saatossa uudenlaisiksi institutionaalisiksi käytännöiksi, jotka voivat muuttaa hallintoa huokoisemmaksi ja alttiimmaksi erilaisille impulsseille ja paikallisille ja alueellisille valinnoille, alttiimmaksi politiikalle.

Lähteet

- Beetham, David (1991). *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Macmillan.
- Berndtson, Erkki (2008). Political Science in Finland. A discipline in troubled waters. Paper presented in the IPSA Conference on International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives. April 30–2 May 2008, Montreal, Canada.
- Borg, Sami (toim.) (2006). *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisu 1/2006.
- Connelly, Steve (2011). Constructing legitimacy in the new community governance. *Urban Studies* 48:5, 929–946.
- Connelly, Steve & Richardson, Tim & Miles, Tim (2006). Situated legitimacy: Deliberative arenas and the new rural governance. *Journal of Rural Studies* 22:3, 267–277.
- Eshuis, Jasper & Edwards, Arthur (2013). Branding the city: the democratic legitimacy of a new mode of governance. *Urban Studies* 50, 1066–1082.
- Häikiö, Liisa (2007). Expertise, representation and the common good: grounds for legitimacy in the urban governance network. *Urban Studies* 44:11, 2147–2162.
- Härkönen, Helena & Nyholm, Inga & Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni (2015). Legitimaation lähteet metropolirakenteissa. *Hallinnon tutkimus* 34:1, 5–26.
- Jäntti, Anni & Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2010). *Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2007). Kainuun kansalaisvaikuttamisen ohjelma 2006–2012. Kajaani: Kainuun maakunta -kuntayhtymä. http://www.kainuunliitto.fi/sites/default/files/a_6_kansalaisvaikuttamisen_ohjelma.pdf (viitattu 6.5.2016).
- Klijn, Erik-Hans & Edelenbos, Jurian (2013). The influence of democratic legitimacy on outcomes in governance networks. *Administration and Society* 45:6, 627–650.
- Koho, Jenni & Airaksinen, Jenni (2014). Kuntakoon kasvattaminen kuntademokratian heikentäjänä? Tutkimus asukasmäärän vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen vuoden 2012 kuntavaaleissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2014, 464–481.
- Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003).
- Leino, Helena (2006). *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Acta Universitatis Tamperensis 1134. Tampere: TUP.
- Manin, Bernard (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mathur, Navdeep & Skelcher, Chris (2007). Evaluating democratic performance: methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens. *Public Administration Review* 67:2, 228–237.
- Nyholm, Inga & Airaksinen, Jenni & Härkönen, Helena & Haveri, Arto (2016). Helsingin metropolialueen hallinta ja legitimitteetin lähteet. *Hallinnon tutkimus* 1/2016, 41–59.

- Piipponen, Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) (2013). *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012*. Acta 252. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pihlaja, Ritva & Sandberg, Siv (2012). *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012. Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Sandberg, Siv (2016). Länsi-Euroopan palapeli. Teoksessa Antti Mykkänen (toim.) *Maakuntatasehallinto*. Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 103. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Schmitter, Philippe C. (2001). What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished? In Symposium: Mountain or Molehill? A critical appraisal of the Commission. White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper No. 6/01, New York: NY University School of Law.
- Thornhill, Chris (2011). Political legitimacy: A theoretical approach between facts and norms. *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory* 18:2, 135–169.
- Tilastokeskus (2014). Vaalitulostot. <http://www.stat.fi/til/vaa.html>. Viitattu 6.5.2016.
- Wass, Hanna & Wilhelmsson, Niklas (2009). Äänestysaktiivisuus Suomessa – raportti vaaliosallistumisen tutkimisesta, äänestysaktiivisuuden trendeistä ja osallistumistutkimuksen kehitystarpeista. Teoksessa Tomi Kankainen, Heli Pessala, Martti Siisiäinen, Leo Stranius, Hanna Wass & Niklas Wilhelmsson (toim.) *Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tulevaisuuteen*. Oikeusministeriön julkaisuja 2009: 5. Helsinki: Oikeusministeriö.

II

Hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutus: käytäntöjä ja kokemuksia



Kuva: Vesa Kanninen

Kuulemisesta kumppanuuteen? Palvelujen yhteistuotanto asuinalueen kehittämisessä

Sanna Tuurnas ja Arto Haveri

Johdanto: palvelujen yhteistuotanto kansalaiskumppanuuden edistäjänä

Viime vuosina asuinalueiden kehittämistä, ja sen ytimessä asukkaiden osallisuuden vahvistamista, on lähestytty osaltaan palvelujen kehittämisen kautta Suomessa sekä muualla Euroopassa. (Kleinhans 2017; Lowndes & Sullivan 2008; Tampereen kaupunki 2013). Tässä artikkelissa tarkastellaan osallisuutta ja osallistumista¹ erityisesti julkisrahoitteisten *palvelujen* kontekstissa: niiden voidaan nähdä omalta osaltaan muovaavan kaupunkitilaa.

Osallisuuden tunteen vahvistaminen osallistumisen avulla on yksi asuinalueiden kehittämisen ydinlähtökohdista. Asuinalueen kehittämiseen osallistumisen on katsottu lisäävän muun muassa alueiden sosiaalista pääomaa (ks. esim. Bäcklund & Kanninen 2015). Tavoitteena asuinalueiden kehittämisohjelmissa on myös kehittää holistisia palvelumalleja, joissa yhdistetään erilaisten toimijoiden osaamista ja resursseja asuinalueen palveluiden, yhteisöllisyyden, viihtyisyyden ja elinvoimaisuuden lisäämiseksi. Mukana tällaisissa palvelumalleissa voi olla erilaisia julkisen sektorin toimijoita, yksittäisiä asukkaita, alueen yrityksiä sekä alueella toimivia yhteisöjä ja järjestöjä (Lowndes & Sullivan 2008). Palvelujen yhteistuotanto (co-production) on muodostunut yhdeksi asuinalueiden kehittämisohjelmien ydinkäsitteistä (Lowndes & Sullivan 2008).

¹ Osallisuudella tarkoitetaan artikkelissa kansalaisen kokemusta kiinnittymisestä ympäröivään yhteiskuntaan ja yhteisöön. Osallisuuden vahvistaminen nähdään tavoiteltavana keinona ehkäistä syrjäytymistä ja eriarvoisuutta (ks. esim. Terveystieteiden tutkimuskeskus 2016). Osallistuminen nähdään puolestaan keinona vahvistaa osallisuutta (ks. esim. Kettunen 2002; Rahikka-Räsänen & Ryyänen 2014).

Perusajatuksena palvelujen yhteistuotannossa on kansalaisten näkeminen aktiivisina julkis palvelujen tuotantoon ja kehittämiseen osallistuvina toimijoina, ei vain palveluja kuluttavina asiakkaina tai toimenpiteiden kohteina (esim. Osborne 2010). Ideana on palveluiden tuotanto *kansalaisten kanssa, ei kansalaisille* (”not for the public, but with the public”). Voidaan sanoa, että yhteistuotannossa on kyse erilaisista *kansalaiskumppanuuden* muodoista, jolloin julkinen hallinto ja kansalaiset yhdistävät voimansa yhteisen hyvän ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Tällaiset kumppanuudet ovat usein epämuodollisempia kuin esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin väliset kumppanuudet, jotka perustuvat muodollisiin sopimuksiin (ks. esim. Tynkkynen 2013).

Yhteistuotannossa kansalaisella on myös erilaisia rooleja riippuen siitä, millaisesta osallistumisesta on kysymys. On tärkeää ymmärtää näihin erilaisiin rooleihin liittyvät erot ja ideologiset taustat. Esimerkiksi asuinalueiden kehittämisessä kansalaiset voivat osallistua palvelujen ja asuinympäristönsä kehittämiseen sekä asuinalueen asukkaina että alueen palveluja käyttävinä asiakkaina (Tuurnas 2015; ks. myös Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Kuitenkin – kuten tässä artikkelissa toteamme – nämä erilaiset roolit esimerkiksi asukkaana ja asiakkaina saattavat sekoittaa osallistumista edistävässä hankkeissa.

Tätä taustaa vasten tavoittemme on tarkastella, millä tavoin yhteistuotannon idea toteutuu asuinalueen kehittämishankkeessa. Artikkelin empiirinen osuus koostuu asuinalueen kehittämishankkeen tutkimuksesta vuosina 2013–2015. Tampereen kaupungin pilottiprojekti ”LähiVoimala – Osallisuus ja yhteisöllisyys alueen voimavaraksi” on kiinnostava tutkimuskohde, sillä hanke lähti liikkeelle alueella toimivien ammattilaisten toiveesta kehittää alueen palveluita, viihtyisyyttä ja lisätä aktiviteetteja. Ytimessä oli kansalaisten aktivoiminen ja uusien kumppanuuksien muodostaminen, mutta käytännön viranomaistyö ja toimintakulttuuri asettivat hyvälle aikeille myös esteitä matkan varrella.

Muuttuva idea kansalaisuudesta hallinnon uudistusten valossa

Suomalaista julkishallinnon muutosta on perusteltua kuvata muutoksena ensin perinteisestä byrokraatiasta uuden julkisjohtamisen (New Public Management) suuntaan ja sittemmin kohti monitoimijaista hallintaa (governance). Vaikka

nykytilannetta useissa julkisen hallinnon organisaatioissa ja kunnissa luonnehtii kaikkien näiden kolmen hallintoideologian jonkinasteinen yhtäaikainen läsnäolo, hallitseva ajattelutapa on selvästi kehittynyt näiden kolmen portaan kautta. Emme tarkastele tässä näitä hallintoideologioita tai uudistusliikkeitä yksityiskohtaisesti, vaan kiinnitämme huomion siihen, miten kukin suuntaus näkee ideaalisti kansalaisen roolin ja suhteen julkiseen hallintoon. Samoin kuin jokainen hallintoideologioista sisältää tietynlaisen käsityksen julkisen hallinnon roolista, keskeisistä toimintatavoista ja menettelyistä, ne sisältävät myös käsityksen siitä, mikä on kansalaiselle paras mahdollinen rooli ja asema suhteessa julkisen sektorin toimijoihin (ks. myös Bäcklund ym. 2014).

Perinteisessä julkisessa hallinnossa eli byrokratiamallissa kansalaisen roolia on usein hieman kärjistäen kutsuttu hallintoalamaiseksi (esim. Nyholm ym. 2016). Hallintoalamaisena kansalainen on toimintojen objekti, asioiden vastaanottaja ja nöyrä käskyjen toteuttaja ilman omaa aktiivista panosta. Hallintoalamaisuus on kärjistettyä siinä mielessä, että kansalaisella on demokradiassa aina myös ohjaajan rooli. Byrokratiamallissa tämä rooli halutaan kuitenkin mieluummin nähdä eräänlaisena passiivisen omistajan kuin aktiivisen vaikuttajan roolina. Kuntien kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että ideaalisti kuntalainen äänestää kerran neljässä vuodessa edustajansa kunnanvaltuustoon, ja puuttuu muuten vähemmän hallinnon toimintaan (ks. myös Jäntti ym. tässä teoksessa). Perinteisessä hallinnossa ”liian suuri” aktiivisuus voidaan nähdä jopa haittana, koska hallintokoneisto ei pysty käsittelemään aktiivisuutta vaan tukkiutuu (Peters 2002).

Uusi julkisjohtaminen (New Public Management) on korostanut kuntien luonnetta teknisesti tehokkaina palvelukoneina ja palvelujen tilaajana. Orientaatio näkyy jo terminologiassa, jossa vilahtelevat sellaiset käsitteet kuin kilpailu, valinnanvapaus, mittaaminen, arviointi, tilaaminen ja tuottaminen (Ball ym. 2000). Vastaavasti kuntalaisille se on tarjonnut asiakkaan ja kuluttajan roolia. Kuntalaisen odotetaan olevan kiinnostunut julkisen hallinnon toiminnasta lähinnä kulloisenkin palvelun tilanneyhteydessä, esimerkiksi siten, että pienten lasten vanhemmat ovat kiinnostuneita antamaan palautetta päiväkotien ja koulujen toiminnasta. Kuntalainen on yhteydessä kuntaansa lähinnä palvelutilanteissa ja tekee merkittäviä valintoja valitessaan palveluita

joko kunnalta tai muilta palvelujen tuottajilta. Uuden julkisjohtamisen ideaalissa kuntalainen ei ole pelkästään passiivinen omistaja, mutta ei myöskään aktiivisesti tai monipuolisesti toimintaan osallistuva asukas.

Uuden julkisjohtamisen oppien myötä ajatus kansalaisesta yhteistä etua tavoittelevana yhteisön jäsenenä jäi myös osaltaan sivurooliin. Edelleen, managerialismin oppien mukainen toimintalogiikka voi periaatteessa antaa palvelujen käyttäjille jaloilla äänestämisen mahdollisuuden, mutta se ei välttämättä tarjoa mahdollisuutta palveluihin vaikuttamiseen (Denhardt & Denhardt 2008; Osborne 2010). Utta julkisjohtamista on kritisoitu myös siitä, että se keskittyy organisaatioiden sisäisten prosessien parantamiseen ja tehostamiseen, eikä sen vuoksi huomioi organisaatioita ympäröivää kompleksista järjestelmää, jossa julkisia palveluja tuotetaan (Osborne 2010; Haveri 2006).

Toisin kuin uudessa julkisessa johtamisessa, uudessa julkisessa hallinnassa (New Public Governance) lähtökohta on kunnan näkeminen laajemmassa yhteisöllisessä kontekstissa, jolloin kunnan tulee mobilisoida asukkaiden osallistumista ja kannustaa osallistumaan (Nyholm & Haveri 2009; myös Klijn 2008). Kuntalainen idealisoidaan tässä mallissa aktiiviseksi asukkaaksi, joka pyrkii monin tavoin vaikuttamaan oman kuntansa toimintaan, ei vain yksittäisissä palveluissa, vaan laajemmin kunnan kehittämisessä. Kuntalainen nähdään sekä omistajana, kumppanina, että palvelujen aktiivisena kehittäjänä.

Palvelujen yhteistuotanto uuden julkisen hallinnan ydinkäsitteenä

Yhteistuotanto on aktiivista kansalaisuutta, verkostoja ja kumppanuutta koostavan uuden julkisen hallinnan ydinkäsite (Osborne & Stokosch 2013). Yhteistuotantoon liittyvä keskustelu on laajaa eurooppalaisessa viitekehyksessä, mutta on saanut tähän asti vähemmän jalansijaa suomenkielisessä kirjallisuudessa (ks. esim. Osborne 2017). Vaikka yhteistuotanto on noussut trendikääksi käsitteeksi 2010-luvun julkisen johtamisen alalla, sen juuret juontavat 1970-luvulta. Tällöin Elinor Ostrom tutkimusryhmineen kehitti yhteistuotannon käsitteen tavoitteenaan korostaa ruohonjuuritason vuorovaikutuksen merkitystä kansalaisten ja viranomaisten välillä palvelujen tehokkuuden ja luottamuksen vahvistamiseksi (ks. esim. Ostrom ym. 1978). 1980-luvulle siirtyäessä uuden julkisjohtamisen opit kuitenkin syrjäyttivät yhteistuotannon

teoreettisen kehittämisen. John Alfordin (1988) mukaan yhteistuotannon perusidea nojautui ajan hengen vastaisesti liikaa kansalaisten altruismiin. Markkinaohjautuvassa ilmapiirissä tämä koettiin liian epävarmaksi lähtökohdaksi julkisille toimintojen kehittämiseksi.

Nykyisessä keskustelussa palvelujen yhteistuotanto ymmärretään käsitteellisesti monella eri tavalla riippuen siitä, mistä tutkimusperinteestä ja ideologisesta lähtökohdasta käsitettä tarkastellaan. Yhteistuotantoa voidaankin tarkastella erilaisista tulkintakehyksistä käsin. (Tuurnas 2016b.) Näitä tulkintakehyksiä kuvaamme seuraavaksi tarkemmin.

Ensinnäkin, yhteistuotanto liittyy edellä kuvattuun uuden julkisen hallinnan uudistusliikkeeseen, jossa julkiset toimijat, kuten kunta, nähdään toimijana, jonka tehtävänä on kannustaa ja edesauttaa kuntalaisia ja alueella toimivia yhteisöjä aktiivisiksi toimijoiksi. Tästä näkökulmasta palvelujen yhteistuotanto nähdään olennaisena ja sisäänrakennettuna osana julkisia palvelujärjestelmiä, jotka perustuvat kumppanuuteen ja verkostoihin (Osborne 2010). Uuden julkisen hallinnan lähtökohdista tarkasteluna yhteistuotanto voidaankin kuvata erityisesti ideaalina *institutionaalisenä toimintatapana*. Yhteistuotantoa insitutionaalisenä toimintatapana voidaan pitää normatiivisena ideana ja ideologiana siitä, miten julkisen hallinnon tulisi toimia.

Toiseksi, yhteistuotannon käsitteen avulla voidaan kuvata *muuttuvia subteita valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä*. Tämä yhteistuotannon tulkintakehys korostaa erityisesti kansalaisten tuottajaroolia sekä vastuuta omasta hyvinvoinnistaan. Varsinkin anglosaksisissa maissa kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen liittyy erityisesti Big Society -politiikkaohjelmaan, jossa valtaa siirretään valtiolta yhteisöille ja kansalaisille (esim. Bailey 2011; Davies & Pill 2012). Näin tulkittuna yhteistuotannolla tarkoitetaan sananmukaisesti järjestelyjä, joissa yksittäiset kansalaiset tai erilaiset kansalaisten muodostamat ryhmät tuottavat palveluja itselleen ja kanssaihmisilleen, esimerkiksi erilaisten järjestöjen tai tukiryhmien kautta. Esimerkkeinä toimii vaikkapa erilaiset yhteisökirjastot (julkisrahoitteisten kirjastojen puuttuessa) tai järjestöjen kautta toimiva vapaaehtoistyö, jossa ihmiset toimivat ”rinnallakulkijoina” toisilleen vaikean elämäntilanteen kohdatessa.

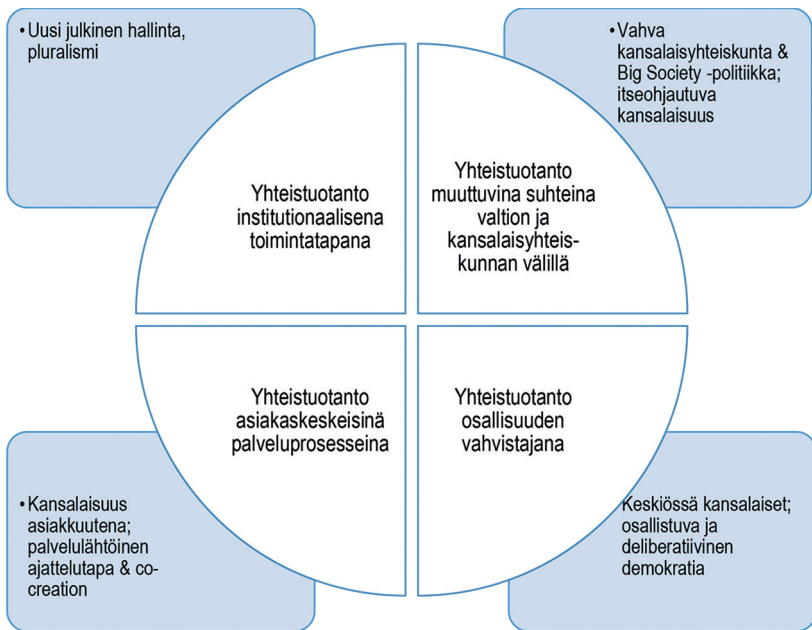
Tästä tulkintakehyksestä käsin tarkasteltuna yhteistuotannon taustarationaliteettina on kehittää erilaisia, paikallisia ratkaisuja julkis palvelujen tuottamiseen vähenevien julkisten palvelujen tilalle ja rinnalle (Bailey 2011). Tämä herättää myös kritiikkiä. Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen voidaankin nähdä myös tapana ajaa alas julkisia palveluita, ja siirtää vastuuta yksilöille ja yhteisöille (Bailey & Pill 2011; Bäcklund & Kanninen 2015).

Kolmanneksi, yhteistuotanto voidaan nähdä myös *tapana vahvistaa osallisuutta sekä yksilö- että yhteisötasolla* (Pestoff 2009). Tällöin tavoitteena on palvelujen laadun parantaminen erilaisia osallistumismekanismeja, kuten konsultointia ja osallistuvaa suunnittelua käyttämällä (Osborne & Strokosch 2013). Tavoitteena on tällöin osallistumisen lisääminen sinänsä, ja tätä kautta osallistuvan demokratian periaatteen vahvistaminen (ks. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea 2011). Erityisesti silloin, kun yhteistuotantoa tarkastellaan yleisesti osallistumista vahvistavana toimintana, erilaisten kansalaisryhmien edustavuus nousee olennaiseksi kysymykseksi (Jakobsen & Calmar 2013). Voidaan kysyä, kenen äänellä kansanvaltaa tulevaisuudessa tullaan viemään eteenpäin, sillä heikommassa asemassa olevat voivat hyvistä aikeista huolimatta estyä saamasta ääntään kuuluville (Bailey 2011; Eriksson & Vogt 2012; Perry 2007).

Yhteistuotannon neljäs tulkintakehys kumpuaa *asiakaslähtöisestä palvelulogiikasta* (service-dominant logic), jossa palvelujen – niin yksityisen kuin julkisen organisaation tuottamana – tulisi perustua arvon yhteisluomiseen (value co-creation; ks. Saarijärvi 2011). Julkisen hallinnon tutkimuksessa *co-production*- ja *co-creation*-käsitteitä käytetäänkin usein synonyymeina (Voorberg ym. 2014). Taustarationaliteettina tässä tulkintakehyksessä on erityisesti kehittäminen ja uuden luominen, ja tavoitteena ovat sosiaaliset ja käyttäjälähtöiset innovaatiot, joiden avulla pyritään uudistamaan julkisia palvelujärjestelmiä (Osborne & Strokosch 2013). Tämä yhteistuotannon tulkintakehys ei kuitenkaan huomioi järjestelyjä, joissa kansalaiset tai yhteisöt toimivat palvelujen tuottajaroolissa, eivätkä vain palvelujen kehittäjinä tai palveluprosessiin osallistuvina tahoina.

Kuvio 1 kiteyttää yhteistuotannon erilaiset tulkintakehykset jakamalla käsitteen neljään tekstissä esiteltyyn näkökulmaan. Kuvion kautta hahmot-

tuu myös yhteistuotanto-käsitteeseen liittyvä hajanaisuus ja sekavuus. Erilaiset tavoitteet ja taustarationaliteetit voivat osittain olla ristiriidassa toistensa kanssa. Hieman kärjistäen, esimerkiksi asiakaslähtöisyyden tavoite yhtäältä ja osallistuvan demokratian vahvistaminen toisaalta perustuvat erilaisiin taustaoletuksiin siitä, kenen tulisi osallistua kehittämiseen: kansalaisten vai asiakkaiden? Myös se, onko tavoitteena erityisesti aktivoida kansalaisia yhteis-kehittäjiksi innovaatioita luomaan vai tuottamaan palveluita, sisältää melko erilaisia taustatavoitteita.



Kuvio 1. Yhteistuotannon tulkintakehykset ja niiden taustatavat
(muokattu lähteestä Tuurnas 2016b, 38).

Edellä käytyyn keskusteluun liittyen, kansalaisen erilaisia rooleja voidaan kuvata myös sen mukaan, onko kyse yksittäisen kansalaisen ja palveluntuottajan välisestä yhteistuotannosta, vai laajempien ryhmien, yhteisöjen ja julkisen valtan kumppanuudesta.

Asukkaiden ja asiakkaiden osallistumista järjestöjen, yhdistysten ja esimerkiksi asukaslautakuntien kautta voidaan kuvata kollektiivisen yhteistuotannon (collective co-production) avulla. Kollektiivinen yhteistuotanto viittaa myös erityisesti kolmannen sektorin ja julkisten toimijoiden kumppanuuteen. Yksilötason yhteistuotanto (individual co-production) kuvaa puolestaan palveluiden käyttäjien suoraa osallistumista palveluiden tuottamiseen ja kehittämiseen. Tällöin yhteistuotanto voi tarkoittaa esimerkiksi palvelujen käyttäjien kokemusasiantuntijuuden hyödyntämistä palvelujen kehittämisessä. Lisäksi yhteistuotantoon liittyvässä keskustelussa voidaan vielä erottaa omakseen ryhmätason yhteistuotanto (group co-production), josta esimerkkinä voi olla vaikkapa naapurivahtitoiminta, jossa asukkaat sitoutuvat oman asuinympäristönsä turvallisuuden ylläpitoon (Brudney & England 1983). Ryhmätason yhteistuotantoa voi kuvata myös neljännen sektorin toimintoina, kuten erilaisina kaupunki- ja kaupunginosaliikkeinä (vrt. Mäenpää ym.; Pyyry ym. tässä teoksessa).

On myös olennaista kysyä, onko yhteistuotanto vapaaehtoinen valinta kansalaiselle? Jos tulkitsee käsitettä Verschuere ym. (2012, 1085) kuvaamalla tavalla, vastaus on kyllä – yhteistuotanto on kansalaisille vapaaehtoista: ”[Yhteistuotannolla tarkoitetaan] erilaisia toimintoja, joissa palveluntuottajat ja kansalaiset osallistuvat palvelujen tuottamiseen. Palveluntuottajat ovat näissä prosesseissa ammattilaisen roolissa, kun taas kansalaisten kontribuutio perustuu heidän käyttämiensä palveluiden **vapaaehtoiseen**, palvelujen laadun/määrän kehittämiseen. Kansalaiset voivat olla tässä prosessina osallisina yksilöinä tai jonkun ryhmän jäsenenä.”

Tarkastellessa yhteistuotantoa osallisuutta vahvistavana toimintana, tai toisaalta muuttuvina suhteina valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä (ks. kuvio 1), vapaaehtoisuus on keskustelun ytimessä. Laajemmassa yhteiskunnallisessa kehyksessä vapaaehtoisuus liittyy edellä käsitelyyn demokratiakeskusteluun: ketkä osallistuvat esimerkiksi oman asuinalueensa tai asuinalueen palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen (ks. myös Rättilä & Rinne tässä teoksessa)? Miten kehittämisestä poisjättäytyminen vaikuttaa siihen, mihin suuntaan esimerkiksi asuinalueita kehitetään?

Edelleen, kun yhteistuotantoa tarkastellaan kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen valossa, vapaaehtoisuus voi myös muuttua pakoksi. Esimerkkinä voi toimia tilanteet, joissa perinteisesti julkisen toiminnan piiriin kuuluva palvelu (kuten edellä mainittu esimerkki kirjastosta) joko lakkaa olemasta, tai siirtyy yksittäisten vapaaehtoisten kansalaisten tai yhdistysten hoidettavaksi (ks. esim. Eriksson & Vogt 2012).

Kuitenkin, tarkastellessa yhteistuotantoa arvon luomisen prosessin näkökulmasta (co-creation of value), vapaaehtoisuudesta keskusteleminen muuttuikin epäolennaiseksi: tästä näkökulmasta yhteistuotanto on sisäänrakennettu osa palveluprosesseja, ja palveluprosessi muotoutuu aina asiakkaan ja ammattilaisen vuorovaikutuksen seurauksena huolimatta siitä, ovatko osapuolet sitoutuneet siihen vai eivät (Osborne & Strokosch 2013). Esimerkkinä toimii sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kohtaaminen. Asiakkaan kyky kertoa tarpeistaan, ja toisaalta esimerkiksi työntekijän kyky ymmärtää asiakkaan tarpeita yhdessä luovat palveluprosessin kulun. Lopputulos on siis aina palveluprosessin osapuolten vuorovaikutuksessa syntynyt, ja se voi olla onnistunut tai ei.

Yhteenvedon toteamme, että erilaisten tulkintakehysten ymmärtäminen ja selkeyttäminen on olennaista, kun yhteistuotanto nostetaan julkisten kehittämishankkeiden, esimerkiksi asuinalueen kehittämisen, pääideologiaksi. Edellä kuvattujen esimerkkien kautta hahmottuukin käsitteiden hierarkia, jossa yhtäältä puhutaan mikrotasolla tapahtuvasta vuorovaikutusprosessista, ja toisaalta hyvinvointiyhteiskuntaa laajasti koskettavasta kysymyksestä. Eri-laiset yhteistuotannon muodot ja tulkintakehykset vaikuttavat myös siihen, tarkoitetaanko asiakasta, asukasta vai kansalaista yhteisön jäsenenä (ks. kuvio 1).

Olemme pyrkineet edellä kuvaamaan sitä, että yhteistuotannossa kansalaisen ja julkisen hallinnon välinen suhde ja kumppanuuden taso on moniselitteistä, ja kansalaisille on näissä prosesseissa, tulkintakehyksestä riippuen, määritelty monia erilaisia rooleja. Olennaista on tunnistaa aktiivisen kansalaisuuden ja kansalaisikumppanuuden (normatiivinen) ideaali osallistumiskeskustelussa, sekä ymmärtää, että yhteistuotannon käsitteen avulla voidaan vii-

tata erilaisiin osallistuvaan demokratiaan ja kansalaisyhteiskuntaan liittyviin ilmiöihin (ks. kuvio 1; Evers 1998).

Artikkelin seuraavassa osuudessa tarkastellaan yhteistuotannon erilaisia muotoja yksilötason ja kollektiivisen tason kautta, koskettain sekä yksittäisiä kansalaisia asukkaina ja asiakkaana, sekä erilaisia kolmannen ja neljännen sektorin edustajia. Artikkelin empiirinen osuus kuvaa yhteistuotannon erilaisia toimintamuotoja asuinalueen kehittämishankkeessa. Tampereen kaupungin projekti *LähiVoimala – Osallisuus ja yhteisöllisyys alueen voimavaraksi* (2013–2015) lähti liikkeelle alueella toimivien ammattilaisten havainnosta, että alueella olisi tarvetta erityisille kumppanuutta ja yhteisöllisyyttä vahvistaville toimille. Tavoitteena oli kehittää yhteisöllisyyttä luova toimintamalli, johon alueen asukkaiden olisi helppo osallistua ja kytkeytyä.

Projektisuunnitelman mukaisesti tavoitteena oli luoda konseptoitu kokonaisuus, joka voisi olla siirrettävissä myös muille Tampereen asuinalueille. Alueen asukkaiden aktivoiminnan avulla oli ideana luoda ihmiselle tunne siitä, että he ovat tärkeä osa aluetta, ja saada heidät ”kiinnittymään” omaan asuin- ympäristöönsä ja olemaan ylpeitä siitä. Toiveena oli myös vahvistaa asukkaiden osallistumista palveluiden tuotantoon ja/tai suunnitteluun. Lisäksi, erityisesti hankkeen alussa ideana oli luoda uusia palveluita alueelle, ja osallistumisen painopisteenä oli erityisesti palvelujen kehittäminen. Tavoitteena ei siis niinkään ollut poliittiseen päätöksentekoon osallistumista, johon kaupungilla oli jo olemassa toimintaa (kuten Alvari-toiminta, ks. Kurkela & Airaksinen 2015), vaan asukkaiden aktivoiminen ja osallistumisen vahvistaminen palvelujen yhteiskehittämisen kautta.

Artikkelin empiirinen osuus perustuu kahteen osatutkimukseen (Tuurnas 2015; 2016). Ensimmäisessä osatutkimuksessa (Tuurnas 2015) tarkasteltiin yhteistuotantoa julkisia palveluita tuottavien ammattilaisen näkökulmasta pohtien, miten ammattilaiset oppivat kehittämään ja tuottamaan palveluita yhdessä asukkaiden kanssa. Toinen osatutkimus (Tuurnas 2016) tarkasteli näiden ammattilaisten kapasiteettia toimia motivointi- ja aktivointiroolissa. Tutkimuksessa kysyttiin, miten julkiset toimijat voivat edistää vaikuttavaa yhteistuotantoa lähiökehittämisen kontekstissa? Näin ollen tutkimuksen koh-

teena olivat toisaalta hankkeen prosessi ja toisaalta sen tulokset. Aineisto ja sen käyttö on kuvattu taulukossa 1.

Taulukko 1. Aineiston kuvaus

Aineisto	Tavoite	Kuvaus
Semi-strukturoidut haastattelut (n = 20), täysin litteroitu	Hankkeen avaintoimijoiden erilaisten tulkintojen ymmärtäminen projektin tavoitteista ja tuloksista sekä projektista prosessina	8 yksilöhaastattelua ja 1 ryhmähaastattelu (kohteena keskijohto) 4 alueella toimivan ruohonjuuritason työntekijän haastattelu 3 järjestöjen edustajien haastattelu 3 alueen asukkaan haastattelu 1 kaupungin ylimmän johdon haastattelu
Osallistuva havainnointi (osittain litteroitu) Kesto hankkeen ajan 3/2013–9/2014	Prosessin kokonaisvaltainen ymmärtäminen havainnoimalla	Tutkimuspäiväkirjan pito hankkokousten osalta 18 kk:n ajan Osallistuva havainnointi hankkeessa toteutetuissa tapahtumissa (asukastilaisuudet alueella)
Projektihenkilöstön toteuttama asukaskysely (N = 385)	Asukkaiden näkemyksen ymmärtäminen alueen palvelujen kehittämistarpeista	Aineiston laadullinen hyödyntäminen avointen vastausten osalta: millaisia tarpeita asukkailla oli ja miten hankkeen työntekijät pyrkivät niihin vastaamaan?
Asukaskysely II asukaille (N = 131) ja alueella toimiville järjestöille ja kaupungin työntekijöille (N = 22)	Ymmärrys hankkeesta ja sen vaikutuksista erilaisten toimijoiden näkökulmasta	Aineiston laadullinen hyödyntäminen seuraavien kysymysten osalta: millä tavoin olet osallistunut hankkeeseen? Mitä olet kuullut hankkeesta? Mitä mieltä olet hankkeen vaikutuksista alueella?
Projektisuunnitelmat ja kokouspöytäkirjat	Virallisten suunnitelmien ja niihin kirjattujen tavoitteiden jännitteinen suhde eri toimijoiden sekä tutkijan tulkintoihin prosessista ja hankkeen lopputuloksista	Hankesuunnitelma Hankkeen esittelymateriaalit 9 kokousmuistiota

Tässä artikkelissa esitelty tapaus on luonteeltaan deskriptiivinen. Tarkoituksena on havainnollistaa yhteistuotannon käytännön toteuttamiseen liittyviä erilaisia haasteita yksilötason yhteistuotannon (asukas- ja asiakaskumppanuus) ja kollektiivisen yhteistuotannon muotojen (kumppanuus alueen yhteisöjen, yri-

tysten ja järjestöjen kanssa) erilaisista lähtökohdista. Tämän asetelman kautta voidaan hahmottaa yhteistuotannon erilaisten muotojen ”tilaa” käytännössä.

Alla kuvatun tutkimustapauksen projektin suunnittelusta ja toteuttamisesta vastanneita toimijoita kutsutaan ammattilaisiksi tai projektiryhmäksi, riippuen siitä, oliko lainaus yksilö- vai ryhmätilanteesta. Muita alla siteerattuja toimijoita kuvataan heidän rooliensa mukaisesti asukkaiksi tai esimerkiksi järjestön edustajiksi.

Millaiseksi yhteistuotantoprosessit muodostuivat käytännössä?

Kehittämishankkeen toimintoja suunnitella alueella toimivista palveluntuottajista koostuva projektiryhmä keräsi asukkailta tietoa alueen kehittämis-kohteista, sekä ideoita projektin toteuttamista varten. Painotus oli erityisesti palvelujen kehittämisessä alueella. Asukkailta toivottiin ideoita ja aloitteita esimerkiksi matalan kynnyksen harrastustoiminnan kehittämiseksi. Toisaalta ideoita pyydettiin myös asuinalueen fyysisen viihtyisyyden parantamiseksi. Tätä tarkoitusta varten tehtiin asukaskysely, joka kohdistettiin erityisesti alueen lapsiperheille. Kyselyn tavoitteena oli myös tiedottaa asukkaita alkaneesta hankkeesta, ja motivoida heitä osallistumaan hankkeeseen. Hankkeen alkuvaiheessa toteutettiin myös taidetyöpajoja, joiden avulla kerättiin lasten näkemyksiä asuinalueen kehittämiseksi. Lapset saivat mahdollisuuden pohtia maalaamisen ja piirtämisen avulla unelmien asuinaluetta. Maalauksista koottiin taidenäyttely, joka oli esillä paikallisessa ruokakaupassa. Tarkasteluna yhteistuotantoprosessina, kyselyt ja taidetyöpajat edustavat enemmän konsultointia kuin kumppanuutta, sillä toiminnan kehys oli jo valmiiksi määritelty hankkeen ammattilaisista koostuvan projektiryhmän toimesta.

Projektiin osallistuneiden ammattilaisten näkökulmasta taidetyöpajat ja kyselyt kuitenkin toimivat arvokkaina ja hyödyllisinä välineinä projektin toimintojen suunnittelussa. Ideointi aiheutti kuitenkin myös uudenlaisia paineita projektiryhmälle, kun asukkailla oli paljon erilaisia kehittämis ehdotuksia, mutta hankkeessa oli vain erittäin rajalliset taloudelliset resurssit toteuttaa niitä. Jo pienimuotoisilta tuntuvat ehdotukset esimerkiksi värikkyuden lisäämisestä asuinalueella muuttuivat kysymykseksi resursseista ja vastuusuhteista eri palvelusektoreiden kesken.

[...] sitten yhtäkkiä huomataan, että ei herranjumala, ne toivoo sellaisia asioita että me ei ilmeisesti voida toteuttaa niitä. Aivan järkyttävää. Tai sanotaan niin, että se on toisaalta rahasta kiinni, mutta toisaalta se on myös kiinni siitä että [ne toimijat], jolle tällöisten tiettyjen asioiden tekeminen kuuluisi, on vähän semmoinen ettei paljoa kiinnostaa. (projektiryhmän jäsen, haastattelu 4)

Hankkeen edetessä osa asukkaiden ideoista pääsi kuitenkin toteutukseen: alueelle muun muassa saatiin asukkaiden toiveesta graffitiseinä. Lisäksi lasten leikkipaikkoja kohennettiin. Projektissa toimiville ammattilaisille asukkaiden odotuksiin vastaaminen oli kuitenkin edelleen ongelmallinen asia. Edustavuus ja tasa-arvoisuus nousivat usein projektiryhmän palavereissa keskustelunaiheiksi. Kyselydatan hyödyntäminen ja yksittäisen toiveiden ”ylikatsominen” näyttäytyi erityisesti osaamiskysymyksenä. Ammattilaiset pohtivat paljon muun muassa sitä, että kyselyiden kautta tavoitetaan vain tietyn, aktiivisen asukaskunnan ääni (Tuurnas 2015; vrt. Rättilä & Rinne; Kallio & Häkli tässä teoksessa). Kiperistä kysymyksistä huolimatta projektin tavoitteena oli vahvistaa osallistumista, ja tätä tavoitetta kohti jatkettiin.

Osallistumista pyrittiin vahvistamaan esimerkiksi lisäämällä vuorovaihtusta. Tätä tarkoitusta varten projektin suunnittelupalaverit avattiin asukkaille. Tämä tapahtui kuitenkin vasta projektin ollessa jo täydessä vauhdissa. Alkuvaiheessa projektin suunnittelupalaverien ’avaaminen’ kaatui edustuksellisuuden kysymyksiin ja ammattilaisten epärointiin siitä, kenet paikalle voisi kutsua, jotta henkilöt edustaisivat mahdollisimman laajasti alueen asukkaita. Tästä huolimatta hankkeessa kehitettiin *Ydinryhmä*, jonka tarkoituksena oli ideoida uusia toimintoja asukkaiden ja alueen yhteisöjen kanssa. Loppujen lopuksi paikalle näihin tapaamisiin tuli vain muutama asukas. Lisäksi tapaamisiin osallistui muutamia alueella toimivia yhteisöjä. Projektiin osallistuneiden ammattilaisen näkökulmasta tilanne näytti turhautavalta.

Nyt mitä me ollaan siellä tehty tällä hetkellä, niin ollaan järjestetty tilaisuuksia, joissa on suurin osa virkamiehiä ja viranhaltijoita, hyvää tarkoittaen, mutta ne ei vaan niiden asukkaiden näkökulmasta ole kiinnostavia eikä ne halua toisaalta sitoutua kauhean paljon niihin juttuihin. (projektiryhmän Focus group -haastattelu)

Asukkaan näkökulmasta ydinryhmän kokoontumiset näyttivät samaan tapaan turhauttavalta. Voidaan sanoa, että ydinryhmien valtatasapaino vinoutui jo siinä vaiheessa, kun paikalle saapui vain pieni joukko yksittäisiä asukkaita, ja toisaalta paikalla oli paljon alueella toimivia ammattilaisia (mikä sinänsä voidaan nähdä erittäin positiivisena asiana).

Olisin toivonut asukkaana päästä enemmän toimintaan mukaan. Ehkäpä oli vaikea päästä kokouksissa asian ytimeen, kun ei ollut valmista mallia, mitä voisi alkaa tehdä. Jotenkin halusin kehittää aluetta, mutta en ainaakaan kokouksissa yksittäisenä asukkaana päässyt kunnolla projektiin mukaan. Kokoukset olivat enemmän asiantuntijalähtöisiä. (asukas, kyselyn avoin vastaus)

Kaiken kaikkiaan haastatellut projektissa toimineet ammattilaiset kokivat yksittäisten asukkaiden motivoimisen osallistumiseen erittäin haastavaksi. Keskusteluissa todettiin, että yksinkertainen ja selkeä agenda olisi avainasia. Ammattilaiset myös tunnistivat oman toimintansa rajoitteet. Kuten edellä todettiin, ammattilaiset usein alkavat automaattisesti suunnitella ja kehittää asukkaiden tai tiettyjä palveluja käyttävien asiakkaiden *puolesta* toimintoja. Tämä ammatillinen lähtökohta olikin vahvasti läsnä hankkeessa. Suurin osa projektin piloteista oli täysin alueella toimivien ammattilaisten ideoimia. Hankekokouksissa esille nousi myös kehittämisen vinoutunut logiikka, jossa lähtökohtana on se, että täytyisi kehittää jotain uutta – jotain puuttuu. Tämä ajatusmalli ei sisällä sellaista kehittämisen lähtökohtaa, jossa jo olemassa olevia asioita voisi tehdä paremmin, tai uudella tavalla.

Asukkaat vaikuttivat projektiin lähinnä tarjoamalla kehittämisen syötteitä kyselyn kautta. Toki on huomionarvoista, että asukaskyselyt toimivat projektin punaisena lankana, ja niissä esitettyjä toiveita pyrittiin parhaalla mahdollisella tavalla toteuttamaan. Kuitenkaan aidosta kumppanuudesta ei tässä yhteydessä voi puhua. Tämä ”viranomaisten linssien” läpi katsominen kehittämistyössä voidaankin nähdä esteenä aidon vuorovaikutuksen ja asukaskumppanuuden syntymiselle.

Kriittinen havainto oli myös se, että kansalaisten erilaiset roolit (kuten artikkelimme teoreettisessa osuudessa on todettu) aiheuttivat myös häm-

mennystä ammattilaisten keskuudessa. Osallistumisen retoriikka näyttäytyi samanlaisena asukas- ja asiakasosallisuuden välillä:

Jos ajatellaan kaupunkia, niin kaupunki on nyt monien palveluiden tuottaja siellä alueella. Niin se että kenen mielipiteitä tarvitaan? Asukkaiden vai asiakkaiden? Siinä on kaksi eri ryhmää, vaikka ne on samoja tietyllä tapaa samoja persoonia, mutta ne on eri roolissa riippuen päivästä ja tarpeesta. Ehkä meilläkin menee osin tässä omassakin työssä sekaisin nämä käsitteet ja yritetään asiakkailta saada semmoista tietoa, mikä pitäisi saada asukkailta ja päinvastoin. Se on aika oleellinen kysymys, kun mietitään että mitä erilaisia palveluita järjestetään jollain alueella. Että kenen puoleen käännetään missäkin asiassa? Ketä piinataan? Kenelle tarjotaan mahdollisuuksia? (projektiryhmän Focus group -keskustelu)

Hankkeen yhtenä tärkeänä tavoitteena oli myös lisätä kumppanuutta alueen kolmannen sektorin toimijoiden, yhteisöjen ja yritysten kanssa. Kumppanuuden vahvistaminen näiden toimijoiden kanssa etenikin selkeästi nopeammin kuin yksittäisten asukkaiden tasolla. Hankkeen onnistuneimpiin pilotteihin kuului uusi, matalan kynnyksen palvelu, jossa erilaiset kaupungin palvelutuottajat sekä alueen kolmannen sektorin toimijat yhdessä kehittivät ja toteuttivat uudenlaista matalan kynnyksen toimintaa riskiryhmiin kuuluville lapsiperheille. Toimintaan kuului esimerkiksi perhesirkusta ja muita aktiviteetteja (ks. Perhevoimala-malli²).

Kumppanuutta vahvistettiin lisäksi erilaisten tapahtumien kautta. Alueella olikin paljon motivoituneita järjestöjä ja yhteisöjä, jotka ottivat aktiivisen roolin tapahtumien järjestelyissä ja toteutuksessa. Haastateltujen järjestöjen edustajien mukaan tapahtumat toimivat hyvinä alustoina järjestöille tiedottaa asukkaita omasta toiminnastaan. Samalla tapahtumat tarjosivat alustan eri järjestöjen ja kaupungin toimijoiden kumppanuuden syntymiselle ja vahvistamiselle. Toisaalta alueen kolmannen sektorin toimijat toimivat tiedon välittäjinä asukkaille.

Kumppanuuden vahvistaminen yhteisöjen ja kolmannen sektorin kanssa näyttäytyikin luonnollisempaa ammattilaisille suhteessa kumppanuuteen yksittäisen asukkaiden tai palvelunkäyttäjien kanssa. Syyksi tähän voidaan

² Perhevoimala-mallin kuvaus: <http://lahivoimala.net/toiminnotkokeilut/perhevoimala/> (linkitetty 12.10.2017).

nähdä ammattilaisten sisäänpäin kääntyminen siltä osin, että erityisesti asukkaiden mieltäminen kumppaneiksi on ammattilaisille vaikeaa:

Tietyllä tapaa voisi mun mielestä olla vaikka enemmänkin niitä viranomaistapaamisia, tai sellaisia kolmannen sektorin tapaamisia, mihin me kaikki osallistuttaisiin edustajina (lihavointi kirjoittajien lisäämänä). Jotka ei olisikaan niille asiakkaille, vaan ne olisi meille toimijoille. Koska se vaatii pitkän tien, se että voidaan sopia asioista, kun kohta ollaan istuttu puolitoista vuotta saman pöydän ääressä, me tiedetään miltä me näytetään ja mikä meidän nimi ja yhteystiedot on. (haastattelu 4, ammattilainen)

Toisaalta, vaikka asukaskumppanuus ammattilaisten osalta näyttäytyikin vaikeana asiana, kyselyihin vastanneiden asukkaiden näkökulmasta hanke koettiin asuinalueelle tervetulleeksi:

En osaa sanoa pitkäaikaisvaikutuksista, mutta hanke tuntui mukavalta: näkyi ja kuului mm. kaupoissa ja lisäsi minusta yhteenkuuluvuuden tunnetta ('meidän lasten tekemä') ja antoi mahdollisuuden vierailta paikoissa joissa ei muuten tulisi käytyä. (asukas, palautekyselyn avoin vastaus)

Tämä on osaltaan olennainen havainto, kun pohditaan asuinalueen kehittämiseen tähtäviä projekteja – kuka viime kädessä määrittelee sen, kuinka ollaan onnistuttu? Tärkeää olisikin kehittää tapoja arvioida onnistuneisuutta siten, että sekä asukkaiden että projektin henkilöstön näkemykset tulisivat samanarvoisina esille. Tällöin nousee esille myös hallintolähtöisten osallistumishankkeiden ydinproblematiikka: kun tavoitteet on määritelty vain ammattilaisten toimesta, myös tulokset suhteutetaan helposti vain näihin tavoitteisiin. Polkuriippuvuuden välttämiseksi olisikin olennaista, että koko prosessi olisi alusta alkaen asukkaiden ja ammattilaisten yhdessä muotoilema ja suunnittelema.

Usein ammattilaisten vastustus on linkitetty erityisesti haluttomuuteen jakaa asiantuntijavaltaa (esim. Bovaird 2007). Kuitenkin perinteinen käsitys ammattilaisten haluttomuudesta siirtää valtaa kansalaisille näyttäytyi tutkimuksessa enemmän osaamis- kuin valtakysymyksenä. Tutkimuksen perusteella aito kumppanuus kansalaisten kanssa näytti olevan monelle ammattilaiselle täysin uusi tapa toimia. Toisaalta kumppanuudelle kolmannen sektorin kanssa näytti olevan tilausta sekä ammattilaisten että järjestöjen, paikallisten yritysten ja yhteisöjen osalta. Näillä toimijoilla ja alueen palveluntuottajilla

oli nähtävissä selkeä, molemminpuolinen hyötysuhde. Järjestöt, yritykset ja yhteisöt saivat esimerkiksi yhteisten tapahtumien kautta näkyvyyttä, jota eivät olisi muuten välttämättä saaneet. Hankkeessa toimivien ammattilaisten näkökulmasta erityisesti järjestöt ja yhteisöt toimivat toisaalta viestinviejinä alueen asukkaille. Erityisesti edellä mainitussa riskiperheille suuntautuvassa Perhevoimala-palvelussa oli myös nähtävissä kumppanuuden hyödyt hankkeen tavoitteisiin vastaamisessa: alueella työskentelevät ammattilaiset nimenomaisesti käynnistivät hankkeen saadakseen alueelle uudenlaisia palveluita lopetettujen tai vähennettyjen palvelujen tilalle.

Tällaista hyötysuhdetta ei ollut kuitenkaan näin selkeästi nähtävissä yksittäisten asukkaiden ja ammattilaisten välillä. Kansalaisyhteisötoiminnan toteutuminen asukkaiden ja ammattilaisten välillä koettiin epäselvänä ja asiana kummallekin osapuolelle, vaikka vuorovaikutus näyttäytyikin myös positiivisena asiana. Tämä seikka voi indikoida sitä, että asukaskumppanuuden tavat ja muodot hakevat vielä monella tavalla muotoaan. Voidaan sanoa, että uudelle, aidosti asukaslähtöiselle toiminnalle olisikin annettava tilaa, jotta kumppanuutta voi syntyä. Tällöin ammattilaiset tai muut julkiset toimijat eivät voi raamittaa valmiiksi tekemistä, vaan toimivat ”sparraajana” silloin, kun asukaslähtöiselle toiminnalle näyttää syntyvän edellytyksiä (ks. myös Mäenpää ym.; Pyry ym.; Rättilä & Rinne tässä teoksessa).

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että asukkaiden osallistumiseen motivoiminen on vaikeaa, kun siirrytään kumppanuusretoriikasta käytäntöön. Kansalaisyhteisötoiminnalle onkin olennaista löytää sopiva taso ja kohde. Tässä yhteydessä olisikin syytä pohtia, kuinka paljon resursseja kannattaa sijoittaa kansalaisten motivoimiseen valmiiksi suunniteltuihin aktiviteetteihin. Itseohjautuvassa toiminnassa ja ruohonjuuritason liikkeissä motivoimista ei erikseen tarvita ainakaan ammattilaisten tai viranomaisten toimesta. Tutkimuksen kohteena olevassa hankkeessa tällaiset liikkeet kuitenkin loistivat poissaolollaan. Tämä estää aiheen syvällisemmän tarkastelun tässä yhteydessä. Pohdinnan tasolla voidaan kuitenkin todeta, että mikäli toiveena on asukkaiden aktivoiminen, voisi itseohjautuvan toiminnan edellytysten helpottaminen olla kannattavampaa, kuin panoksien laittaminen valmiiksi kehystettyyn toimintaan motivoimiseen. Edelleen, myös kysymystä asuinalueesta kiinnitty-

misen kohtana tulisi pohtia kriittisesti. Kuten Pakarinen (2002, 89; ks. myös Kallio & Häkli; Mäenpää ym. tässä teoksessa) jo reilu vuosikymmen sitten on todennut 'osallistumisen raja ei kulje fyysisessä lähipiirissä'.

Lopuksi: kansalaiskumppanuus vielä kehitysvaiheessa

Näemme, että kansalaisilla on monia, erilaisia potentiaalisia rooleja sekä omistajina, asiakkaina että osallistujina. Nykytilanteen perusteella uuden julkisen hallinnan tapa idealisoida aktiivista kansalaisuutta ei kuitenkaan vielä näytä toteutuvan toimivina ja vaikuttavina käytäntöinä. Kysymys on osittain kansalaisten osallistumisresursseista ja motivaatiosta, mutta myös ammattilaisten toimintakulttuurista. Osallistumiseen liittyvä 'hype' lisääkin painetta erityisesti ammattilaisten roolin muutokselle (Tuurnas 2016b).

Ammattilaisten roolin muospaineita on toki havainnoitu jo aikaisemminkin. Esimerkiksi Sari Puustinen käsittelee *Osalliset ja Osaajat* -kirjassa (2002) suunnittelijoiden ammattikunnan muutosta. Tässä yhteydessä Puustinen pohtii mahdollisuutta soveltaa semiprofessioita yhdyskuntasuunnitteluun siten, että heidän tehtävänsä olisi keskittyä erilaisten osallisuusprosessien läpivientiin (ks. myös Kuusimäki tässä teoksessa). Samankaltaisia havaintoja on tehty myös palvelujen yhteistuotantoon liittyvässä kirjallisuudessa. Esimerkiksi Bovaird (2007) ehdottaa ammattilaisten tulevaisuuden rooliksi palveluprosessien koordinoitua ja yhteistuotannon ja osallistumisen fasilitointia. Erityisesti asuinalueiden kehittämisessä ammattilaisten roolina voi potentiaalisesti olla sitouttavina ja yhdistävinä voimina toimiminen (esim. Kearns & Parkinson 2001). Asukkaiden ja yhteisöjen motivointi ja sitouttaminen edellyttää kuitenkin ammattilaisilta täysin uudenlaisia kykyjä ja kapasiteettia ammatilliseen tietoon perustuvan osaamisen lisäksi (Tuurnas 2016).

Lisäksi yhteistuotannon erilaiset toteuttamistavat perustuvat kansalaisten erilaisiin rooleihin asukkaana, tiettyjä palveluja käyttävänä asiakkaana ja erilaisten yhteisöjen jäsenenä. Tämä luo omalta osaltaan kompleksisuutta eri toimijoita koskettavissa asuinalueen kehittämishankkeissa. Esimerkiksi, ei ole mielekäästä kysyä alueen asukkailta yleisesti jonkun tietyn palvelunkokonaisuuden kehittämiseen liittyviä ideoita. Toisaalta asukkaat voivat hyvin ideoida ja osallistua palvelujen suunnitteluun alueella kertomalla omia näkemyksiään

palvelutarpeistaan. Samalla tavalla asiakkaat voivat oman palvelukokemuksensa perusteella tarjota arvokasta tietoa palvelujen kehittämiseksi. Erityisesti holistisissa, monia julkisia toimintoja koskettavissa osallisuushankkeissa (kuten asuinalueiden kehittämishankkeet) on tärkeää kehittää osallistumisen ja yhteistuotannon käytäntöjä monipuolisesti, kansalaisten erilaiset roolit ja kapasiteetit huomioiden.

Tapaustutkimuksessamme ammattilaiset kamppailivat myös neutraaliuden suhteen pohtiessaan asukkailta saatujen syötteiden hyödyntämistä. Viranomaisen roolissa, ammattilaisten odotetaan toimivan tasa-arvoisesti kaikkia kansalaisia kohtaan. Puustisen (2002, 233) mukaan ”[...] *profession edustajien ajatellaan siis perinteisesti voivan määrittellä tavallisia asukkaita tai kansalaisia paremmin yleisen edun.*” Yleisen edun määrittelemisen ja saavuttamisen ongelma on nähtävissä yhdyskuntasuunnittelussa, mutta se koskee yhtälailla kaikkea julkista toimintaa. Esimerkiksi asiakaslähtöisten palveluprosessien suunnittelu siten, että tasa-arvoisuus kansalaisten välillä säilyy, on ammattilaisten kannalta olennainen kysymys. Näin ollen voidaan sanoa, että tasa-arvo julkisten palvelujen tuottamisen ydinarvona joutuu väistämättä koetukselle yhteistuotannon uudenlaisten toimintatapojen myötä. Olennaista olisikin löytää tasapaino perinteisen ammattilaisuuteen perustuvan julkisten palvelujen lähtökohdan sekä uudenlaisten avoimuutta, asiakaslähtöisyyttä ja kumpuuta tavoittelevien toimintamallien välillä (ks. myös Tuurnas 2016b). Tässä suhteessa voidaan sanoa, että uuden julkisen hallinnan ideaali aktiivisesta kansalaisuudesta on vielä erittäin keskeneräisessä vaiheessa käytäntöön panon osalta.

Lähteet

- Alford, John (1998). A public management road less travelled: Clients as co-producers of public services. *Australian Journal of Public Administration* 57:4, 128–137.
- Bailey, Stephen (2011). The evolving governance of public services in England: Extending competition, choice, co-design and co-production. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko, Stephen Bailey & Pekka Valkama (toim.) *Innovations in public governance*. Amsterdam & Washington, DC: IOS Press, 69–80.
- Bailey, Nick & Pill, Madeleine (2011). The continuing popularity of the neighbourhood and neighbourhood governance in the transition from the ‘big state’ to the ‘big society’ paradigm. *Environment and Planning C: Government and Policy* 29, 927–942.
- Ball, Stephen J. & Bowe, Richard & Gewirtz, Sharon (1994). Competitive Schooling, Values, Ethics and Cultural Engineering. *Journal of Curriculum and Supervision* 9:4, 350–367.
- Bovaird, Tony (2007). Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services. *Public Administration Review* 67, 846–860.
- Brudney, Jeffrey & England, Robert (1983). Toward a definition of the co-production concept. *Public Administration Review* 43, 59–65.
- Bäcklund, Pia (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsingin kaupunki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, Pia & Kallio, Kirsi-Paoliina & Häkli, Jouni (2014). Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory and Practice* 15, 311–327.
- Bäcklund, Pia & Kanninen, Vesa (2015). Valtaistetut asukkaat. Englannin naapurustosuunnittelu ja asuinperustaisten osallistumiskäytäntöjen haasteet. *Alue ja Ympäristö* 44:1, 4–16.
- Davies, Jonathan & Pill, Madeleine (2012). Empowerment or abandonment? Prospects for Neighborhood Revitalization under the Big Society. *Public Money & Management* 32:3, 193–200.
- Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2002). The new public service. Serving, not steering. *Public Administration Review* 60:6, 549–559.
- Eriksson, Kai & Vogt, Henri (2012). On self-service democracy: Configurations of individualizing governance and self-directed citizenship. *European Journal of Social Theory* 20, 1–21.
- Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2011). Osallistavan demokratian viisi pääkohtaa. Euroopan unioni: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2011-10-fi.pdf> (viitattu 22.8.2016).
- Evers, Adalbert (1998). Consumer, Citizens and Co-producers – A Pluralistic Perspective of Democracy in Social Services. Teoksessa Gaby Flösser & Hans Uwe Otto (toim.) *Towards More Democracy in Social Services. Models & Culture of Welfare*. Berlin & New York: Walter de Gruyter, 43–52.

- Gow, James Iain & Dufour, Caroline (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences* 66:4.
- Jakobsen, Morten & Calmar, Simon (2013). Coproduction and equity in public service delivery. *Public Administration Review* 73:5, 704–713.
- Kettunen, Pekka (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 218–242.
- Klijn, Hans-Erik (2008). Governance and Governance Networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review* 10:4, 505–525.
- Kleinhans, Reinout (2017). False promises of co-production in neighbourhood regeneration: the case of Dutch community enterprises. *Public Management Review* 19:10, 1500–1518.
- Kurkela, Kaisa & Airaksinen, Jenni (2015). Asukasosallistuminen Tampereella: Kokeumusasiatuntijoita ja postinkantajia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2015, 166–188.
- Lowndes, Vivian & Sullivan, Helen (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighborhood governance. *Public Administration* 86:1, 53–57.
- Nyholm, Inga & Haveri, Arto (2009). Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance. *Local Government Studies* 35:1, 109–124.
- Nyholm, Inga & Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni & Pekkola, Elias & Haveri, Arto & af Ursin, Klaus & Tiihonen, Seppo (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Art house, Tietosanomat.
- Osborne, Stephen (2010). The (new) public governance: A suitable case for treatment? Teoksessa Stephen Osborne (toim.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Abingdon, Oxon: Routledge, 1–16.
- Osborne, S. (2017). Public management research over the decades: what are we writing about? *Public Management Review* 19:2, 109–113.
- Osborne, Stephen & Strokosch, Kirsty (2013). It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management* 24, 31–47.
- Ostrom, Elinor & Parks, Roger B. & Whitaker, Gordon & Percy, Stephen (1978). The public service production process: A framework for analyzing police services. *Policy Studies Journal* 7, 381–389.
- Pakarinen, Terttu (2002). Osallistumisen taustalla olevat ajatusmallit ja osallistumisen tulevaisuus. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 75–91.

- Pestoff, Victor (2009). Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics* 80:2, 197–224.
- Peters, Guy (2002). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal of Public Administration* 4:2, 153–183.
- Puustinen, Sari (2002). Suunnittelijat yleisen edun takaajina? Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 218–242.
- Rahikka-Räsänen, Niina & Rynänen, Sanna (2014). Osallistuminen ja osallisuus lähidemokratiassa. Suomen Setlementtiliitto ry:n Uusi paikallisuus -hankkeen kehitysprojektiosallistumisen ja osallisuuden mahdollisuuksien lisäämiseksi lähidemokratiassa. Tutkimusraportti. <https://www.innokyla.fi/documents/779703/658008d1-9f65-44e8-8d9d-3b3bfbecabdd> (viitattu 24.8.2016).
- Tampereen kaupunki (2013). Yhteinen tampere – näköalojen kaupunki. Tampereen kaupunkistrategia 2025 http://www.tampere.fi/tiedostot/k/MJNThAyNH/DK_TRE_strategia_suomi_kevyt.pdf (haettu 30.5.2016).
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2016). Osallisuus. <https://www.thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/hyvinvointi/osallisuus> (viitattu 24.8.2016).
- Tuurnas, Sanna (2015). Learning to Co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management* 28:7, 583–598.
- Tuurnas, Sanna (2016). Looking beyond the Simplistic Ideals of Participatory Projects: Fostering Effective Co-production. *International Journal of Public Administration* 39:13, 1077–1087.
- Tuurnas, Sanna (2016b). *The Professional Side of Co-Production*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2163. Tampere: Tampere University Press.
- Tynkkynen, Liina-Kaisa (2013). *Towards partnership? Studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland*. Acta Universitatis Tamperensis 1800. Tampere: Tampere University Press.
- Verschuere, Bram & Brandsen, Taco & Pestoff, Victor (2012). Co-production: The state of art in research and the future agenda. *International Society for Third Sector Research* 23:4, 1083–1101.
- Voorberg, William & Bekkers, Victor & Tummers, Lars (2014). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* 17:9, 1333–1357.

Moderaattorit ja verkosto-osallisuus yhdyskuntasuunnittelussa – tapaukset Berliinissä ja Helsingissä

Aino Kuusimäki

Johdanto: moderaattori hallinnon ja kuntalaisen välissä

Vuorovaikutus yhdyskuntasuunnittelussa lisääntyy ja moninaistuu, ja samalla toimijoiden kirjo ja heidän tehtävänsä suunnittelussa uudistuvat. Suomessa osallisuus on nivottu kaavoitusprosessiin lakisäateisenä kuulemisena, mikä tarkoittaa kaava-aineiston julkista näytteille asettamista ja palautteen vastaanottamista kansalaisilta (ks. myös Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa). Vuorovaikutuksen muotoja on kuitenkin kehitetty paljon pidemmälle. Asukasilloista, nettikyselyistä ja suunnittelutyöpajoista on tullut osa kaavoituksen arkea. Suunnittelija etäisenä, jäykkänä virkamieshahmona on muuttumassa keskustelevaksi suunnittelijaksi, joka esiintyy yhä useammin omana persoonanaan kuntalaisten keskellä. Työskennellessäni opiskeluaikanani berliiniläisessä kaupunkisuunnittelutoimistossa huomasin yllätyksekseni, miten erilaisia kokemuksia asukkailla, suunnittelijakonsulteilla ja virkamiehillä oli samasta projektista. Asukkaiden ja viranomaisten väliseen vuorovaikutukseen tuntui liittyvän turhautumista ja pettymyksiä, ja aloin tutkia, miten paljon näiden osapuolten kokemukset projektista todella erosivat toisistaan ja miksi. Nykyisestä kaavoittajan roolistani tarkasteltuna kysymys vuorovaikutuksen vaikuttavuudesta ja mielekkyydestä asukkailla on edelleen tärkeä: asukkaita ei pidä osallistaa suunnittelijoiden ohjailemaan peliin turhaan (ks. myös Tuurnas & Haveri tässä teoksessa).

Tässä artikkelissa kerron kahdesta projektista, joissa vuorovaikutusta ohjaavat virkamiessuunnittelijoiden sijaan hallinto-organisaatioiden palkkaa-

mat konsultit, *moderaattorit*. Tapausten läpi tarkastellaan, miten moderaattorin läsnäolo suunnitteluprojekteissa vaikuttaa osallisuuden kokemuksiin ja vaikuttavuuteen viranomaisten, asukkaiden ja moderaattoreiden näkökulmista.

Tutkimani projektit olivat verkostotyyppisiä osallisuusprosesseja, joissa projektiverkosto koostui julkishallinnon edustajista, niiden yksityisistä kumppaneista, sekä pienestä joukosta asukasedustajia ja paikallisia yrittäjiä. Verkosto pysyi samanlaisena koko projektin läpi. Hallinnollisella tasolla Berliinissä toimi Friedrichshain-Kreuzbergin aluevirasto ja Helsingissä kaupunkisuunnitteluvirasto. Paikallistasolla projekteissa olivat mukana Berliinissä projektialueiden aktiiviset asukkaat, kiinteistönomistajat ja yrittäjät ja Helsingissä kuntalaisista koostettu asukasraati, nk. uudisraivaajat, joita oli haettu internetissä mukaan projektiin kehittämään kaupunkisuunnitteluviraston viestintää. Asukas- ja hallintotason välissä toimivat yksityiset kumppanit, Helsingissä viestintätoimisto ja Berliinissä vuorovaikutteiseen suunnitteluun erikoistunut yksityinen kaupunkisuunnittelutoimisto. Nämä yksityiset kumppanit, moderaattorit, olivat operatiivisessa projektivastuussa ja luotsasivat vuorovaikutusta projektiverkostossa. Kummassakin projektissa oli myös taustalla konfliktiarkea aihe: Helsingissä haluttiin viestiä kaupunkisuunnitteluviraston halusta purkaa kasvupainetta täydennysrakentamisen kautta. Berliinissä yritettiin ratkaista konfliktia, jossa yöelämän melu ja siivottomuus vähensivät koettua asumisviihtyisyyttä ja kiristivät ravintolayrittäjien ja asukkaiden välejä. Projekteista ensimmäinen toimi Berliinissä 2012–2014 ja toinen Helsingissä 2014–2015.

Osallisuus voidaan määritellä monella tavalla. Laajimmillaan se tarkoittaa osallistumista, osallistamista tai valtaistamista, erottelematta osallistumisen motiiveja, alullepanijaa, kestoa tai sitoutumisen määrää (Koskiaho 2002, 36). Syvemmällä tasolla osallisuudella voidaan tarkoittaa myös kuulumisen ja jäsenyyden tunnetta (Sassi 2002, 59), sekä sellaista osallisuutta, johon kuuluvat keskustelu ja kuunteleminen, osallisten itsesäätely sekä konfliktien ratkominen niistä vaikenemisen sijaan (Koskiaho 2002, 42; cit. Barber 1984). Osallistumisen ja osallistamisen ero on selkeämpi: osallistuminen on omaehtoista, kun taas osallistaessaan yksi taho vaatii tai pyytää toista osallistumaan käsillä

olevaan asiaan (Koskiaho 2002). Vaikka osallistaminen onkin ylhäältäpäin suuntautuvaa, se ei tarkoita, etteikö asukkaiden osallistuminen prosessiin olisi omaehtoista. Osallistaminen kertoo vain, kuka hankkeen käynnistää, eikä välttämättä edes siitä, mistä aloite siihen on tullut. Osallistamisen ja osallistumisen ero on näkökulmassa. Käsitteet kertovat ainoastaan, kenen toiminnasta kerrotaan. Tässä artikkelissa käytetään osallisuus-käsitettä sen laajassa merkityksessä ilmaisemaan ihmisten mukanaoloa projekteissa. Kokemukset osallisuudesta ovat kuitenkin myös mukana artikkelissani, sillä niiden kautta voidaan arvioida vuorovaikutuksen onnistuneisuutta.

Lokal.leben- ja *Uudisraivaajat*-projekteissa osalliset olivat kasvokkaisessa kanssakäymisessä. Projekteissa järjestettiin koko projektiverkoston keskeisiä tapaamisia, niin kutsuttuja pyöreitä pöytiä. Pyöreällä pöydällä tarkoitetaan tilannetta, jossa määrätty ryhmä jonkin ongelman osallisia kokoontuu yhteen projektiryhmään etsimään ongelmalle ratkaisua (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2012, 330). Pyöreän pöydän jäsenet muodostavat eräänlaisen pienen parlamentin. Helsingin tapauksen keskusteluihin saivat osallistua pyöreän pöydän ääressä hallinnon työntekijät, moderaattori ja asukasraati. Berliinin tapauksessa oli samanlainen kokoonpano lisättyinä paikallisen asukastalon työntekijällä. Pieni osallistujamäärä mahdollisti näissä melko tiiviin projektiryhmän toiminnan ja keskustelut hallinnon, asukkaiden ja konsulttien välillä.

Pyöreän pöydän mahdollistamasta osallisuudesta huolimatta osallisuuden henkilökohtaista kokemista mutkistaa se, miten osapuolet pystyvät toimimaan yhteistyössä erilaisista rooleistaan ja identiteeteistään käsin. Näitä rooleja ja identiteettejä määrittävät hyvin erilaiset vastuut ja henkilökohtaiset odotukset, jotka määrittävät myös osapuolten suhteita toisiinsa. Näytän kahden tapaukseni kautta, millaisia ongelmia julkishallinnon, yksityissektorin sekä kuntalaisten välisessä kumppanuusretoriikassa on. Sekä kuntalaiset että suunnittelijat näyttävät odottavan osallisuudelta paljon, mutta samalla osallisuuden odotukset ja todellisuus ovat vuorovaikutusprojekteissa usein ristiriidassa (ks. myös Tuurnas & Haveri; Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Muotoaan hakevien menetelmien ja roolien ohella kuntalaisten ja viranomaisten välinen vuorovaikutus on aina kitkaista: sitä värittävät epäsuhdet vallasta ja vastuusta,

sekä projektien vaikutuksissa osapuolten elämänpiireihin (ks. Kahila & Kyttä tässä teoksessa).

Moderointi ja verkosto-osallisuus

Tutkimani projektit eivät olleet aivan tavanomaisia maankäytönsuunnittelun projekteja, joissa kaavoittajien tehtävänä on lähinnä tuottaa strategioita ja/tai lainvoimaisia kaava-asiakirjoja. Tapaukset eivät liioin ole tavanomaisia vuorovaikutteisia projekteja, joissa osallisuus toteutuu erilaisten kyselyjen ja asukasiltujen muodossa. Osallisuus oli näissä projekteissa lähtökohta ja välttämätön keino projektin toteuttamiselle ja tulosten saavuttamiselle. Projektit olivat erilaisia kestoja, projektiryhmänsä koon ja koheesion, menetelmiensä, tavoitteidensa ja toimintaympäristöjensä suhteen. Niille olivat kuitenkin yhteistä verkostot, joissa projektin ajan viranomaiset ja kuntalaiset sidosryhmiensä edustajina ja asiantuntijoinakin ratkoivat yhdyskuntasuunnitteluun liittyvää ongelmaa moderaattorin johdolla (ks. Kuusimäki 2015).

Keitä projekteihin palkatut moderaattorit sitten oikein olivat? Moderaattorin käsite ei ole yksiselitteinen. Sillä voidaan tarkoittaa joko hyvin organisaattorista tai laajemman kokonaisuuden kannalta vastuullista, strategista roolia. Tässä artikkelissa käsitellään näistä jälkimmäistä. Strategisesti keskeisessä roolissa moderaattorit toimivat projektinjohtajina sekä viestinviejinä ja pus-kureina viranomaisten ja asukkaiden välillä. Moderaattorit kokoavat verkostot, toimivat tulkkeina asiantuntijoiden ja kuntalaisten välillä ja välittävät sekä kuntalaisten että viranomaisten näkökohtia eri osapuolille. Moderointi viittaakin tasoittamiseen, kohtuullistamiseen, hillitsemiseen ja välittämiseen.

Organisatorinen moderointi on pikemminkin fasilitointia, joka taas viittaa avustamiseen ja välineiden tarjoamiseen (vrt. esim. Healey 2003). Fasilitaattori johtaa vuorovaikutustilaisuuksia, jäsentelee tietokokonaisuuksia prosessin osapuolille sekä juontaa vuorovaikutustilanteita (Bundesministerium... 2014, 49). Fasilitaattorin rooli on suomalaisessa kontekstissa moderaattoria tunnetumpi. Jos moderaattori toimii hallinto-organisaation ulkopuolisena asiantuntijana, moderaattori vastaa konsulttisopimuksen kautta sekä vuorovaikutusprosessin johtamisesta että varsinaisen projektin toteuttamisesta. Moderaattorin on siis

oltava myös projektin aihepiirin asiantuntija. Moderaattorin tulisi olla luonteva, pysyvä projektiverkoston osa virkamiesten ja osallisten rinnalla.

Suomalaisessa yhdyskuntasuunnittelussa moderaattoreita ei juuri tunneta, kun taas Berliinissä moderaattoreilla on vakiintunut asema julkishallinnon kuntalaisia osallistavissa projekteissa. Moderaattoreiden tai fasilitaattoreiden käyttämistä suositellaan lähtökohtaisesti kaikissa vuorovaikutusmenettelyissä esimerkiksi Berliinin kaupunkiorganisaation tuottamassa osallisuuden käsikirjassa (Senatsverwaltung... 2012, 320–331). Hallinto-organisaation ulkopuolisen moderaattorin hyödyllisyys on tunnistettu etenkin konfliktierkissä ja pitkäkestoisissa osallisuushankkeissa (Bundesministerium... 2014, 39, 97) ja pyöreissä pöydissä (Senatsverwaltung... 2012, 330). Moderaattoreiden vakiintunut asema suunnittelukentällä heijastaa osallisuuden merkityksen pitkää ja vaikuttavaa perintöä berliiniläisessä kaupunkisuunnittelussa (ks. esim. Holm & Kuhn 2010; Niemenmaa 1997; 2005, 37–38).

Projektit ja kumppanuudet luomassa ja rajaamassa osallisuutta

Vuorovaikutuksen lisääntymiseen yhdyskuntasuunnittelussa ovat vaikuttaneet paitsi lakisääteiset veloitteet (esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki), yhdyskuntasuunnittelun vallitsevat trendit, myös ylipäätään hallintokulttuurin uudistuminen. Joustavat projektiryhmät, kumppanuusajattelu ja madaltuvat rajat julkisen, yksityisen ja kolmannen ja neljännen sektorin eli kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välillä kuuluvat uuden julkishallinnon eetokseen (ks. myös Tuurnas & Haveri; Mäenpää ym. tässä teoksessa). Uusi julkishallinto on kattokäsite joukolle erilaisia toimintatapoja ja ajattelumalleja ja liittyy laajemmin uusliberalistiseen kehitykseen. Tälle kehitykselle on ominaista, että julkishallinto omaksuu entistä enemmän ajattelumalleja, toimintatapoja ja retoriikkaa yritysmaailmasta (Rantala & Sulkunen 2007; tarkemmin ks. myös Tuurnas & Haveri tässä teoksessa). Ajan henki näkyy myös yksityisen, julkisen ja kansalaisyhteiskunnan rajojen häivyttämisessä pyöreän pöydän ääressä. Uuden julkishallinnon eetokselle on ominaista siirtyminen hierarkisesta linjaorganisaatiosta hajautettuun hallintamuotoon sekä ketteriin, väliaikaisiin projekteihin verkostoiin, jotka toimittavat hallinnon tehtäviä (ks. myös Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa).

Hallintokulttuurin eetosta kuvaa hyvin hallinnon tehtävien hoitaminen projekteina, erilaisissa vaihtuvissa kokoonpanoissa. Julkishallinto hakeekin projekteihin usein tietoa tai osaamista, jota hallinto ei pysty järjestämään pitkäaikaisesti esimerkiksi pysyvän viran muodossa (Sjöblom 2007, 74). Projekti voi myös edistää paikallisen näkökulman esille nousemista ja osallistuvaa demokratiaa, mikäli paikallisagentteina toimivat henkilöt tuntevat sekä hallintoa että korttelitason elämää ja pystyvät tulkitsemaan näitä todellisuuksia toisilleen (vrt. Mulgan 2009, 3–5). Tällaisen paikallisagentin käyttäminen voi syventää olennaisesti hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välistä ymmärrystä.

Uusi julkishallinto on saanut osakseen myös paljon kritiikkiä. Hallintokulttuuri on synnyttänyt yksityisen ja julkisen sektorin välisiä sopimuksia, joissa julkinen valta ja yksityiset työskentelevät joko yhteisin tai julkisin varoin jonkin projektin toteuttamiseksi. Tätä toimintamallia kutsutaan *public-private-partnershipiksi* (PPP) (Kooiman 2000, 150; ks. myös Tuurnas & Haveri tässä julkaisussa). Maankäytönsuunnittelussa konsulttien käyttö on hyvin tavallista. Julkisen tahon ja sen kumppanin välinen sopimus liittää kumppanit toisiinsa, mutta jättää toisaalta muut osalliset kumppanuuden ulkopuolelle. Tämä aiheuttaa jännitteitä maankäytönsuunnittelussa, sillä sopimusten salsapitoehdot ovat ristiriidassa maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämien avoimuuden ja osallisuuden periaatteiden kanssa (Mäntysalo & Saglie 2010, 317–319; myös Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa). Yksityisen ja julkisen välisissä neuvotteluissa voidaan sopia tavoitteita ja reunaehdoja, jotka jäävät sopimuskumppanien välisiksi ja joita ei viedä kuntalaisvuorovaikutukseen (Mäntysalo & Saglie 2010). Vaikka projektikumppanuuden ajatellaan edistävän hallinnon verkostoitumista yli sektorirajojen (Paakkunainen 2007, 161), yksityisen ja julkisen välisillä sopimuksilla voidaan myös rajoittaa, tai jopa poistaa osallisten vaikutusmahdollisuuksia, jotta hanke toteutuisi nopeasti, tai olisi ylipäättään mahdollinen (Mäntysalo & Saglie 2010).

PPP:stä on kehitetty *public-private-people-partnership*, jossa ”neljäs P” kuvaa kuntalaisia (vrt. esim. Rantala & Sulkunen 2007, 9–10). PPPP-mallissa kansalaisyhteiskunnan jäsenet otetaan kumppaneiksi perinteisten yksityisen ja julkisen sektorin rinnalle. Kansalainen ei ole sopimuskumppani eikä siten mukana esimerkiksi tavoitteiden asettamisessa eikä välttämättä tunne taustalla

vaikuttavia taloudellisia seikkoja (vrt. Mäntysalo & Saglie 2010, 334). Kumppanuusretoriikka neljän p:n mallin yhteydessä tarkoittaakin usein lähinnä osallisuusmyönteisyyttä tai kuntalaislähtöisyyttä eikä varsinaista tasavertaista kumppanuutta sektoreiden välillä (ks. myös Rättilä & Rinne tässä teoksessa).

Berliinin ja Helsingin projekteissa osallisuus muistutti hieman PPPP-tyypistä projektikumppanuutta, mutta tasavertaisesta kumppanuudesta niissä ei ollut kyse. Varsinainen kumppanuus satoi konsulttia ja hallinto-organisaatiota, ja projektin toimintatapaan kuului tehtävän suorittaminen yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa. Hankkeissa oli selkeät projektiverkostot, joiden toimijat eivät sulautuneet yhteen vaan edelleen edustivat verkostossa itseään tai sidosryhmiään ja puolustivat omia intressejään. Kuitenkin projektien eetokseen kuului vahva osallisuus ja työskenteleminen pyöreän pöydän ääressä. Tätä yhteistyömallia voidaan nimittää *verkosto-osallisuudeksi*. Tällainen verkosto-osallisuus on yhteistyöhön perustuvaa ja neuvottelevaa. Kaupunkisuunnittelun vuorovaikutustapana se tähtää syvällisempään osallisuuteen kuin esimerkiksi pelkät asukaskyselyt.

Luottamus, roolit ja identiteetti tasavertaisen vuorovaikutuksen kompastuskivinä

Suunnitteluprosesseissa ja suunnitelmien hyväksyttävyydessä luottamus on tärkeää. Kunnallishallinto on olemassa kuntalaisia varten ja muodostaa paikallisdemokratian pohjan (ks. myös Jäntti ym. tässä teoksessa). Dualistisen päätöksentekomallin – jossa viranomaiset valmistelevat esitykset ja poliitikot tekevät niistä päätökset – takia luottamus julkishallinnon instituutioihin on tiukasti kytköksissä politiikkaan. Luottamuksen vähennyttä on ollut tarpeen kehittää lisää aktiivisia ja välittömiä vaikutuskanavia (Kettunen 2012, 18). Koska osallistaminen voi vaatia paljon henkilöstöresursseja, vuorovaikutuskanavat ovat usein sähköisiä palveluita: kyselyitä ja erilaisia palautejärjestelmiä.

Mikä sitten vaikeuttaa kuntalaisten ja hallinnon edustajien välistä vuorovaikutusta? Kuntalaisen ja viranomaisen väliseen vuorovaikutukseen sisältyy jo lähtökohtaisesti valtaa. Sosiaalisista, institutionaalisista ja taloudellisista syistä ei voida olettaa, että nämä osapuolet toimisivat objektiivisesti, riisuttuina omista intresseistään (vrt. Häkli 2002, 113). Roolit ja niihin kietoutu-

va valta ovat rakentuneet niin hienosyisiksi sosiaalisiksi ja institutionaalisiksi kudoksiksi, ettei niiden vaikutuksia pystytä poistamaan mistään sosiaalisesta toiminnasta (vrt. Häkli 2002, 116). Esimerkiksi pyöreän pöydän ääreen tullessaan osallistujilla on toisistaan jo jonkinlainen, vaikkapa asemaan tai habitukseen perustuva käsitys. Lisäksi keskusteluita käy rajallinen määrä ihmisiä. Valtaa on heillä, jotka vuorovaikutustilanteissa ja neuvottelupöydissä ovat läsnä ja joiden tuottama tieto valikoituu päätöksenteon ja yhteisten asioiden pohjaksi.

Suunnittelijan tehtävä on sovittaa keskenään hyvin erilaisten asukkaiden, elinkeinoelämän, kiinteistönomistajien ja suunnittelijoiden omista erilaisista elämismaailmoista, arvoista ja tietopohjasta juontuvat intressit suunnitteluratkaisuksi, joka tuottaa mahdollisimman paljon yhteistä hyvää. Olipa kyse sitten korttelitasosta, kaupunginosasta, kunnasta tai valtiosta, intresseiltään tai kokemuksiltaan homogeenistä ryhmää on käytännössä mahdotonta löytää. Tämä aiheuttaa ristiriitoja suunnittelun tavoitteiden asettelussa (ks. myös Rättilä & Rinne tässä julkaisussa). Lisäksi suunnittelun aluetasot eivät välttämättä ole osallisille tuttuja tai tärkeitä. Paikallinen intressi voi hyvinkin olla ristiriidassa kunnallisen, kansallisen tai ylikansallisen edun kanssa (vrt. Jäntti ym.; Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa). Suunnitteluratkaisuja ei välttämättä voida keskustelunkaan kautta asettaa paremmuusjärjestykseen, sillä eri todellisuuksien ja tarpeiden erojen takia yhteinen arvopohja tai käsitys todellisuudesta puuttuu (vrt. Bäcklund & Mäntysalo 2010, 341).

Kun yhteinen todellisuus, kieli ja arvo- ja tietopohja puuttuvat, suunnittelun yhteydessä käytävä keskustelu on tärkeää. Hyvällä vuorovaikutuksella tai viestinnällä voidaan kertoa suunnitelmiin vaikuttavista intresseistä sekä eri tietojen ja olosuhteiden tulkitsemisesta ja arvottamisesta suunnitteluratkaisuisissa (ks. myös Kahila & Kyttä tässä teoksessa). Suunnittelu voidaan nähdä tilanteena, jossa eri näkökulmien edustajat hakevat yhteistä kieltä suunnitteluhankkeen puitteissa (Balducci & Mäntysalo 2013, 2–3). Suunnittelun näkeminen niin kutsuttuna trading zone’ina voidaan nähdä, paitsi analyttisenä työkaluna, myös hyödyllisenä käytäntönä, kun pyritään luovaan, dialogia edistävään vuorovaikutukseen (Kanninen ym. 2013, 174). Instituutioita kohtaan tunnettu systeemiluottamus kehittyikin henkilökohtaisissa kontakteissa. Systeemiluottamus taas on olennaista tiedon ja näin ollen viranomais-

toiminnan ja -valmistelun hyväksymisessä (Köhling 2012, 131–132; vrt. Jäntti ym.; Rannila tässä teoksessa).

Miten yhteistyö sitten luonnistuu tilanteissa ja hankkeissa, joissa vuorovai-
kutuksessa on niin julkisen, yksityisen kuin kolmannenkin sektorin edustajia?
Osallisten tasavertaiset suhteet ja yhteneväiset odotukset ovat tärkeitä toimi-
vassa yhteistyössä (Köhling 2012, 200). Samalla lailla projektiin virittäytyneet
ihmiset kokevat projektin yhtenä subjektina ja muodostavat projekti-identiteeti-
tin sen ympärille (Castells 2004, 8–10). Kollektiivinen projekti-identiteetti on
voimavara yhteistyöprojekteissa ja voi muodostua hyvin myönteisistäkin lähtö-
kohdista, kuten asuinympäristön parantamisen halusta. Toisaalta yhteisten
tavoitteiden ja arvopohjan puuttuminen voi estää projekti-identiteetin synty-
misen tilanteessa, jossa juuri projektiosapuolten yhteisten tavoitteiden pitäisi
olla projektin keskeinen moottori.

Roolien kirjo projekti-identiteetin tiellä

Viranomaisten, paikallistoimijoiden ja konsultin roolit ovat lähtökohtaisesti
radikaalisti erilaiset erityisesti niiltä osin, jotka projekteissa olivat tärkeimpiä:
vaikuttamismahdollisuuksien ja vastuun. Verkostotoiminnassa vastuu koskee
sekä moderaattoreita että viranomaisia, mutta eri tavoin. Moderaattorit toi-
mivat siltoina tai tulkkeina hallinnon ja kuntalaisten välillä. Moderaattori voi
kokea myös moraalista vastuuta kuntalaisten toiveiden viemisestä hallintoon,
koska moderaattorit ansaitsevat projektin kuluessa luottohenkilöiden aseman
kuntalaisten silmissä. Moderaattorit ovat projekteissa suurimmassa operatii-
visessa roolissa: toiminta vaikuttaa olennaisesti projektiverkoston koheesioon
sekä viestien välittymiseen eri toimijoiden välillä.

Viranomaisten näkökulmasta vastuu seuraa virkaa. Berliinin ja Helsingin
tapausten viranomaiset toivat esiin vastuunsa tehtäviensä suorittamisesta ja
hallinnoimiensa alueiden tasapainoisesta kehityksestä. Lisäksi viranomaiset
ovat poliittisen paineen alla. Heidän on työnsä puitteissa oltava lausunnois-
saan lojaaleita edustamalleen organisaatiolle ja pystyttävä kohtelemaan kun-
talaisia johdonmukaisesti ja tasapuolisesti. Epätasapuolisuus voi suomalaisessa
järjestelmässä johtaa valitukseen hallinto-oikeuteen ja mahdollisesti huomau-
tukseen tai muuhun seuraamukseen (vrt. Rannila tässä teoksessa).

Me teemme politiikkaa kansalaisten kanssa, emme heitä vastaan. Siksi tämä jatkuva vuorovaikutus on äärimmäisen tärkeää. Ilman sitä menettäisimme kuvan siitä, mitä yksittäisissä naapurustoissa parhaillaan oikeastaan tapahtuu. -- jos meillä ei olisi tätä vuorovaikutusta, hallinto tekisi enemmän päätöksiä [ilman kansalaisten tukea], olisi varmasti enemmän hyväksymisongelmia, vähemmän kiinnostusta politiikkaan ja vastarintaa. Ja sitä me emme halua. (Lokal.leben-projektin viranomainen 2014)

Asukkaat ovat mukana projekteissa, jotka koskettavat heidän vapaa-aikaansa ja arkeaan. Tämän takia siinä, missä viranomaiset ja moderaattorit voivat olla tyytyväisiä esimerkiksi projektin menetelmien sujuvuuteen, asukkaiden tyytymättömyys jatkuu, kunnes projekti vaikuttaa konkreettisesti heidän asuinkortteleidensa elämään, kuten Berliinin-tapauksessa tapahtui. Helsingin Uudisraivaajien asukasedustajien keskuudessa ajateltiin yleisesti, ettei heidän osallisuudellaan välttämättä olisi suurta vaikutusta projektin lopputuloksiin. Projektin tavoitteet eivät toisaalta olleet samalla tavalla osallisten havainnoitavissa kuin lokal.lebenissä.

Uudisraivaajat on hyvä ja tervetullut avaus, mutta olennaisinta on se, miten ihmiset oikeasti pääsevät vaikuttamaan suunnitteluun (eli miten uudisraivaajien ideoita käytetään). Kuulemisesta on vielä pitkä matka siihen, että ideat menevät käytäntöön. (Uudisraivaajien asukasjäsen 2015)

Vaikuttamista vaikeuttaa myös hallintorakenteiden epäselvyys kuntalaisille. Yhtäältä eri hallinto-osastojen tehtävät ovat epäselviä, ja toisaalta kuntalaiset eivät välttämättä luota siihen, että heidän ajamansa asiat menevät eteenpäin hallintokoneistossa. Projekteissa tällaiset asiat aiheuttavat närkästystä ja epäluottamusta. Ongelma on yleinen: osalliset väsyvät ja turhautuvat yrittäessään löytää oikean virastoluukun, jolla asioida, eivätkä lopulta usko äänensä edes menevän perille (ks. Häikiö & Snellman tässä teoksessa). Epäselvyyttä hallinnon rakenteista voimistaa entisestään kaupunkisuunnittelun hajautuminen kaupunkiorganisaation eri toimialoihin ja yksiköihin. Kaupungin rakentamiseen liittyvät kaavoittajien lisäksi myös rakennusvalvonta, kunnallistekniikka, sivistystoimi ja näiden osastojen tai toimialojen alaiset lukuisat eri viranomaiset.

Verkosto-osallisuuden etu on keskustelujen ja kasvokkaisuuden tuoma tuttuuden tunne ja tämän lisäämä luottamus. Pyöreiden pöytien myötä hal-

linnon edustajat ja kuntalaiset tuntevat toisensa ja ovat kanssakäymisessä toistensa kanssa. Pohjimmiltaan tärkeintä on ylipäättään keskustelutilanteen mahdollistaminen, vaikka onkin selvää, että asukkaat ovat pyytäjän ja viranomaiset antajan roolissa, jos asioiden edistyminen vaatii viraston toimintaa. Tilannetta kuvaa myös se, millaisilla resursseilla osallistutaan: virkamiehet käyttävät virka-aikaansa, asukkaat vapaa-aikaansa. Uudisraivaajissa työskentelevä moderaattori kuvasi tapaamisten merkitystä projektissa näin:

Mä uskoisin että se on hyvä tavata [viranomaisia], koska se tekee todellisemmaksi, että hei, siellä on joku ihminen takana, että tää ei ole vaan joku ”nyt tähän rakennetaan jotain, näin on päätetty, joku virkamieskoneisto on päätännyt näin”. – Nähdään että vitsi, nää jutut on mietitty, että voi olla eri mieltä lopputuloksesta, mutta – näitä on ihan oikeesti mietitty tosi monelta eri kannalta, ja on tosi vankat perusteet että on tehty tällainen päätös. – KSV sanoi, että [pääoston takana oleva tieto] ei välttämättä välity aina sinne asukkaille, – se on se nopea lopputulos minkä ihmiset näkee. (Uudisraivaajien moderaattori 2015)

Tapausaineiston perusteella kuntalaisten ja viranomaisten keskusteleva vuorovaikutus voi edistää instituutioihin kohdistuvan systeemiluottamuksen syntymistä. Toisaalta Berliinin ja Helsingin projekteissa myös joko tunnettiin luottamuksen murtuneen projektin myötä tai epäiltiin, ettei asukkaiden todellisiin vaikutusmahdollisuuksiin kannata kuitenkaan vielä luottaa (vrt. myös Köhling 2012). Eräät osallistujat harmittelivat, että viranomaiset olivat projektissa liian passiivisessa roolissa, sillä vasta läsnäolon kautta syntyisi tunne todellisesta keskusteluyhteydestä. Yksi Uudisraivaajien asukasedustajista pelkäsi myös, että Uudisraivaajat osoittautuisi ajanhukaksi ja että osallisten ideoita jätettäisiin huomiotta:

[Projektissa jatkamiseen] vaikuttaa pääsääntöisesti se, että otetaanko ryhmän tietotaito, kokemus ja näkemykset vastaan realistisina argumentteina (jolloin niistä kieltäytyessäänkin meille varmasti esitetään rationaaliset perustelut, joista niistäkin vielä keskustellaan) vai perinteisinä kansalaismielipiteinä (tyyliin ”Joo voi voi, kun olette hienoja ideoita keksineet, mutta oikeasti meillä nyt tehdään nämä näin tällä tavalla”). Edellinen on kannustavaa ja jälkimmäinen ajanhukkaa. (Uudisraivaajien asukasjäsen 2015)

Berliinin ja Helsingin projektien osapuolet halusivat ennen kaikkea varmistua siitä, että heidän ideoitaan arvostetaan ja viedään eteenpäin ja että hankkeen

aikana ja sen jälkeen kerrottaisiin, miten ja mihin he ovat vaikuttaneet. Kommunikaatiossa tärkeintä oli heidän näkökulmastaan siis projektiviestintä. Viraston on kuitenkin vaikea luvata, että ehdotukset vaikuttavat konkreettisesti suunnitteluun. Se, että argumentit on vain otettu huomioon, on vaikeasti todettavissa tai todennettavissa. Verkosto-osallisuus ei siis ole kaikilta osin lääke heikoksi koettuun kommunikaatioon, vaikka se syventääkin vuorovaikutusta ja hyvin hoidettuna lisää eri toimijoiden välistä luottamista.

Moderaattorit vuorovaikutuksen airuina

Mihin tarpeisiin moderaattorien mukanaolo sitten voi vastata? Hallinnon alulle panemissa osallisuushankkeissa on se vaara, että prosessiin mielellään osallistuneille kuntalaisille jääkin vaikutelma epäreilusta pseudo-osallisuudesta. Hallinto on siis kuuntelevinaan, muttei kuitenkaan käsittele kuntalaisten tuottamaa tietoa muun tiedon ohella olennaisena tietona. Huolena on, että kuntalaisten ajatukset arkistoidaan ja unohdetaan (ks. myös Tuurnas & Haveri; Rättilä & Rinne; Kahila & Kyttä tässä teoksessa). Moderaattorien läsnäolo vähensi tätä huolta Berliinin ja Helsingin tapauksissa. Viestintä asukkaiden, moderaattorien ja hallinnon välillä oli niin jouhevaa tai tapahtui yhden pöydän äärellä, että kuntalaisille syntyi tunne yhdessä tekemisestä. Berliinissä, jossa asukkaiden yörauha todella oli järkkynyt ja asukkaiden ja ravintolayrittäjien välillä kyti jatkuva kiista, eräs asukasaktiivi kiitteli, etteivät asukkaat tunteneet enää projektin myötä olevansa yksin ongelman kanssa.

Berliinissä asukkaiden luottamus kohdistui kuitenkin viranomaisten sijaan ensisijaisesti moderaattoreihin. He olivat projektiverkoston kaikkien jäsenten ensisijaisia keskustelukumppaneita ja johtivat kaikkia vuorovaikutustilanteita. Kuntalaisten luottamuksen kohdistuminen moderaattoreihin liittyikin olennaisesti tähän. Tunne kuunnelluksi tulemisesta ja usko viestin päätyemisestä hyviin käsiin kohdistuukin silloin viestin vastaanottajaan. Moderaattorit onnistuivat keräämään luottamusta ja statusta vuorovaikuttamisen asiantuntijoina. Etenkin Berliinin tapauksessa moderaattoreita pidettiin herkkäkorvaisina, luotettavina ja kärsivällisinä. Heidän katsottiin pystyvän samastumaan kuntalaisten ongelmiin. Projektin yhteistyöverkosto toimikin pitkään ja yhteydenpitoa oli runsaasti toimijoiden välillä. Moderaattorit oli-

vat kuntalaisten suoria kanavia hallintoon, eräänlaisia verovaroin palkattuja asukasintressien asianajajia. Moderaattorit toivat jatkuvaa kommunikaatiota ja läpinäkyvyyttä projekteihin, sekä toimivat niiden paikallisagentteina.

Moderaattorien profiloituminen kuntalaisten luottamushenkilöiksi liittyy siihen, kuinka paljon aikaa eri osapuolet voivat käyttää projektin vuorovaikutteisiin tehtäviin. Siinä missä moderaattori pyörittää projektiverkostoa ja siihen liittyviä keskusteluita, viranomaisella on todennäköisesti vireillä useita muitakin yhtä tärkeitä tai kiireellisiä hankkeita. Toinen luottamukseen vaikuttava tekijä on moderaattorin persoona: kuka tahansa ei sovi luonteenpiirteidensä tai temperamenttinsa puolesta moderaattorin rooliin. Viranomaisen ei tarvitse olla vuorovaikutuksen mestari, kun hyvää vuorovaikutusta voi ostaa palveluna.

Ominaisuus, jota minulla ei ole (nauraa) – siksi on todella hyvä, että moderaattori tekee sen, eikä minun täydy tehdä sitä – on eräänlainen kärsivällisyys sanoa asioita aina uudelleen, ja – – sanoa ne aina tietystä muodosta – – pitää myös kuunnella paljon ja todella usein. Kuunnella usein uudestaan. Minä ajattelen, että – – se on inhimillinen piirre, – – jonka voi myös treenata, tämä [asioita] välittävä. – – Hyvä, ettei se ollut minun roolini tässä projektissa. – – Sellaisen ammattilaisen täytyy tehdä se, joka sen osaa. (Lokal.lebenin viranomainen 2014)

Moderaattorin etuna on myös, että hän ei kuulu hallinto-organisaatioon. Berliinissä viranomaiset pitivät tätä neutraalia profilia osittain selityksenä sille, miksi asukkaat luottavat pikemminkin moderaattoreihin kuin hallintoon. Berliinin lokal.lebenissä työskennellyt viranomainen jopa painotti, miten älytöntä kuntalaisen ja viranomaisen välisestä luottamuksesta puhuminen on:

Eiköhän ole selvää, mikä rooli kullakin on. Minusta molemminpuolinen hyväksyntä on jo paljon. (Lokal.leben-projektin viranomainen 2014)

Viranomainen viittaa syvälle juurtuneisiin rooleihin, jotka viranomaisella ja kuntalaisella on suhteessa toisiinsa, ja pitää suhdetta lähtökohtaisesti jännitteisenä. Toinen viranomainen kuvaa samaa asiaa:

On hyvä, jos voin kirjoittaa toimeksiantoja, ja että meidän poliittisia tavoitteitamme toteuttaa – – hallintoon kuulumaton henkilö. Lisäksi kansalaisten luottamus tähän henkilöön on varmasti vähän korkeampi kuin jos siinä olisi valtion edustaja. (Lokal.lebenin viranomainen 2014)

Kuntalaisen ja viranomaisen välinen vuorovaikutus näyttäytyi Berliinissä ja Helsingissä vyöhykkeenä, jolla liikkui molemminpuolista uteliaisuutta, varovaisuutta ja odotuksia. Lisäksi vuorovaikutustilaisuuksissa oli ihmisiä, jotka vielä ennen projektien alkua olivat toisilleen täysin tuntemattomia ja erilaisista taustoista. Moderaattoreiden läsnäolo pehmensi tätä vyöhykettä: he liikkuivat edestakaisin eri intressiryhmien välillä, välittivät tietoa ja lisäsivät luottamusta tai ainakin ymmärrystä. Varsinaisen suunnittelutehtävän lisäksi moderaattori voi siis edistää ja ohjata yhteistyötä, jossa osapuolet saadaan liikkumaan samaan suuntaan heidän erilaisista lähtökohdistaan, vastuistaan ja intresseistään huolimatta. Kun aloite on yleensä asiantuntijaorganisaatiolla ja asiantuntijakieli on itsessään jo valtaa, moderaattori loiventaa vuorovaikutustilannetta ja tuo arjen ja suunnittelun alan asiantuntijan tasoja lähemmäs toisiaan.

Hallinto ja kansalaiset tulevat täysin erilaisista todellisuuksista, ja hallinnon todellisuus ei ole kansalaiselle ollenkaan ymmärrettävissä ilman tulkkia. Kääntäen kansalaisen todellisuus ei ole ollenkaan ymmärrettävissä hallintonäkökulmasta. – – Sen takia, että kaikki ovat sisällä rooleissaan, tarvitaan jotain tulkin kaltaista. – – Mutta ilman tulkkia hallintoa pidetään aina jotenkin vihollisena ... tai kansalaista. (Lokal.lebenin moderaattori 2014)

Projektiverkosto ei kuitenkaan aina voi toimia yhtenä subjektina, koska projektin osapuolilla on erilaiset roolit. Projekti tarjoaa osapuolille kuitenkin keskustelulle varatun vyöhykkeen (vrt. Balducci & Mäntysalo 2013, 2–3). Osallisten läsnäolo ja moderointi parantavat projektiverkostojen toimivuutta, sillä ne edistävät luottamusta sekä henkilöiden kesken että heidän edustamiaan yhteisöjä kohtaan. Moderaattorit toimivat eräänlaisena liimana julkisen sektorin ja kuntalaisten välillä ja neutralisoivat maaperää, jolla vuorovaikutusta käydään. Sekä moderaattorien läsnäolo että verkosto projektiorganisaatiomuotona merkitsivät Berliinin ja Helsingin projekteihin osallistuneille epätavallista keskusteluareenaa. Kyseessä ei ollutkaan tavanomainen asukasilta tai palauttekysele, vaan keskustelunavaus. Eräs Helsingin tapauksen asukas kuvailikin, miten hän tuntui jäävän yksin ”koneistoa vastaan” ilman muiden asukkaiden vertaistukea. Tämän takia verkostoissa on voimaa: vaikka projektin osapuolet eivät sulautuisikaan yhteen, he saavat tukea toisistaan ja tunne osallisuudesta kasvaa.

Lopuksi: moderoinnilla parempaa osallisuutta?

Rationalistiseen suunnitteluideologiaan kuuluu olennaisesti käsitys suunnittelijasta yhdyskuntavisionäärinä ja suunnittelutiedon legitiiminä hallitsijana ja soveltajana, mutta erityisesti vuosituuhannen vaihteen jälkeen suunnittelija on nähty myös eri intressiryhmien halujen sovittelijana, hyvinvoinnin edistäjänä, heikompien toimijoiden tukijana, asukkaiden valistajana ja lopulta jopa tiedon kerääjänä ja sen yhteen sovittelijana (ks. esim. Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 35–69). Vuorovaikutuksen pyörteissä suunnittelijan asema asiantuntijana sekä asiantuntijatiedon painoarvo kuntalaisten mielipiteiden rinnalla tuntuvat kokeneen inflaation. Samalla paine osallisuuden menetelmien kehittämiseen on kasvanut. Keskustelua suunnitteluprosessista etenkin konfliktierkissä hankkeissa kaivataan. Se avaisi myös suunnitelmien pohjalla olevaa työtä.

Suunnittelun paradigmojen muutosten ohella uuden hallintokulttuurin tuottamat kumppanuuden muodot muokkaavat suunnittelun kenttää. Nopealiikkeiset, paikalliset projektit ja lisääntyvä yhteistyö muiden julkishallinnon sektorien kanssa ovat lisääntyneet myös yhdyskuntasuunnittelussa osana uutta hallintokulttuuria. Toisaalta kumppanuuksien ulkopuolelle jää osapuolia, joihin suunnitteluhankkeet voivat silti vaikuttaa. Projektit, kuten Berliinin ja Helsingin tapausesimerkit, tuovat toimijoita yhteen ja synnyttävät kontakteja ja keskusteluja, mutta ne eivät takaa, että osallistaminen on osallisten mielestä aina tyydyttävää ja reilua – saatika vaikuttavaa.

Viranomaisten näkökulmasta tärkeää on, että hallinnon tehtävät täytetään. Jos virastossa ei omasta takaa ole tarpeeksi aikaa tai osaamista jonkin asian hoitamiseen, se on hankittava ulkopuolelta. Menetelmällisesti osallistava suunnittelu on hankalaa ja vie aikaa (vrt. Healey 2003, 253). Sen lisäksi, että suunnittelijan on hallittava alue- ja kaupunkikehittämisen prosessit, rakentamisen tekniset reunaehdot sekä paikalliset ja alueelliset viitekehykset, hänellä on oltava myös ymmärrystä konsensuksen muodostamiseen tähtäävistä yhteistyöprosesseista (Healey 2003, 246–251). Mitä konfliktierkempiä hankkeet ovat, sitä aiemmin ja laajemmin vuorovaikutus kannattaa aloittaa. Hallinnon voi olla järkevää käyttää konsultteja jonkin uuden tai väliaikaisen tarpeen kuten selvityksen tai tapahtuman tuottamisen ilmaantuessa, tai kun hallinnon toimintaympäristö ja tehtävät muuttuvat. Ulkoiset projektitoimijat

tuottavat hallinnolle lisää voimavaroja ilman, että hallinnon täytyy muuttaa rakenteitaan.

Moderaattoreilla vahvistettu verkosto-osallisuus voi edistää tavoitteiden toteutumista paikallisissa projekteissa tai muissa hankkeissa, joissa kuntalaisten ideoita todella tarvitaan. Moderaattori voi varsinaisen suunnittelutehtävän ohella hyvinkin onnistua tasoittamaan kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon vuorovaikutuksen kompastuskiviä, kuten luottamuspulaa. Hallinto on olemassa palvellakseen kuntalaisia, eikä se toimi, jos se ei nauti kuntalaisten tukea ja hyväksyntää (ks. myös Jännti ym. tässä teoksessa). Moderaattorin läsnäolo hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välissä merkitsee projektiverkoston synnyttämistä ja keskustelunavausta. Kuntalaisten ja viranomaisten todellisuudet, argumentoinnin tavat ja projektiin liittyvät vastuut ovat niin erilaisia, että moderaattori pystyy hallinto-organisaation ulkopuolisena toimijana ja tulkkajaana ohjaamaan projekteja ja vuorovaikutusta ehkä paremmin kuin viranomaiset, vaikka tasavertaista verkostoa ei projekteissa siltikään pystyttäisi muodostamaan.

Osallisuuden muotoja ja menetelmiä kohtaan on syytä olla aina kriittinen. Epätyydyttäväksi koettu osallisuus voi heikentää kuntalaisten luottamusta suunnitteluorganisaatiota kohtaan (vrt. Tuurnas & Haveri; Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Tämän takia onnistuneenkin vuorovaikutuksen jälkeen projektien tuloksista ja viranomaisen työstä on hyvin tärkeää viestiä osallisille. Suunnitteluun liittyvän argumentoinnin läpinäkyvyys ja tuominen osallisten saataville edistävät luottamusta ja kuntalaisten uskoa osallistumisen mielekkyyteen. Vaikka projektien tulokset tai vaikutukset olisivat selkeästi nähtävissä osallisuusmenettelyjen jälkeen, osallisten ensikäden kokemukset kertovat jo osittain, miten onnistunutta hallintolähtöinen osallistaminen on ollut. Osallisuuden kuvailun ja arvioinnin ytimessä tuleekin olla osallisten kokemus heidän roolistaan prosessissa. Myös heidän vaikutuksensa prosessiin on voitava kertoa avoimesti prosessin valmistuessa ja sen tulosten selvityksessä.

Kysymykseksi jää, ovatko moderaattorien tuomat hyödyt sellaisia, joita vain yksityinen kumppani pystyy tarjoamaan, vai voisivatko viranomaisen rooli ja toimintatapa muuttua vielä enemmän ”asiakasta palveleviksi” (vrt. Rantala & Sulkunen 2007, 9–10), verkostossa samalla tasolla kuntalaisten

kanssa työskenteleviksi henkilöiksi. Voi olla, että suunnittelu on uusliberalismin aikana yleisesti ottaen palvellut enemmän hallinnointia kuin keskittynyt toimimaan visionääriinä ja ”kuvittelemaan mahdotonta” (Allmendinger ym. 2013, 232). Uusliberalistiseen muutokseen liittyvä projektimalli on tapausteni valossa kuitenkin monipuolistanut hallinnon työskentelyä ja tuonut etenkin sosiaalista lisäarvoa virastojen toimintaan. Verkosto-osallisuusprojekteissa moderaattori voikin olla se suunnittelija, joka sovittelee yhteen, paitsi eri osallisten, myös viranomaisten ja osallisten intressejä.

Lähteet

- Allmendinger, Phil & Haughton, Graham & Oosterlynck, Stijn (2013). Spaces of neoliberal experimentation: Soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality. *Environment and Planning A* 45, 217–234.
- Balducci, Alessandro & Mäntysalo, Raine (2013). *Urban Planning as a Trading Zone*. Dordrecht: Springer.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014). *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor*. Berliini: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.
- Bäcklund, Pia & Mäntysalo, Raine (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory* 9:4, 333–350.
- Castells, Manuel (2004). *The Power of Identity*. 2. painos. Cornwall: Blackwell Publishing.
- Healey, Patsy (2003). *The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation*. Teoksessa Scott Campbell & Susan S. Fainstein (toim.) *Readings in Planning Theory*. 2. painos. Cornwall: Blackwell Publishing, 237–255.
- Holm, Andrej & Kuhn, Armin (2010). Squatting and Urban Renewal: The Interaction of Squatter Movements and Strategies of Urban Restructuring in Berlin. *International Journal of Urban and Regional Research* 35(2011):3, 644–658.
- Häkli, Jouni (2002). Kansalaisosallistuminen ja tiedonpolitiikka. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 110–124.
- Jauhiainen, Jussi S. (2002). Kaupunkiliikkeet ja kamppailu osallisuudesta kaupunkitilaan. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 125–140.
- Jauhiainen, Jussi S. & Niemenmaa, Vivi (2006). *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.
- Kanninen, Vesa & Bäcklund, Pia & Mäntysalo, Raine (2013). Trading zone and the complexity of planning. Teoksessa Alessandro Balducci & Raine Mäntysalo (toim.) *Urban planning as a Trading zone*. Dordrecht: Springer, 159–177.
- Kettunen, Pekka (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 18–35.
- Kooiman, Jan (2000). Societal Governance: Levels, models, and Orders of Social-political Interaction. Teoksessa Jon Pierre (toim.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford University Press, 138–165.

- Kuusimäki, Aino (2015). *Osallisuus ja moderointi kaupunkisuunnittelussa. Tapauksina projektit Helsingissä ja Berliinissä*. Pro gradu -tutkielma. Geotieteiden ja maantieteen laitos, Helsingin yliopisto.
- Köhling, Karola (2012). *Wissen und Vertrauen in Governance-Prozessen*. Wiesbaden: vs Verlag.
- Mulgan, Geoff (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.
- Mäntysalo, Raine & Saglie, Inger-Lise (2010). Private Influence Preceding Public Involvement: Strategies for Legitimizing Preliminary Partnership Arrangements in Urban Housing Planning in Norway and Finland. *Planning Theory and Practice* 11(2010):3, 317–338.
- Niemenmaa, Vivi (1997). Foorumipuhetta Berliinissä. *Alue ja ympäristö* 1 (1997), 17–27.
- Niemenmaa, Vivi (2005). *Helsingin paikallisagenda. Tarina suunnittelun subjektiivisuudesta ja osallistumisesta*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu A 31. Espoo.
- Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (2007). *Projektiyhdistykunnan kääntöpuolia*. 2. painos. Helsinki: Gaudeamus.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2012). *Handbuch zur Partizipation*. 2. painos. Berliini: Kulturbuch-Verlag GmbH.

Ei osallistumista vaan vaikuttamista! Asukasaktiivit paikallisina toimijoina ja asuinympäristön kehittäjinä

Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne

Johdanto

Kansalaisten suhdetta julkiseen valtaan ja poliittiseen päätöksentekoon on ollut tapana tarkastella pääasiassa osallistumisen ja osallisuuden käsitteillä. Keskustelu kansalaisosallistumisen merkityksestä ja laajemmin osallistuvan demokratian mallista nousi politiikkatieteissä esiin jo 1960–1970-luvulla, jolloin vasemmistolaisesti orientoituneet uudet yhteiskunnalliset liikkeet ryhtyivät haastamaan elitistiseksi kritisoimaansa liberaalia länsimaista demokratiaa ja vaatimaan kansalaisille laajempia yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollisuuksia. (Ks. esim. Konttinen 1999; Melucci 1989; Offe 1985.)

Osallistumiseen liittyvä tematiikka on sen jälkeen pysynyt jatkuvasti agendalla, kun poliitikot ja tutkijat ovat keskustelleet edustuksellisen demokratian kriisiytymisestä ja lainsäädäntöä on samalla muutettu kansalaisia 'osallistamaan' suuntaan. Uusien osallistumiskanavien syntyminen, eritoten digitaalisen tieto- ja viestintätekniikan nopean kehityksen myötä, on vauhdittanut siirtymistä yksilölähtöiseen some-kulttuuriin, mikä on muuttanut politiikan tekemistä, seuraamista ja siihen osallistumista. Nykyisin ollaan laajasti sitä mieltä, että poliittisen osallistumisen perinteet ovat murtumassa, puolueet ovat suurten muutosten edessä, ja kansalaiset – valtiokansalaisina, kuntalaisina, asukkaina, asiakkaina, kuluttajina, yksilöinä ja liikehtijöinä – ovat ainakin länsimaisissa demokratioissa marssineet tukevasti politiikan näyttämölle, eikä heitä voi sieltä enää sivuuttaa (ks. myös Mäenpää ym. tässä teoksessa). Liikehtimisellä viittaamme myöhäismodernille poliittiselle toiminnalle ominaiseen

tapaan välttää pitkäaikaisia kollektiivisia sitoutumisia. Toimijoina liikehtijät suosivat lyhytaikaisia, projektimaisia prosesseja ja tapahtumia sekä performatiivisia toimintamuotoja. (Borg ym. 2015; della Porta 2013; Hey 2007; Keane 2009; Rosanvallon 2008; Tormey 2015.)

Lähdemme tässä artikkelissa liikkeelle käsiteteoretisoinnille ominaisesta ajatuksesta, jonka mukaan käsitteet ja teoriat ovat osa maailmaa tietystä näkökulmasta tulkitsevia ja sitä rakentavia diskursseja, ja siinä mielessä ne ovat omalla tavallaan aina myös poliittisia rakennelmia (Foucault 1982; Jokinen ym. 2016). Yhteiskunnallista todellisuutta kuvaavat käsitteet ovat niin ikään aika- ja paikkasidonnaisia. Ympäröivän maailman muuttuessa käy säännöllisesti myös niin, että jotkut tietyn aikakauden käsitteet ja niihin sisältyvät ajatustavat menettävät myöhemmin merkityksensä (Näsström 2011). Jäsennämme artikkelissa puhetta ja ajattelua osallistumisesta diskurssin käsitteen kautta ja väitämme, että osallistumisen ympärille rakentuneelle diskurssille on käymässä juuri näin, jolloin myös sen sisältämät käsitteet eivät enää kykene pätevästi kuvaamaan ja tulkitsemaan kansalaisten ja poliittisten yhteisöjen suhteiden dynamiikkaa. Tietyt kysymykset ovat poliittista yhteisöä ja kansalaisuutta tarkasteltaessa toki perustaltaan ikuisia (ks. Bäcklund ym. 2002), mutta koska kieli, merkitykset ja käytännöt muuttuvat, myös tutkimuksen käsitteistöä on aika ajoin pohdittava kriittisesti uudelleen ja tarvittaessa päivitettävä (Rättilä & Rinne 2016b).

Tarkastelemme artikkelissa viime vuosina näkyvästi esiin noussutta paikallista asukasaktivismia ilmiönä, jonka näemme kiinnostavalla tavalla haastavan osallistumisdiskurssin oletukset ja käsitteet. Viittaamme asukasaktivismilla kuntalaisten pyrkimykseen vaikuttaa oman asuin- ja lähiympäristönsä oloihin (englanniksi esim. neighborhood-focused activism tai do-it-yourself urbanism; ks. Gilster 2013; Fabian & Samson 2015). Argumentaatiomme pohjautuu haastatteluaineistoon, joka on kerätty asukasliikkeistä eri puolilla Suomea vuoden 2015 aikana. Analysoimme aineistosta erityisesti asukasaktiivien käsityksiä omasta toimijuudestaan. Kysymme, mihin paikkaan ja yhteisöön aktiivit identifioituvat, miten he kuvaavat omaa toimintaansa, ja mitä he ajattelevat suhteestaan nykyiseen kuntademokratiaan. Osallistumista ja asukasaktivismia luotaava teoreettinen pohdintamme nojaa erityisesti politi-

kan tutkimuksen tieteenalan lähtökohtiin ja käsitteisiin, mutta sen rinnalla hyödynnämme myös muuta yhteiskuntatieteellistä ja -teoreettista tutkimuskirjallisuutta.

Osallistumisdiskurssin esteettinen politiikka

2000-luvun alussa julkaistu *Osalliset ja osaajat* (2002) asettautui pohtimaan osallistumisen ja osallisuuden kysymyksiä tilanteessa, jossa yhtäältä perinteiset poliittisen osallistumisen muodot olivat murroksessa ja toisaalta julkinen valta oli kehittämässä kansalaisia aktivoimaan pyrkiviä hankkeita ja osallistavaa lainsäädäntöä. Erityisesti vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki toimi niin uusien osallistumiskokeilujen kuin tutkimushankkeidenkin innoittajana. *Osalliset ja osaajat* -teoksen tavoitteena oli kartoittaa eri tieteenalojen käsityksiä osallisuuden tilasta ja haasteista. Monet kirjoittajista olivat kiinnostuneita etenkin kaupunkisuunnittelun muuttuvista käytännöistä, mutta teoksessa keskusteltiin myös yleisemmällä tasolla kansalaisyhteiskunnan muutoksista. (Esim. Bäcklund 2002; Haila 2002; Häkli 2002; Ketunen 2002; Koskiahio 2002.)

Tulkitsemme *Osalliset ja osaajat* -teoksen kuuluvan moniäänisyydestään huolimatta 1990-luvun puolivälistä asti Suomessa vahvasti vaikuttaneeseen osallistumisdiskurssiin, jonka tuottamiseen ovat osallistuneet niin julkishallinnon toimijat, poliitikot ja media kuin eri alojen tutkijatkin (tästä keskustelevat esim. Bäcklund & Kallio 2012; Lappalainen 2013; Keränen 2008). Diskursseja ja niiden valtaa on mahdollista arvioida esteettisen politiikan näkökulmasta. Usein estetiikasta ja politiikasta puhuttaessa oletetaan, että estetiikka on jotakin, joka kuoruttaa ja piilottaa politiikan realiteetit ja jolla houkuteltaan ja jopa manipuloidaan äänestäjiä ja kansalaisia uskomaan jokin tietty ideologia tai tulkinta maailmasta (ks. Lattunen 2007). Vaikka tämä tapa lähestyä politiikan estetiikkaa ei olekaan suoranaisesti väärä, se on kuitenkin liian kapea. Ranskalainen filosofi ja taiteen tutkija Jacques Rancière (2006) ymmärtää politiikan estetiikan yhteiskunnallisen todellisuuden, sen rakenteiden, toimijoiden ja käytäntöjen rajojen hahmottamisena. Poliitikassa on hänen mukaansa kyse ennen kaikkea siitä, minkä vallitsevassa yhteiskunnassa sallitaan tulevan julkisesti näkyväksi ja tunnustetuksi, ja mikä tai ketkä sulje-

taan julkisen huomion ulkopuolelle ja siten syrjäytetään yhteiskunnan hyväksymästä toimijuudesta (Rancièrè 1999; 2006). Rancièren esittämästä näkökulmasta myös diskurssit voidaan ymmärtää näkyvän ja näkymättömän välisenä esteettis-poliittisena kamppailuna. Hallitsevien diskurssien valta ei koskaan ole täydellinen, mutta ne kuitenkin määrittelevät, millaista näkyvyyttä yhteiskunnassa kulloinkin pidetään oikeana ja hyväksyttävänä.

Rancièren esteettisen politiikan avulla voidaan purkaa ja tehdä näkyväksi myös sitä, millaista maailmaa osallistumiskurssi tuottaa. Ensinnäkin osallistuminen ymmärretään jonakin, joka on hyvää ja kannatettavaa ja jota ei ole järkein perustein mahdollista tai ainakaan suotavaa kyseenalaistaa. Osallistumisen ja sen varaan rakentuvien mallien kuten deliberatiivisen demokratian ympärille on luotu ikään kuin normatiivinen aura, joka säteilee kauniita asioita, sivistynyttä kansalaisuutta ja vallan kumartumista järjen äänen edessä (ks. Stenvall 2013). Osallistumiskurssi vetoaa esteettiseen tajuamme hyvästä yhteiskunnasta ja kansalaisuudesta, ja siihen 'osallistumisesta' on itsessään muodostunut legitiimin puhujan kvaliteetti. Se joka uskaltaa kyseenalaistaa osallistumisen merkityksen ja järjen, riskeeraa samalla oman uskottavuutensa poliittisena toimijana (tai jopa tutkijana). (Ks. Rättilä 1999; vrt. myös Kallio & Häkli tässä teoksessa.)

Toiseksi etenkin julkishallinnossa omaksutun osallistumiskurssin sisällä on ollut tapana ajatella, että kun kansalaisille tarjotaan lisää osallistumismahdollisuuksia, nämä myös automaattisesti tarttuvat niihin (ks. myös Tuurnas & Haveri tässä teoksessa). Onhan osallistuminen jotakin hyvää ja kansalaisuuteen luontaisesti kuuluvaa, jota kaikkien järkevien ihmisten voidaan lähtökohtaisesti olettaa haluavan. Ja jos eivät halua, heissä täytyy olla jotakin vikaa. Kansalaiset saattavat esimerkiksi olla liian epäkypsiä ja tietämättömiä ymmärtääkseen omaa hyvänsä, jolloin heitä pitää siihen erityisesti kasvattaa. (Ks. Keränen 2008; Rättilä 1999; Setälä 2003.) Kolmantena osallistumiskurssin tyypillisiin oletuksiin kuuluu vuorovaikutuksen arvostaminen. Osallistumisen ohella myös vuorovaikutuksen idea on kaunis ja vaikeasti kumottavissa. Kuka voisi hyvin perustein vastustaa eri osapuolia kunnioittavaa ja kuuntelevaa vuorovaikuttamista?

Näin osallistumisdiskurssi viime kädessä häivyttää näkyvistä erimielisyydet, vaihtoehdot ja valtasuhteet – siis politiikan – jolloin demokratiasta ja kansalaisten osallistumisesta piirtyy esiin hämyinen kuva, josta on vaikeaa erottaa, mitä käytännössä tapahtuu, kenen aloitteesta, millaisella prosessilla ja millaisin vaikutuksin. Elämismaailmassa valtamekanismeja ei kuitenkaan koskaan päästä karkuun. Tämä saattaa selittää, miksi kansalaiset, kuntalaiset ja asukkaat eivät ole missään vaiheessa ottaneet osallistumisdiskurssia laajasti omakseen (esim. Häyhtiö 2010; Rättilä 2001; Tormey 2015).

Toisaalta jotkut teoreetikot ovat korostaneet, että konsensuksen tavoittelun asemesta demokraattinen osallistuminen voi myös olla kiistelevää moniarvoisuutta. Etenkin Chantal Mouffen (2000) tunnetuksi tekemässä agonistisessa demokratiateoriassa kiistelevä moniarvoisuus ja -äänisyys on demokratian keskeinen lähtökohta ja periaate. Se tunnistaa ja tunnustaa, että konsensuksen saavuttamisella on rajansa, ja osa erimielisyyksistä jää ratkaisemattomiksi, koska tulkinnat ongelman syistä ja ratkaisukeinoista nousevat erilaisista intresseistä ja merkitysjärjestelmistä (Mouffe 2000; ks. myös Bäcklund & Mäntysalo 2010). Agonistisessa mallissa poliittisuutta ei silti nähdä vihamielisenä antagonismina, vaan ennemminkin vihamielisten asenteiden kesyttämisenä. Ongelmia ruotiessaan osapuolet voivat olla eri mieltä monistakin asioista, sillä avoin erimielisyys paitsi asemoi keskustelijoita, tuo myös esiin osapuolten keskinäiset valtasuhteet. Agonistiseen demokratiaan kuuluu niin ikään kamppailu siitä, miten demokratia ymmärretään, ja keitä ja millaista tietoa päätöksenteossa halutaan kuunnella. Näin agonismi haastaa yhtä hyvin perinteisen edustuksellisen demokratian kuin sitä täydentämään kehitellyt deliberatiiviset osallistamiskanavat ja sopii hyvin tässä artikkelissa tarkastellun monimuotoisen, paikallisen asukasaktivismiin teoreettiseen jäsentämiseen.

Siinä missä osallistumisdiskurssin esteettinen politiikka perustuu näkemykselle olemassa olevaan järjestelmään ja sen normeihin mukautuvasta deliberatiivisesta kansalaisuudesta, agonistisen mallin esteettisyys perustuu erilaisuuksien ja vaihtoehtoisen asiantilojen esille tuomiseen. Kansalaisliikkeet haastavat ajoittain vallitsevan poliittisen järjestelmän ja eliitit suoraan harjoittamalla julkista 'performatiivista häirintää' (esimerkiksi mielenosoituksia, julkisten tilojen valtauksia ja some-kampanjointia; ks. Rinne 2011; Rättilä 2012),

mutta suomalaiselle asukasaktivismille on ominaista ennen kaikkea itse toteutettujen projektien ja sitä kautta oman autonomian näkyväksi tekeminen ilman, että siihen liittyy performatiivisia protesteja ja politiikan tutkijoiden niihin usein liittämää 'systeeminvastaisuutta' (ks. myös Pyyry ym.; Mäenpää ym. tässä teoksessa).

Analyysi: Asukasaktiivit vaikuttavina toimijoina

Artikkeli pohjautuu laajempaan tutkimukseen, jossa selvitettiin paikallisten asukasaktiivien kokemuksia vaikuttamisesta ja käsityksiä toimintansa edustuksellisuudesta (Rättilä & Rinne 2016a; 2016b). Tutkimuksen aluksi kerättiin media-aineistoa siitä, millaista asukasaktivismia suomalaisissa kunnissa on käynnissä, sekä kontaktoitiin muita tutkijoita ja aktivistiverkostoja. Taus-taselvityksen perusteella tarkempaan analyysiin valittiin eri puolilta Suomea yhteensä kolmetoista kooltaan, toimintamuodoiltaan ja tavoitteiltaan erilaista asukasyhdistystä ja -liikettä, jotka tuovat monipuolisesti esiin tämän päivän asukasaktivismien teemoja ja toiminnan muotoja. Liikkeiden aktiiveja haastateltiin helmi-kesäkuun välillä 2015. Haastateltavia oli yhteensä 23, joista naisia oli 11 ja miehiä 12. Kaikki haastattelut videoitiin, äänitettiin ja litteroitiin. (Tarkemmin tutkimuksen metodologiasta Rättilä & Rinne 2016a.)

Tätä artikkelia varten haastattelumateriaalista analysoitiin kysymykset, joissa tiedusteltiin: millaista on elää ja asua paikkakunnalla ja alueella, jolla asukasaktiivit toimivat; mitä asuinpaikka heille merkitsee; millaista aktivismitaustaa haastateltavilla on; ja mihin aktiivien edustama liike toiminnallaan pyrkii. Vastauksista eriteltiin merkityksiä, joista muodostettiin viisi yleisempää luokkaa: identifioituminen paikkaan, yhteisöllisyys ja yhdessä tekeminen, toimintatavat, oman toiminnan kuvaaminen sekä suhtautuminen kuntademokratiaan. Kuntademokratiaa koskevan luokan analyysissa hyödynnettiin aiemmassa tutkimuksessa tehtyjä havaintoja (ks. Rättilä & Rinne 2016a; 2016b).

Haastatteluista nousee esiin useita asukasaktiivien yhteisesti jakamia merkityksiä, joiden kautta voidaan lähestyä kysymystä siitä, miten aktiivit kuvaavat ja ymmärtävät oman toimijuutensa, ja millaisen vaihtoehdon asukasaktivismi luo osallistumisdiskurssin tuottamalle esteettiselle politiikalle.

Identifioituminen paikkaan

Haastateltavat toivat systemaattisesti esiin vahvan identifioitumisen asuinalueeseensa, tai joissakin tapauksissa siihen alueeseen, jonka he kokivat kotipaikakseen, vaikka sitä ei haastatteluissa erityisesti kysytty. Aktiiveille on vuosien mittaan kehittynyt syvä kiintymys omaan ympäristöönsä ja yhteisöönsä, josta he selvästi tuntevat ylpeyttä ja haluavat näyttää, että 'täällä osataan'.

Mä pidän itseäni xx:läisenä lähtökohtasestikin ja – – tää on niinku mun alue. (asukasaktiivi, nainen, Etelä-Suomi)

On haluttu tavallaan osoittaa, että vitsit me näytetään, että me ollaan niinku paras alue xx:ssä. (asukasaktiivi, nainen Etelä-Suomi)

Se on niinku sitä mun mun omaa minuuttani niin paljon – –. (asukasaktiivi, mies, Länsi-Suomi)

Asukasaktiivien kokemus itselleen merkityksellisestä paikasta voi olla jopa intiimi ja hankalasti sanoin kuvattavissa:

Ihminen kuuluu herkin tavoin johonkin tiettyyn paikkaan – –. Jokivarren ihmisillä saattaa olla erittäin intiimejä suhteita sen joen kanssa ja herkkyys-siä, jolla tavalla he käsittelevät ja ajattelevat sen joen kohtaloa, menneitä ja tulevaa, ja ryhmittyvät sitten puolustamaan sitä jokea. (asukasaktiivi, mies, Itä-Suomi)

Syvästi koettu henkilökohtainen sidos paikkaan selittää pitkälle, miksi aktiivit ovat niin motivoituneita toimimaan sen puolesta (vrt. Pyyry ym. tässä teoksessa). Sama havainto on tehty muissakin viimeaikaisissa tutkimuksissa paikan ja politiikan suhteista. Paikan merkitys yksilöiden poliittiselle identifikaatiolle on kasvanut samalla, kun perinteiset sosiaaliset verkostot ja kollektiivit ovat murentuneet. Myös Pia Bäcklund, Jouni Häkli ja Harry Schulman (2002) toteavat, että mahdollisuus vaikuttaa suunnitteluun ja omaan elinympäristöön voi olla merkittävä edellytys paikallisen identiteetin vahvistumiselle. ”*Jälkimmäinen voi puolestaan olla sosiaalisilta vaikutuksiltaan syvälle käyvä. Se voi olla osa kaupungin rakentumista vahvana poliittisena yhteisönä*” (mt., 13).

Haastatteluissa käsitykset siitä, mikä omassa asuin- tai kotipaikassa on tärkeää, vaihtelivat jonkin verran sen mukaan, toimiko asukasliike kaupungissa vai maaseutuympäristössä. Kaupungeissa aktiivit pitävät tärkeinä ympäristön viihtyisyyttä ja toiminnallista monipuolisuutta, erilaisia ihmisiä, tapahtumia

ja yleistä 'pöhinää'. Maaseutuympäristössä korostetaan puolestaan luonnonläheisyyttä sekä luonnonympäristön säilyttämistä, puhtautta ja turvallisuutta. Yhteistä kaupunki- ja maaseutuympäristössä toimiville asukasliikkeille on sen sijaan kylämäisen yhteisöllisyyden arvostaminen.

Yhteisöllisyys ja yhdessä tekeminen

Asukasaktivismiin liittyy olennaisesti yhteisöllisyyden korostus ja yhdessä tekemisen eetos. Ilman hyväksyvää lähiyhteisöä aktiivien toiminta saattaa kuihtua nopeastikin. Aktiivien puheissa vilisee kertomuksia yhdessä aloitetuista projekteista, kokoontumisista, tapahtumista, tempauksista ja yhteisöllisestä hauskanpidosta. Asumisen viihtyisyyden ja turvallisuuden kannalta tärkeäksi koetaan jo se, että naapurit oppivat tuntemaan toisensa. Useissa haastatteluissa nousi esiin myös erilaisten ihmisten ja kulttuurisen moninaisuuden arvostus.

Me ollaan sen tyyppisiä ihmisiä et me nautitaan siitä [yhdessä tekemisestä]. – – me tunnetaan niin laaja yhteisö tässä, et se vaikuttaa koko siihen omaan kokemuksiini hyvin vahvasti – –. (asukasaktiivi, nainen, Etelä-Suomi)

Joo ehdottomasti, et täähän siinä on sellanen perusarvo siin meidän toiminnassa, et me uskotaan siihen, että tarvitaan kansalaisyhteiskuntaa vahvistavia tällöisiä areenoita, jossa voi lähiyhteisön jäsenet tavata toisiaan ja kokoontua. (asukasaktiivi, mies, Länsi-Suomi)

Aktiivien puheissa tulee esiin toiminnan ymmärtäminen dynaamisena prosessina, jossa yhdessä tekeminen ikään kuin sivutuotteenaan saa aikaan mehenkisyttä. Yhteisöllisyyden ja sosiaalisen pääoman onkin todettu monissa tutkimuksissa parantavan ihmisten kykyä toimia keskenään, edistävän yhteisön toimintamahdollisuuksia sekä vahvistavan yhteisön jäsenten keskinäistä solidaarisuutta ja luottamusta (esim. Diani 2015). Haastatteluaineistossa paikallisen yhteisöllisyyden merkitys tuli selvästi esiin asukasaktiivien ylpeytenä siitä, mitä he olivat omalla toimimisellaan saaneet aikaan. Esimerkiksi Hyvä kasvaa Järvenpäässä -liikkeen aktiivit kertovat, miten kaupunginjohtajaa myöten on tultu kiittelemään liikkeen tekemää työtä kaupungin hyväksi. Jyväskylän Huhtasuolla puolestaan asukasyhdistyksen rakentamasta laavusta on tullut lähion asukkaiden yhteinen virkistyspaikka, jonne päiväkotilapset ja koululuokat tekevät luontoretkeä ja jossa kokoonnutaan säännöllisesti yhtei-

siin virkistystapahtumiin. Helsingin Roihuvuoressa järjestettävät jokavuotiset Hanami-juhlat ovat jopa kansallisen mediakynnyksen ylittävä tapahtuma, joka kerää alueella sijaitsevan Kirsikkapuiston täyteen niin lähiseudun asukkaita kuin vieraitakin. Esimerkit kuvaavat, miten paikallisesti toimiminen edistää asukkaiden tunnetta kuulumisesta yhteisöön ja vahvistaa sosiaalista kanssakäymistä sen jäsenten kesken.

Omatoimisen ja spontaanin paikallisen asukasaktiivisuuden kasvun myötä agonistisen demokratian peräänkuuluttama moniäänisyys ja moniarvoisuus sekä institutionaalista demokratiaa haastavat näkemykset ovat muuttumassa yhä merkityksellisemmiksi tekijöiksi kansalaisten ja asukkaiden poliittista toimintaa ja toimijuutta selitettäessä.

Toimintatavat

Asukasaktiivien keinot asuinalueensa ongelmien ratkaisemiseksi ovat moninaisia. Aktiivit tuovat huolensa esiin julkisuudessa ja saattavat myös ottaa yhteyttä paikallisiin päättäjiin, mutta sen sijaan, että odottaisivat, että joku 'tulee ylhäältä ja ratkaisee heidän ongelmansa', aktiivit tarttuvat toimeen itse (ks. myös Mäenpää ym. tässä teoksessa). Asukasaktiivit kokevatkin olevansa aluettaan koskevien huolenaiheiden paikantamisessa ja ratkaisujen etsimisessä itse parhaita asiantuntijoita.

Asukasliikkeiden toimintavoissa on monia piirteitä, jotka ovat ominaisia jälkimoderneille yhteiskunnallisille liikkeille ja liikehdinnöille (ks. Rinne 2011; Rättilä 2014). Ensinnäkin liikkeet suosivat toimintamuotoja, joihin on helppo tulla mukaan. Haastatteluista käy hyvin ilmi, että aktiiveja motivoi nimenomaan asioiden konkreettinen aikaansaaminen. Itseorganisoituvaa toimintaa pidetään antoisana ja mielekkäänä verrattuna esimerkiksi perinteiseen yhdistys- ja järjestötoimintaan, joka koetaan rutinoituneeksi ja jäykäksi, tai verrattuna toimintaan edustuksellisen järjestelmän kautta, jonka aktiivit näkevät enimmäkseen turhaksi ja epävaikuttavaksi. Esimerkiksi kunnanvaltuustossa istumista kuvattiin ”tyhjän puhumiseksi”, kun taas paikallinen vaikuttaminen antaa ”*paljon suuremman tyydytyksen, koska siinä oikeasti ja konkreettisesti näkee jäljen*” (asukasaktiivi, mies, Etelä-Suomi).

Jos on ite tehny, joita muut huomaa, niin silläkin on jo merkitystä – –. (asukasaktiivi, nainen, Etelä-Suomi)

Joku on maininnuki x:n mallin sillä tavalla, että hyvin laajalla mandaatilla on lähdetty siitä, että kylä itse tekee. Ja me voidaan tehdä, ja osoittamalla et me voidaan tehdä, se maailma muuttuu. (asukasaktiivi, mies, Itä-Suomi)

'Osallistuminen' tässä mielessä eroaa siitä, miten osallistuminen on perinteisesti politiikan tutkimuksen tieteenalalla ymmärretty. Asukasaktiivit ovat aloitteellisia subjekteja ja määrittelevät itse omat tavoitteensa ja keinonsa. Tässä asukasaktivismi eroaa selvästi perinteisestä poliittisesta kulttuurista toimintatapoineen. Yleisen 'maailman parantamisen' sijaan asukkaat keskittyvät asioihin, joihin he kokevat voivansa itse suoraan vaikuttaa. Joissakin haastatteluissa paikallisesti sitoutunut aktivismi esitettiin tietoisena vastatrendinä globalisaatiolle ja kauaksi karkaavalle universalismille.

Niin tota se on nimenomaan paikallista, eli – – en niinku vois kuvitella toimivani vaan niin kun... jonkun yleisen universaalin luonnon tai universaalin maapallon vuoksi, vaan niin kun et et, jos mulla ei olis mitään henkilökohtasta subdeta ja kokemusta mistään luonnosta ympärillä ja lähellä – – niin mun olis aika vaikee toimia. (asukasaktiivi, mies, Etelä-Suomi)

[Tämä] tapaus on rohkaissut paikallisia – – ajattelemaan ja – – sanoon ääneen sen, että nämä on meidän järviä ja jokia, siitä lähdetään eikä ne kuulu valtiolle tai avi:lle tai ely:lle tai jollekin abstraktille – –. Meillä on vastuu, ja meil on myös oikeus – – Aina pitää jonkun murtaa eri puolilla maailmaa tuuralla se lasikatto, ja sit se alkaa se keskustelu etenemään. (asukasaktiivi, mies, Itä-Suomi)

Kolmanneksi haastatteluista nousi usein esiin aktiivien tietoinen pyrkimys rakentaa toiminnalleen positiivista imagoa. Suureksi osaksi haastatellut 'vastustavat vastustamista' ja ryhtyvät siihen vain, jos kunta, valtio tai yritys esittää heidän mukaansa ympäristön ja terveyden kannalta uhkaavia hankkeita. Asukasliikkeet ja -aktiivit näkevät positiivisen imagon kiinnostavalla tavalla strategisena valintana. Välttämällä nimbyilyä ja osoittamalla kykyään tuottaa julkisen vallan suunnitelmille positiivisia vaihtoehtoja, aktiivit kokevat saavansa hankkeensa paremmin esiin ja julkisesti hyväksytyksi.

Ettei se oo pelkästään aina niinku vastustamista – –. Siin on niinku myönteisiä asioita – – Positiivisuus aina tuottaa – – myös kaupungin suuntaan toisenlaisen vaikutelman – –. (asukasaktiivi, nainen, Etelä-Suomi)

Oman toiminnan kuvaaminen

Tämän artikkelin näkökulmasta on erityisen kiinnostavaa havaita, että asukasaktiivit eivät haastatteluissa käyttäneet juuri lainkaan osallistumisen ja osallisuuden käsitteitä. Koko aineistossa termit nousivat esiin vain joitakin kertoja, etenkin yhteyksissä, joissa haastateltava oli 'osallistunut' kunnan tai jonkun hankkeen järjestämään prosessiin. Sen sijaan aktiivit kuvasivat toimintaansa omaehtoisena tekemisenä, projekteina, tempauksina, tapahtumina ja varsinkin vaikuttamisena. Vaikuttamisen käsite on aineistossa niin merkittävä, että asukasaktiiveja voidaan luonnehtia, ei niinkään osallistujiksi vaan vaikuttaviksi toimijoiksi (vrt. Staffans 2004, joka puhuu vastaavassa merkityksessä vaikuttamaan pyrkivistä asukkaista 'arjen asianajajina'). Haastattelujen perusteella aktiivit tuntuvat viittaavan vaikuttamisella ennen kaikkea välittömään tekemiseen ja toimintaan oman alueen ja yhteisön hyväksi (ks. myös Pyyry ym.; Mäenpää ym. tässä teoksessa). Näin vaikuttaminen merkitsee aktiiveille enemmän kykyä tuunata omaa asuinalueetta viihtyisämmäksi kuin vaikkapa välillistä vaikuttamista virkamiehiin ja poliittiseen päätöksentekoon, vaikka sitäkin toki tehdään.

Kyllä mä nään sen, et se ei ehkä, suurin merkitys on siihen, et sä voit vaikuttaa siihen minkälainen sun elinympäristösi on. Sä voit vaikuttaa omaan hyvinvointiisi sil omalla alueella, sä voit vaikuttaa sen oman sosiaalisen kontekstin niinku tavallaan rakenteeseen – –. (asukasaktiivi, nainen, Etelä-Suomi)

Asukasaktiivien toimija-identiteetin hahmottamiseksi kysyttiin myös, saako haastateltavaa kutsua aktiiviksi tai aktivistiksi. Useimmat haastatelluista olivat välittömästi valmiita identifioitumaan aktivisteiksi ('se on kunnianimi').

Mä oon ainaki mielelläni aktivisti, joka niinku vähän uskaltaa rikkoa rajoja. Aktiivin voi ajatella, että se on ehkä enemmän laatikon sisällä... toimija. (asukasaktiivi, nainen, Pohjois-Suomi)

Haastatteluissa esitettiin myös aktivismi- ja aktivisti-termien käyttöön liittyvää kritiikkiä. Eräiden haastateltavien mukaan aktivistin leima vahvistaa

kahtiajakoa puolesta ja vastaan, kun keskustelun pitäisi olla itsessään vapaata ilman toimijoiden leimaamista siihen tai tähän leiriin:

Kansalaisyhteiskunta on tavallaan siivottu tämmöseen nurkkaan, okei he saavat siellä räksyttää, ja heitä voidaan kutsua aktivisteiksi – kunhan samaan aikaan tämä – – rakenne etenee syvemmälle ja laajemmalle sitten eri sektoreilla. (asukasaktiivi, mies, Itä-Suomi)

Kuvatessaan toimintaansa aktiivit pitivät erityisen tärkeänä, että he saavat itse määritellä sen säännöt ja toimintatavat (vrt. Tuurnas & Haveri; Kuusimäki tässä teoksessa). Aktiivit haluavat välttää hierarkioita ja pitää toimintansa mahdollisimman yksinkertaisena ja joustavana. Toimintaa määrittelee paljon se, ketkä ovat valmiita tulemaan siihen mukaan, ja miten he haluavat projektinsa toteuttaa. Haastateltavat korostivat, että heillä ei ole yhtä, jonkun ylhäältä sanelemaa, toimintamallia, vaan toiminta on aina tekijöidensä näköistä, ja vain sellaiseen toimintaan ryhdytään, jolle riittää tekijöitä.

Yks tärkeä peruste on se että me – – tehdään vaan niitä asioita joita me koetaan tärkeiksi. – – ei mitään puoliväkisin, vaan semmonen semmonen asia ja parantaminen ja – – muuttaminen, joka me koetaan niin tärkeeks, et me halutaan tehdä innolla sitä ja testataan, niin et siihen löytyy ihmisiä riittävästi, jotta tuntuu siltä, et se saadaan tehdyksikin. (asukasaktiivi, nainen, Etelä-Suomi)

Subtautuminen kuntademokratiaan

Asukasaktiivit näkevät asukkaiden ja kunnan välit nykyisellään etäisiksi ja vaikuttamisen päätöksentekoon vaikeaksi (vrt. Jantti ym. tässä teoksessa). Toisaalta haastatteluissa kysymys siitä, kokevatko he saaneensa äänensä kuuluviin kunnassa, aiheutti monille päänvaivaa. Aktiivit eivät välttämättä tiedä, onko heidän toiminnallaan ollut vaikutusta. Eräs haastateltava kiteyttää aktiivien tuntemuksen todetessaan, että

”mun on vaikeaa sanoa, mikä yleensäkin vaikuttaa, ja me ollaan tästä keskusteltu kavereitten kanssa hyvin monia kertoja ja ja tota ei tiedetä – –” (asukasaktiivi, nainen, Pohjois-Suomi).

Monet haastateltavat kokevat niin ikään, että virkamiehillä ja valtuutetuilla on tapana kävellä asukkaiden yli valmistelussa ja päätöksenteossa. Tämä harmittaa aktiiveja, koska heillä on oman käsityksensä mukaan runsaasti koke-

mustietoa alueensa asioista, jota he toivoisivat kunnan hyödyntävän nykyistä paremmin (tästä keskusteltiin myös Osalliset ja osajat -teoksessa, ks. esim. Koskiahon 2002 ja Lapintien 2002 artikkelit). Yleinen tuntemus on, että kunta hoitaa lakisääteisen kuulemisvelvoitteensa, mutta ei aidosti kuuntele asukkaita eikä ota agendalle niitä asioita, joita asukkaat itse pitäisivät tärkeinä. Päätöksillä on taipumus ilmaantua 'jostakin ylhäältä'.

Se on kuitenkin järjestetty niin että, et joku se kuka päättää, et missä asioissa asukkaita kuullaan, niin se, se tulee jostakin sellasesta mustasta laatikosta mitä ei välttämättä tiedetä. Et asukkaat ei voi vaikuttaa itse siihen, että nämä ovat ne asiat, joissa juuri nyt – haluamme että meitä kuullaan. Vaan sit ehkä jotkut virkamiehet tai jotku lautakunnat päättää, et nyt, no nyt kuullaan tota – –. (asukasaktiivi, mies, Etelä-Suomi)

Toisaalta kuntaan vaikuttamisen ongelmat ovat johtaneet myös rakentaviin seurauksiin, kun asukasaktiivit ovat päättäneet, että jos kunta ei tee asioille mitään, 'me tehdään itse'. Aktivismiin pontimena on usein ollut tarve reagoida vaikkapa julkisten palveluiden lakkauttamisiin, tai halu tehdä lähiympäristöstä viihtyisämpi.

Monet asiat hoituu sillä kun niitä lähetään – – tekemään, et tuol ylhääl ei oo mitään semmost niinku, ei oo olemassa mitään sellast tahoa joka hoitais meidän puolesta kaikki tällaset, tällaset asiat että aina löytyy jotain parannettavaa. (asukasaktiivi, mies, Etelä-Suomi)

Haastattelujen perusteella vaikuttaa kiinnostavasti siltä, että asukasaktiivien tunne omasta kansalaispätevydestään on korkea (ks. Kestilä-Kekkonen 2013). Vaikka aktiivit kokevat mahdollisuutensa vaikuttaa päätöksentekoon heikoiksi, he uskovat itseorganisoituvan toiminnan mahdollisuuksiin ja kokevat sen mielekkääksi vaihtoehdoksi perinteiselle poliittiselle osallistumiselle kuten äänestämislle tai yhdistys- ja järjestötoiminnalle.

Lopuksi: Asukasaktivismiin esteettinen politiikka

Asukasaktiivit eivät tietenkään itse puhu diskurssien vallasta, mutta haastatelluista käy erinomaisesti ilmi, että aktiivit ovat tietoisia vallitsevan edustukselliseen järjestelmään liittyvästä 'reaalipolitiikasta' ja oman toimintansa eroista siihen nähden. Vaikka vaikuttaminen kuntaan koetaan vaikeaksi, lähiympä-

ristöön vaikuttamiseen uskotaan ja siihen suhtaudutaan innostuneesti, jopa niin että aktiivit ovat valmiita viemään projektejaan eteenpäin siitä huolimatta, mitä niistä kunnan hallinnossa ja päätöksenteossa ajatellaan (vrt. Horelli ym. 2015).

Asukasaktiivit ympäri Suomea kokevat, että kuntapäätäjät ovat menettäneet kosketuksensa ihmisten arkeen. Aktiivien vaihtoehto kuntapolitiikan ja -hallinnon etäännyttämiselle ja byrokratisoitumiselle on tukeutuminen omaan lähiyhteisöön ja sen autonomisuuden edistämiseen. Olemme toisessa yhteydessä luonnehtineet asukasaktivismia 'prefiguratiiviseksi edustamiseksi', viitaten sillä aktivismin pyrkimykseen esittää ja rakentaa vallitsevalle järjestelmälle vaihtoehtoisia, tasa-arvoisia sosiaalisia suhteita ja elämismailman käytäntöjä (Rättilä & Rinne 2016b). Näin toimiessaan asukasaktiivit tekevät tietoisien erojen olemassa olevaan järjestelmään ja luovat omannäköistään, autonomiseen yhteisöllisyyteen ja itseorganisoituvaan toimintaan perustuvaa esteettistä politiikkaa. Tämän tutkimuksen aineiston valossa suomalaista asukasaktivismia ei voida kuitenkaan pitää kansainvälisessä mitassa erityisen radikaalina ilmiönä, eikä se pyri syrjäyttämään edustuksellista demokratiaa. Sen sijaan aktiivit sivuuttavat järjestelmän silloin kun voivat ja kulkevat itse rakentamien käytäntöineen 'omilla demokratiaraiteillaan' (ks. Rättilä & Rinne 2016a, 65–66).

Kaikille diskursseille tyypillinen piirre on, että ne kuvaavat ja selittävät maailmaa itselleen sopivilla käsitteillä. Tästä näkökulmasta emme voi ottaa myöskään osallistumisen kaltaista 'hyvää ja kaunista' käsitettä annettuna ja tarkastella ilman ongelmia vaikkapa sitä, miten kansalaisosallistumisen mahdollisuudet ovat kehittyneet Osalliset ja osaajat -teoksen julkaisemisen jälkeen. On tärkeää tiedostaa, että myös osallistumisesta puhuttaessa olemme tekemisissä diskurssin kanssa, ja osattava kysyä, kuka osallistumisdiskurssin säännöt määrittelee, kenen näkökulmasta, ja millaisin seurauksin (ks. Bäcklund & Kallio 2012).

Myös viime vuosina nopeasti lisääntynyttä paikallista asukasaktivismia voidaan tulkita tästä näkökulmasta, kansalaisten paikallistuneena reaktiona yhteiskunnan ja politiikan muutoksiin. Itse tekemisen mentaliteetti, motivaatio ja kyky eivät tietenkään ole mikään uusi ilmiö, mutta ne ovat viime aikoina selvästi voimistuneet, ja rakenteilla on vahvoja paikallisia yhteisöjä ja sosiaali-

sia verkostoja. Kansalaiset ovatkin laajasti kyseenalaistaneet institutionalisoidut valtarakenteet, poliittiset toimijat, poliittisten prosessien demokraattisuuden, edustuksellisen järjestelmän toimintatavat, tiedolliset auktoriteetit ja suunnittelijoiden vallan, ja käynnistäneet niiden rinnalla omia paikallisia projektejaan ja kamppailujaan.

Koska kaikkiin diskursseihin sisältyy aina valtaa, osallistumisdiskurssia ei ole syytä pyrkiä korvaamaan jollakin toisella, kuten vaikkapa 'omatoiminen kansalaisuus' -diskurssilla. Ehdotammekin, että uusia trendejä käsitteellis-täessämmä vältämme ainakin ajoittain kysymästä, miten ne edesauttavat tai estävät kansalaisten osallistumista valtakeskusten toimintaan, ja kysymme sen sijaan, miten kansalaiset suhtautuvat ja suhteutuvat erilaisiin poliittisiin yhteisöihin. Esittämällä kysymyksen näin päin, kykenemme edes osittain rikokomaan diskurssien vallan määritellä tapaamme ajatella ja esittää oletuksia demokratiasta ja kansalaisuudesta.

Lähteet

Haastattelut

- Hietasaaren-Toppilan asukasyhdistys, Hietasaaren palstanviljelijät, Oulu 1.6.2015
Hyvinvointia Huhtasuolle, Huhtasuon asukasyhdistys, Jyväskylä 5.3.2015
Hyvä kasvaa Järvenpäässä -liike, Järvenpää 16.6.2015
Jukajoki-liike, Kontiolahti 8.4.2015
Kemijärven kansalaisraati, Setlementtiliiton Uusi paikallisuus -hanke, Kemijärvi 3.6.2015
Kähärin alakoulun vanhempainyhdistys, Turku 19.3.2015
Lapin kaivosfoorumi ry., Kemi 2.6.2015
Myyrmäki-liike, Vantaa 27.2.2015
Pro Hanhikivi -yhdistys, Pyhäjoki 2.6.2015
Pro Pyhäranta -yhdistys, Pyhäranta 25.6.2015
Roihuvuori-seura, Helsinki 16.6.2015
Tammelan Hattutempun kannatusyhdistys Pro Hattutempu, Tampere 24.3.2015
Tampereen luonnonsuojeluyhdistys, Tampere 19.2.2015

Kirjallisuus

- Borg, Sami & Kestilä-Kekkonen, Elina & Vestinen, Jussi (2015). *Demokratiaindikaattorit 2015*. Oikeusministeriön julkaisu. Selvityksiä ja ohjeita 56/2015.
- Bäcklund, Pia (2002). Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 141–157.
- Bäcklund, Pia & Kanninen, Vesa (2015). Valtaistetut asukkaat. Englannin naapurustosuunnittelu ja asuinalueperustaisten osallistumiskäytäntöjen haasteet. *Alue ja ympäristö* 44:1, 4–16.
- Bäcklund, Pia & Mäntysalo, Raine (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory* 9:4, 333–350.
- Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (2002). Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 7–17.
- Bäcklund, Pia & Kallio, Kirsi Pauliina (2012). Poliittinen toimijuus julkishallinnon lapsi- ja nuorisopoliittisessa osallistumisretoriikassa. *Alue ja ympäristö* 41:1, 40–53.
- della Porta, Donatella (2013). *Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation and Social Movements*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Diani, Mario (2015). *The Cement of Civil Society. Studying Networks in Localities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fabian, Louise & Samson, Kristine (2015). Claiming participation – a comparative analysis of DIY urbanism in Denmark. *Journal of Urbanism*, 2015. <http://dx.doi.org/10.1080/17549175.2015.1056207>.

- Foucault, Michel (1982). *The Archeology of Knowledge and the Discourse on Language*. (Kääntänyt A. M. Sheridan Smith.) New York: Pantheon.
- Gilster, Megan E. (2013). Putting activism in its place: The neighborhood context of participation in participation in neighborhood-focused activism. *Journal of Urban Affairs* 36:1, 33–50.
- Haila, Anne (2002). Suunnittelu ja kaupunkirakentaminen. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 92–109.
- Hay, Colin (2007). *Why We Hate Politics*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Horelli, Liisa & Saad-Sulonen, Joanna & Wallin, Sirkku & Botero, Andrea (2015). When self-organization intersects with urban planning. Two cases from Helsinki. *Planning Practice & Research* 30:3, 286–302.
- Häkli, Jouni (2002). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 110–124.
- Häyhtiö, Tapio (2010). *Demokratiaa vai toimintaa? Näkökulmia kansalaislähtöisen verkko-politiikan teoriaan ja käytäntöön*. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 977.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (2016). *Diskurssianalyysi: teorit, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino.
- Keane, John (2009). *The Life and Death of Democracy*. New York: W.W. Norton.
- Keränen, Marja (2008). Poliittisen osallistumisen epäpoliittisuus. Teoksessa P-E. Korvela & K. Lindroos (toim.) *Auauksia poliittiseen ajatteluun*. SoPhi 109. Helsinki: Minerva, 35–59.
- Kestilä-Kekkonen, Elina (2013). Puoluedemokratian haasteet Euroopassa: Syrjäyttävätkö uudet poliittisen osallistumisen muodot edustuksellisen demokratian? Teoksessa Tuomas Forsberg & Tapio Raunio (toim.) *Politiikan muutos*. Tampere: Vastapaino, 41–75.
- Kettunen, Pekka (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 18–36.
- Konttinen, Esa (1999). *Ympäristökansalaisuuden kyläsepat*. SoPhi 32. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Koskiahho, Brita (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 36–57.
- Lapintie, Kimmo (2002). Tarinoita takapihalta Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 158–179.
- Lappalainen, Pertti (2013). Kokemuksen ääniä. *Alue ja ympäristö* 42:1, 89–97.

- Lattunen, Tuija (2007). Esteettinen politiikka. Hallitsemisen taiteenkaltaisuudesta esteettisen tietoisuuden ja todellisuuden politiikkaan. Teoksessa Tapani Kaakurinniemi & Juri Mykkänen (toim.) *Politiikan representaatio*. Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisuja. Helsinki: Yliopistopaino, 275–301.
- Melucci, Alberto (1989). *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Toim. J. Keane & P. Mier. Philadelphia: Temple University Press.
- Mouffe, Chantal (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Näsström, Sofia (2011). Where is the representative turn going? *European Journal of Political Theory* 10, 501–510.
- Offe, Klaus (1985). New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. *Social Research* 52:4, 812–868.
- Rancière, Jacques (1999). *Disagreement: Politics and Philosophy*. (Kääntänyt J. Rose, alkuper. 1995.)
- Rancière, Jacques (2006). *The Politics of Aesthetics: the Distribution of the Sensible*. (Kääntänyt G. Rockhill.) Jälkisanat S. Žižek. London: Continuum.
- Rinne, Jarmo (2011). *Henkilökohtaistuva poliittisesti toimiminen: Tutkimusmatkoja refleksiiviseen kansalaistoimintaan*. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampere University Press.
- Rosanvallon, Pierre (2008). *Counter-Democracy: Politics in the Age of Distrust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rättilä, Tiina (1999). Kaksi näkökulmaa poliittiseen osallistumiseen: Performatiivinen politiikka rationaalisen tyylin haastajana. Teoksessa Pertti Lappalainen (toim.) *Tyylikästä kansalaisaktiivisuutta*. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen julkaisuja 11/1999, 48–64.
- Rättilä, Tiina (2001). Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijuutena. *Politiikka* 43:3, 190–207.
- Rättilä, Tiina (2012). *In Your Face! Analysing Public Political Performance as Communication*. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampere University Press.
- Rättilä, Tiina (2014). Poliitiikan valtausoperaatio. Occupy Wall Street -liike politiikan muutosvoimana. Teoksessa R. Mickelsson (toim.) *Poliittinen vaikuttaminen tulevaisuudessa*. eKirja. Turku: Tulevaisuudentutkimuksen verkostoakatemia & Turun yliopiston politiikan tutkimuksen laitos, 187–227.
- Rättilä, Tiina & Rinne, Jarmo (2016a). *Kuntademokratia kaksilla raiteilla*. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu 96. Saatavilla: <http://kaks.fi/wp-content/uploads/2016/03/Kuntademokratia-kaksilla-raiteilla.pdf> (haettu 6.8.2016).
- Rättilä, Tiina & Rinne, Jarmo (2016b). ”Jos me ei tehdä, niin kuka tekee?” Asukasaktivismi prefiguratiivisena representaationa. *Politiikka* 58:2, 115–130.
- Setälä, Marja (2003). *Demokratian arvo: Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.

- Staffans, Aija (2004). *Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu A 29, Espoo 2004. Saatavilla: <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/2391/isbn9512270242.pdf> (haettu 9.8.2016).
- Stenvall, Elina (2013). Osallistu, osallista, ole osallinen – mistä oikein on kyse? *Alue ja ympäristö* 42:1, 75–76.
- Tormey, Simon (2015). *The End of Representative Politics*. Cambridge, UK: Polity Press.

Marginaalisessa yhteiskunnallisessa asemassa olevien nuorten osallistuminen

Liisa Häikiö ja Karita Snellman

Johdanto: Nuorten osallistumisen kulttuuriset resurssit kaupunkikehitystä suuntaamassa

Tarkastelemme lähiössä asuvien juuri täysi-ikäisyyden kynnyksellä olevien tai sen ylittäneiden nuorten aikuisten käsityksiä nuorten yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollisuuksista tai sen rajoituksista. Artikkelin lisää tietoa yhteiskunnallisesti marginaalisessa asemassa olevien nuorten aikuisten mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa yhteiskuntaan kaupunkiympäristössä. Esitämme, että yhteiskunnallisesti heikossa asemassa olevien nuorten käsitykset osallistumisen mahdollisuuksista ja rajoituksista tulisi paremmin huomioida kaupunkien kehittämisessä. Nuorille mahdolliset institutionaaliset ja arkipäivästä selviytymisen kannalta välttämättömät osallistumisen tavat eivät aina kiinnitä heitä yhteiskuntaan, vaan ohjaavat sen ulkopuolelle.

Nuorten oikeutta ja mahdollisuuksia osallisuuteen turvataan erilaisin laein ja suosituksin. Kulmakivenä on YK:n lasten oikeuksien sopimus, joka on sisällytetty periaatteena myös kansalliseen lainsäätöön, kuten kuntalakiin (27§). Nuorisolain (2006, 8§) mukaan nuoria on kuultava heitä koskeissa asioissa ja nuorilla tulee olla mahdollisuus osallistua nuorisopoliittisten aiheiden käsitteelyyn. Nuorten osallistumista edistävät muun muassa nuorisovaltuustot ja oppilaskuntatoiminta on lukioille ja ammattikouluille lakisääteistä toimintaa. Osallisuutta ohjaavat lait antavat kuitenkin paljon liikkumavaraa toteutuksen suhteen ja vaikuttamismahdollisuudet voivat vaihdella kunnan kulttuurin ja viranomaisten asenteiden mukaan (Kiilakoski ym. 2012).

Erilaisten lakien ja kuntien toimintakulttuurien lisäksi yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvät yksilölliset ja yhteisölliset

kulttuuriset tekijät. Osa nuorista kiinnittyy tarjolla oleviin yhteiskunnallisiin osallistumismahdollisuuksiin. Heillä on osallistumisen edellyttämiä tietoja ja taitoja, vaikkakin osallistuessaan yhteiskunnalliseen keskusteluun nuoret helposti kokevat epävarmuutta siitä, kelpaavatko he mukaan (Eränpalo ym. 2013, 15–16). Myös erilaiset puoluetoimintaa ja edustuksellista demokratiaa täydentävät toimintarakenteet kuten kuntien ylläpitämät nuorisofoorumit, edellyttävät nuorilta tietynlaisia osallistumistaitoja ja halua osallistua aikuisien määrittämällä tavalla (Bäcklund & Kallio 2012). Osallisuuteen liittyvät rakenteet ovat yleensä aikuisten valmiiksi suunniteltavia, eikä nuorilla ole ollut päätäntävaltaa niiden suunnittelussa (Myllyniemi 2014, 6). Osa nuorista jää osallistumiskäytäntöjen ulkopuolelle. Ylipäätään institutionaaliset osallistumiskäytännöt ja osallistumista edistävät toimintatavat eivät tutkimusten perusteella ole nuorten valtaosan omaksumia osallistumistapoja. Nuoret vierastavat (puolue)poliittista osallistumista. He kokevat kuilun päättäjien ja heidän itsensä välillä syväksi (Isoaho 2011) ja uskovat, ettei heillä ole sanavaltaa poliittisiin päätöksiin (Myllyniemi 2014; vrt. Rättilä & Rinne tässä teoksessa).

Nuorten osallistumisen ymmärtäminen edellyttää myös nuorten jokapäiväisen elämän ja toiminnan tarkastelua. Tällöin huomio kohdistuu toimintaan ja toimijuuteen, joka pyrkii muutokseen ja/tai olemassa olevien ongelmien ratkaisemiseen sekä siihen, että osallistuminen ei sijoitu yhdelle, tarkasti määritellylle ja institutionalisoituneelle toimintakentälle (ks. myös Pyyry ym. tässä teoksessa). Esimerkiksi julkisten instituutioiden näkökulmasta osallistumattomilta näytettävät nuoret voivat osallistua aktiivisesti omissa verkostoissaan ja elinympäristössään (ks. myös Kallio & Häkli tässä teoksessa). Tutkimusten perusteella nuorten osallistumismahdollisuuksia vahvistaa omaehtoisissa ryhmissä toimiminen (Eränpalo ym. 2013, 15–16; Myllyniemi 2014). Näitä voivat olla monenlaiset vapaa-ajan harrastus- ja ystävärühmät (Pickering ym. 2012). Myös henkilökohtaisena mielletyissä toiminnassa voi ilmetä yhteiskunnallisen toiminnan ja osallistumisen ulottuvuus, esimerkiksi aktivointitoimenpiteistä veräytymisenä (Keskitalo 2007) tai vaihtoehtoisten toimineentulomuotojen luomisena (Bottrell 2007).

Osallistumisen kulttuuriset resurssit

Osallistuminen edellyttää nuorilta monenlaisia kulttuurisia resursseja. Nämä resurssit liittyvät Pierre Bourdieun (1986) ajatukseen kulttuurisesta pääomasta. Niissä kietoutuvat yhteen yksilön kehittymisen, institutionaalisen hallinnan ja symbolisten erojen kulttuuriset prosessit. Näissä prosesseissa muodostuvat yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollistavat ja sitä säätelevät kulttuuriset resurssit (Wierenga 2009; Lehtinen 2009; Kraaykamp & van Eijck 2010). *Tapojen resurssit* muodostuvat yksilön tiedoista ja taidoista. *Symboliset resurssit* rakentuvat materiaalisten tuotteiden välisen hierarkian tuntemisesta ja oikeanlaisten symbolien arvostuksesta. Symboliset ja tapojen resurssit ilmentävät ihmisten ja ihmisryhmien välisiä erilaisia taustoja, tietoja, mieltymyksiä ja näkemyksiä. Ne kehittyvät ihmisten kasvaessa tiettyssä sosiaalisessa ympäristössä ja oppiessa arvostamaan tiettyjä asioita. *Institutionaaliset resurssit* puolestaan koostuvat yhteiskunnan säätelemistä, usein koulutuksen tai työelämän kautta saavutettavista muodollisista pätevyyksistä ja statuksista.

Nuorten osallistumisessa merkittäviä ovat niin tapojen resurssit kuin symboliset ja institutionaaliset resurssitkin. Tieto olemassa olevasta toiminnasta, osallistujista ja toimintatavoista on yksilön tai yhteisön osallistumisen lähtökohta. Suomalaiset nuoret tyypillisesti aliarvioivat omaa osallistumiskykyään, vaikka heidän tietämyksensä yhteiskunnasta ja sen toiminnasta on kansainvälisesti vertailtuna erittäin hyvä, ja osaamisen erot ovat pieniä nuorten kesken (Suoninen ym. 2010, 144–146). Nuorten mielestä heillä ei ole osallistumisen edellyttämiä taitoja ja statuksia. Onkin selvää, että vaikkapa oppilaskunta-toiminta jää nuorille merkityksettömäksi, jos opiskelijat eivät tiedä miten he voisivat vaikuttaa koulunsa asioihin ja mitkä ovat vaikuttamisen väylät (Koste 2012). Myös toimintatapojen kielteinen symbolinen merkitys voi vähentää niiden merkitystä. Nuoret tulkitsevat helposti politiikan merkityksen oman elämänsä kannalta vähäiseksi, jos päätöksenteossa ei käsitellä heille juuri kyseisellä hetkellä tärkeitä asioita (O’Toole 2003). Heillä on vähäiset kulttuuriset resurssit poliittisten ratkaisujen käytännöllisten merkitysten tulkitsemiseksi omassa arkipäivässään.

Varsin vastakkainen on tilanne nuorten itse hallitsemisissa käytännöissä. Erilaisissa ryhmäkulttuureissa nuoret kykenevät omaksumaan ja luomaan it-

selleen sosiaalisesti vahvoja asemia. He kehittävät tiettyssä ryhmässä tarvittavaa kulttuurista pääomaa (Bullen & Kenway 2005). Ryhmän sisäinen kulttuuriinen pääoma tuo esiin sen, miten kulttuuriset resurssit määrittävät yksilöiden ja ryhmien osallistumismahdollisuuksia. Yhteisölliset käytännöt edellyttävät niihin osallistuvilta kulttuurista tietoa erilaisten tilanteiden, asioiden ja suhteiden yhteisöllisestä merkityksestä (Korkiamäki 2013). Yhteisöllisissä käytännöissä jaettu kulttuuri määrittää hyväksyttävät toimintatavat ja osallistumisen edellytykset. Kulttuuriset toimintamallit korostavat kyseisen yhteiskunnallisen tilanteen edellyttämiä ja sosiaalisen ryhmän toiminnan mahdollistamia erityistietoja ja -taitoja (Kallinen 2014). Ne voivat heijastaa yhteiskunnan yleisiä kulttuurisia käsityksiä ja arvostettuja tietoja ja taitoja, mutta ne voivat myös rakentua vastakkaisten kulttuuristen resurssien varaan. Puuttuvien resurssien tilalle kehitetään kompensoivia resursseja. Jos ryhmäkulttuurinen pääoma muodostuu vastakkaiseksi yleisten kulttuuristen käsitysten kanssa, kuten rikollisessa toiminnassa tapahtuu, sosiaalisen aseman ja kulttuuristen resurssien vahvistuminen ei edistä yhteiskunnallista osallistumista vaan rajoittuu ryhmän kulttuurin piiriin. Näin ryhmän kulttuurinen pääoma voi edellyttää ja kehittää muusta yhteiskunnallisesta toiminnasta ulossulkevia kulttuurisia resursseja.

Kulttuuriset resurssit eivät lopulta olekaan henkilökohtaisia, vaan ne muotoutuvat yhteiskunnallisissa valtasuhteissa. Toistensa kanssa vuorovaikutteisessa suhteessa kehittyvät kulttuuriset resurssit saavat yksilöiden ja yhteiskunnallisten ryhmien väliset erot tuntumaan luonnollisilta, ja niiden mukaiset pätevyyserot oikeudenmukaisilta (Kraaykamp & van Eijck 2010). Symbolit, statukset ja pätevydet sekä niiden hallinta määrittävät sitä, millainen toiminta on hyväksyttävää osallistumista. Ne myös määrittävät sitä, ketkä ovat hyväksytyjä toimijoita tiettyissä yhteiskunnallisissa käytännöissä (Häikiö 2010). Kulttuuriset resurssit saavat merkityksensä siitä, että oikeanlaisten kulttuuristen resurssien hallinta edistää yhteiskunnallista menestystä ja hallinnan puute tai vähemmän arvostettujen resurssien hallinta puolestaan yhteiskunnasta syrjäytymistä (Boon & Farnsworth 2011).

Tutkimuksen toteutus

Tavoitteenamme on tarkastella nuorten aikuisten käsityksiä ja tulkintoja yhteiskuntaan osallistumisesta. Kysymme miten nuorten hallussa olevat tai heiltä puuttuvat kulttuuriset resurssit mahdollistavat tai rajaavat osallistumista. Lähtöoletuksena on, että tapoihin, symboleihin ja instituutioihin liittyvät kulttuuriset resurssit määrittävät osallistumista. Ymmärrämme yhteiskunnallisen osallistuminen laajasti sen mukaisesti kuinka nuoret aikuiset jäsentävät mahdollisuuksia vaikuttaa ja toimia lähiympäristössä ja laajemmin yhteiskunnassa. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten osallistuminen.

Tutkimuksen aineisto koostuu kolmesta ryhmähaastattelusta ja yhdeksästä yksilöhaastattelusta. Haastatteluihin osallistuneet eivät ole yhtenäinen ryhmä. Kun puhutaan nuorista, viitataan usein n. 15–30-vuotiaisiin, sillä nuorisolaki lähtee siitä, että alle 29-vuotiaat ovat nuoria henkilöitä. Tämän ikäryhmän sisällä yksittäisten nuorten ja nuorten aikuisten elämäntilanteet eroavat monella tavalla. Juuri peruskoulunsa päättäneet nuoret ovat hyvin erilaisessa tilanteessa kuin esimerkiksi omassa kodissa asuvat tai jo vanhemmiksi tulleet nuoret. Nuorten elämäntilanteet ovat muutoinkin vaihtelevia, koska koulutus, työ, työttömyys ja erilaiset työvoimapolittiset toimenpiteet jaksottavat nuorten aikuisten elämään monin tavoin.

Kaikkiaan haastatteluihin osallistui 23 Tampereen Tesoman alueella asuvaa, 17–26-vuotiasta nuorta aikuista. Yksi ryhmähaastatteluun osallistunut oli 31-vuotias. Haastatteluihin osallistuneista naisia oli 17 ja miehiä kuusi. Osa nuorista osallistui useampaan haastatteluun, esimerkiksi ensin ryhmähaastatteluun ja tämän jälkeen yksilöhaastatteluun. Yksilöhaastattelujen avulla pyrimme kattamaan erityisesti työn ja koulutuksen ulkopuolisuuteen liittyviä seikkoja, jotka arvelimme jääneen ryhmähaastatteluissa vähälle huomiolle. Ryhmä- ja yksilöhaastatteluja yhdistäen saimme kartoitettua mahdollisimman monipuolisesti tesomalaisten nuorten aikuisten näkemyksiä alueella asuvien nuorten osallisuudesta. Ryhmähaastatteluihin osallistuneet nuoret olivat erilaisissa elämäntilanteissa: osa oli opiskelijoita, osa työttömiä ja osa pikkulapsia kotona hoitavia äitejä. Osallistujista kahdeksan oli maahanmuuttajataustaisia,

edustaen viittä eri kansallisuutta. Heistä kahdella ei ollut pysyvää oleskelulupaa eivätkä he puhuneet suomea. Yksi nuori toimi haastattelussa tulkkina.

Yksilöhaastatteluihin osallistuneet nuoret olivat parhaillaan tai olivat äskettäin olleet työelämän ja koulutuksen ulkopuolella. Muuten heidän elämäntilanteensa olivat erilaisia. Osalla nuorista oli koulutus, mutta he eivät ole saaneet työtä. Toiset taas olivat keskeyttäneet ammattikoulutuksensa. Muutama nuorista oli ollut aiemmin työttömänä, mutta oli haastatteluhetkellä koulutuksessa tai määräaikaaisessa työsuhteessa. Osalla oli harrastuksia ja laajat sosiaaliset suhteet. Osalla elämää leimasi sosiaalisten suhteiden puuttuminen.

Osallistumisen käytännöt ja tavat ymmärrämme laajasti. Koulutuksen ja työelämän ulkopuolisuus on vain yksi, joskin tärkeä, nuorten yhteiskunnallista osallistumista määrittävä tekijä. Aineiston analyysin aloitimme tunnistamalla kohdat, joissa nuoret kertovat siitä, miten tesomalaiset nuoret tai he itse osallistuvat tai vaikuttavat yhteiskuntaan. Jaottelimme edelleen aineisto-otteet sen mukaan, tapahtuiko osallistuminen ja vaikuttaminen julkisissa instituutioissa vai omaehtoisesti arkisissa käytännöissä yksilöllisesti vai kollektiivisesti (ks. taulukko 1). Näin luokiteltua aineistoa tulkitsimme kulttuuristen resurssien näkökulmasta huomioiden erilaisten tapojen, symbolien ja institutionaalisten resurssien merkityksen nuorten osallistumismahdollisuuksien jäsentäjinä. Analyysi etenee siten, että ensin tarkastelemme nuorten yksilöllistä ja kollektiivista osallistumista julkisissa instituutioissa ja tämän jälkeen osallistumista omaehtoisissa arkisissa käytännöissä.

Taulukko 1. Kollektiivinen ja yksilöllinen vaikuttaminen julkisissa instituutioissa ja arkielämässä

	<i>Omaehtoinen osallistuminen</i>	<i>Osallistuminen julkisissa instituutioissa</i>
<i>Kollektiivinen</i>	Talkootyö	Talotoimikunta (nuorisokeskus)
	Lastenhoitorinki	Vertaisryhmät (perhekerho)
<i>Yksilöllinen</i>	Muiden auttaminen	Valitukset ja ilmoitukset
		Sosiaali- ja terveyspalvelut

Yhteisten asioiden hoitaminen: Nuorisotalon asioihin vaikuttaja

Nuoret eivät haastatteluissa juurikaan mainitse aatteellista ja/tai poliittista osallistumista tai kerro käytännöistä, joissa julkisissa instituutioissa toimiminen liittyisi yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen (vrt. Jäntti ym.: Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Haastatteluihin osallistuneet nuoret tulkitsevat omat ja muiden nuorten vaikuttamismahdollisuudet yhteiskunnassa olemattomaksi tai hahmottomiksi:

K: Jos te haluisitte tai ylipäättänsä nuoret haluisi muutosta, niin miten te voisitte vaikuttaa asioihin?

N2: Ei mitenkään

M1: Tuntuu kyllä, ettei ollenkaan, ei mitenkään

(...)

K: Mutta eikö tule mieleen, että täällä voisi vaikuttaa asioihin

N2: Talotoimikunnan kautta joo, mutta pelkästään [nuoriso]talon asioihin. (ryhmähaastattelu 3, 17–21-vuotiaiden nuorten ryhmä)

K: Miten ajattelet, että sinä voit vaikuttaa asioihin, tai yleensä nuoret voi vaikuttaa asioihin? Jos halutaan että joku juttu muuttuu tai tänne saadaan lisää harrastuksia tai opintotukea isommaksi tai ihan mitä vaan.

V: En oikein tiedä sitten että, kenelle tuosta voisi mennä puhumaan. Kai jollekin niitä hoitavalle tyyppille tai jollekin virastolle vai mikä ikinä onkaan, niin mennä lähettämään jotain hakemuksia, jossa on monelta ihmiseltä mielipiteet siitä asiasta. Kyllähän nyt varmaan nuoria kuunnellaan aika paljo. (N18, yksilöhaastattelu)

Tulkinta vaikuttamismahdollisuuksista muodostuu nuorten puuttuvina kulttuurisina resursseina, erityisesti korostuvat puuttuvat tiedot ja taidot. Tiedon puute yhteiskunnallisista vaikuttamistavoista, nuorille tarjolla olevista vaikuttamismahdollisuuksista tai siitä, missä päätökset tehdään merkitsevät nuorten näkökulmasta vähäisiä vaikuttamismahdollisuuksia. Vaikuttamismahdollisuuksia vähentää edelleen se, että vaikuttamisen edellyttämät konkreettiset osallistumistaidot ovat tiettyyn instituutioon rajoittuvia tai epäselviä. Nuorten tunnistama, yhteiskunnassa vallitseva myönteinen suhtautuminen nuorten yhteiskunnalliseen osallistumiseen ei merkitse sitä, että nuoret omaisivat osallistumisen edellyttämiä kulttuurisia resursseja tai osallistuisivat konkreettisesti.

Yleistä vaikuttamista konkreettisemmin haastatteluihin osallistuneet kuvaavat nuorten osallistuvan yhteiskuntaan nuorille suunnatuissa palveluissa. Nuorisopalveluiden käytännöissä nuoret mieltävät saavansa vaikutusvaltaa ja asiantuntijan aseman nuorten asioissa. Osallistumismahdollisuuksia yhteisten asioiden hoitamiseen ja niistä päättämiseen tarjoavat erityisesti asuinalueella toimivat nuorille suunnatut toimintapaikat. Näissä palveluissa yksittäisille nuorille on tarjolla vaikuttamismahdollisuuksia kuten nuorisokeskuksessa toimiva talotoimikunta.

Nuorten palveluiden tarjoamat osallistumismahdollisuudet perustuvat sellaisien symbolisten resurssien hallintaan, jotka eivät vastaa kaikkien alueella asuvien nuorten arkielämän arvostuksia tai toimintatapoja. Nuorisopalvelut esimerkiksi noudattavat päihteettömyyden ja savuttomuuden periaatteita ja suuntaavat toiminnan alaikäisille nuorille. Osa nuorista ei halua toimia tämän mukaisesti, eivätkä osallistu nuorisotalon toimintaan. Koulutuksen ja työn ulkopuoliset nuoret eivät yleensä ikänsä puolesta voi osallistua.

Arjessa pärjääminen: Vastavuoroinen auttaja

Arjen verkostot tarjoavat nuorille auttamiseen ja vastavuoroisuuteen perustuvia omaehtoisia osallistumismahdollisuuksia. Haastatteluissa verkostot kiinnittyvät vahvasti Tesomalle. Ne ovat monimuotoisia perustuen esimerkiksi perhesuhteisiin, ystävytyteen, naapuruuteen ja jaettuun elämäntilanteeseen. Ne muodostuvat osallistujien samankaltaisuuden ja säännöllisen yhteydenpidon varaan. Osallistuminen edellyttää yhteisöllisten kulttuuristen resurssien hallintaa:

v: Vaikka kämpätkin on näin huonoja, niin senkään takia ei ole hakenut pois tästä, kun on niin hyvä, että aina saa kyllä apua. Niin rahallista tukea kuin lastenhoitotukea ja mitä tahansa.

K: Mitkä asiat on auttanut sitä, että verkosto on muodostunut tai muodostuu? Onko ne vanhoja tuttuja tai sukulaisia vai?

v: No ei. Tässä asuu serkku perheineen, mutta ei muita sukulaisia. Tämä on aika vahva ympyrä, että tähän on ulkopuolisen aika vaikea päästä. Että kyllä minäkin varmaan vuoden kaksi tein töitä ennen kun pääsin tähän rinkiin mukaan. Mutta sitten huomasi, että ehkä sen takia, että kun tässä on niin tiivis yhteisö että autetaan kaikkia, niin ne vähän katsookin että, oletko

valmis tähän hommaan. Pelisääntöjä siinä piti opetella. Mutta tosi tiivis ja hyvä yhteisö että kyllä tästä pystyy, oikeastaan tietäisin heti viisi ihmistä, että voisin soittaa, otatko lapsen.

(...)

V: Ja sitten olen taas toistepäin tottunut siihen et minulle saatetaan soittaa. Minulla yksi päivä oli viisi lasta plus omat. (N26, yksilöhaastattelu)

Nuorten haastatteluissa kuvailemat arjen verkostot muodostuvat samanlaisessa elämäntilanteessa olevista nuorista aikuisista ja ystävistä. Taloudellisten resurssien sijaan korostuvat sosiaaliset resurssit (Van Aerschoot ym. 2016). Nuoret ovat näiden verkostojen keskeisiä toimijoita:

N4: Katson monta kertaa päivässä. Selaan aina uusimmat jutut. Ja sieltä kautta oikeasti, jos tarvitset apua ja sinulla ei ole mitään muuta. Sinulla ei ole saldoa, ei ole mitään muuta kun netti ja Facebook, niin saat ihan mitä vaan sen kautta. Ihan mitä vaan. Aina löytyy sitä kautta apu.

(...)

K: Siis muilta kavereilta vai joltain työntekijöiltä...

N4: Muilta kavereilta tai jos ei kaverit pysty auttamaan, niin sitten ne pystyy soittamaan apua. Kyllä aina avun saa, aina. (ryhmähaastattelu 1, 17–21-vuotiaiden nuorten ryhmä)

Erityisen arvokasta arjen verkostoissa nuorten kannalta on luotettava ja välitön apu hätätilanteissa. Verkostoihin kuuluvat saavat sosiaalista ja materiaalista tukea ja apua. Arkisen tuen ja sen tarpeen ympärille muodostuneessa verkostossa osallistuminen edellyttää erityisiä, yhteisön ja sen jäsenten kannalta tärkeitä resursseja: käytännön kykyä auttaa toisia ja halua ottaa tarvittaessa epävirallista apua vastaan. Tällainen edellyttää yhteisesti jaettujen tapojen, toimintojen ja merkitysten hallitsemista (Korkiamäki 2013). Verkostot tuottavat ja ylläpitävät kulttuurisia resursseja esimerkiksi hienovaraista tietoa siitä, miten apua pyydetään ja miten sitä annetaan tai taitoja ratkaista hyvinvointia uhkaavia tilanteita. Nämä omaehtoiset, tiettyyn sosiaaliseen ympäristöön kiinnittyvät toimintaresurssit kompensoivat erityisesti puuttuvia taloudellisia resursseja, mutta myös hyvinvointipalveluiden edellyttämiä tiedollisia ja taidollisia resursseja.

Yhteisön toimintaa säätelevien tapojen resurssien, pelisääntöjen, hallinta ja noudattaminen mahdollistaa yksittäisille nuorille sosiaalisesti vahvan aseman saavuttamisen verkostossa. Arkielämän verkostoissa toiminnassa korostuvat

osallistujien yhteisöllisesti ja sosiaalisesti hyväksytyt ja määrittyvät asemat muodollisten pätevyyskysymysten sijaan (Bullen & Kenway 2005). Arjen verkostoihin mukaan pääseminen ei olekaan itsestään selvää tai avointa. Ulos jäävät ne, jotka eivät tunnista verkostoa ylläpitäviä symboleja ja sen jäsenten arvostamia tapoja.

Hyvinvointipalveluihin osallistuminen: Avun tarvitsija

Haastattelussa nuoret kertovat yleensä hyvinvointipalveluista, kuten asumis- ja terveystalv palveluista sekä toimeentulon turvaamisesta ja koulutukseen pääsemisestä, kun he kertovat julkisiin instituutioihin ja yhteiskuntaan osallistumisesta. Osallistuminen liittyy henkilökohtaisen avun tarvitsemiseen ja sen saamiseen. Tavoitteena on vastata toimeentulon, työn, koulutuksen tai asumisen puutteeseen tai tarpeeseen saada tietoa erilaisista toimintavaihtoehdoista omien tavoitteiden toteuttamiseksi. Osallistumisen mahdollistajia ovat yksittäiset, nuorelle tutuiksi tulleet hyvinvointipalveluissa työskentelevät:

N2: Nuoret tarvitsee just apua jonkun CV:n tekemisessä vaikka, ja työnhaussa ja opiskelupaikan haussa ja kaikissa

N4: Opiskelupaikan haussa

N2: Niistä kerrotaan oikeasti aika vähän loppujen lopuksi, että miten saat opiskelupaikan

N4: Ja miten pääset töihin ja

N3: Ja siinäkin voi pyytää aina etsiviä [nuoristotyöntekijöitä]

N4: Etsiviltä voi pyytää aina kaikessa apua. (ryhmähaastattelu1, 17–21-vuotiaiden nuorten ryhmä)

Nuorten näkökulmasta julkisten instituutioiden vakiintuneet toimintatavat edellyttävät resursseja, joita heillä tai alueella asuvilla työn ja koulutuksen ulkopuolisilla nuorilla ei ole. Julkisten instituutioiden toimintaan osallistumista vaikeuttaa tiedon puute olemassa olevista mahdollisuuksista ja toimintatavoista. Nuoret, jotka tuntevat hyvinvointipalveluissa työskenteleviä, saavat itselleen tarpeellisia resursseja, erityisesti tietoa. Nuoren ei tarvitse itse tuntea monimutkaista palvelujärjestelmää ja sen edellyttämiä tapoja, vaan he voivat pyytää alueella nuorten parissa toimivia tukemaan osallistumistaan. Nuoret kuitenkin määrittävät itsensä ja muut nuoret asemaan, jossa he eivät ole hyvinvointipalveluissa työskentelevien ammattilaisten toiminnan kohteita

vaan osallistuminen perustuu tapauskohtaisesti nuoren omaan aktiivisuuteen omien tarpeiden tunnistamisessa ja tarvittavan avun pyytämisessä.

Yksittäisen nuoren osallistumismahdollisuuksia lisää se, että hänet tunteva työntekijä tulkitsee nuorten palveluiden piirissä olevan nuoren apua tai palveluita tarvitseväksi nuoreksi:

v: Ihmiset, jotka sinne [tuotantokouluun] on päässyt, saa tietoa omilta te-rapeuteiltaan. Kun ne on joutunut lopettamaan [ammatti]koulun ja pitää vaikka opinto-ohjaajaan yhteyttä, niin ne on voinut vinkata sitä, mutta ei sitä tiedä ihmiset, että, hei, haenpa semmoiseen nyt. (N21, yksilöhaastattelu)

Näin yksittäisille nuorille yhteiskuntaan osallistumista mahdollistava resurssi on henkilökohtainen yhteys hyvinvointivaltion ammattilaisiin ja luokittuminen hyvinvointipalveluiden asiakkaaksi ja avun tarvitsijoiaksi. Heidän osallisuutensa hyvinvointipalveluissa ei edellytä koulutusta tai työkokemusta, vaan luottamuksellista ja toistuvasti ylläpidettyä hyvinvointipalveluiden asiakas-suhdetta (ks. myös Aaltonen ym. 2015).

Nuorten tulkinnoissa luottamuksellinen asiakkuus syntyy nuorten palveluissa tai koulussa, yleensä ennen täysi-ikäisyyttä. Täysi-ikäisen nuoren ja hyvinvointipalveluiden välinen suhde saa täysin vastakkaisen merkityksen:

v: Mutta, kyllä tässä yhteiskunnasta helposti pystyy syrjäytymään, kun kaikki asiointi tehdään niin vaikeaksi. Esimerkiksi pelkästään jo toimeentulotuen tai asumistuen hakeminen. Kaikki nämä on vaikeita. (...) Olen etsinyt tietoa ihan netistä, ja no, onhan sitten sosiaali- ja terveysasiamiehet. Sosiaali-asiamiehen kautta olen toiminut pari kolme kertaa toimeentulotukiasiassa. Se on saanut vähän vauhtia niihin. (N26, yksilöhaastattelu)

Täysi-ikäisten nuorten suhde hyvinvointipalveluihin muodostuu vastakkainasetteluista tai välinpitämättömyydestä. Suhde ei lisää nuoren kulttuurisia resursseja yhteiskuntaan osallistumiseksi, vaan edellyttää nuorelta tietoja ja taitoja toimia palvelujärjestelmässä tai yhteiskunnassa. Osallistuminen saa merkityksen sosiaalisten oikeuksien turvaamisena esimerkiksi työvoimaviranomaisten ohjeiden mukaisesti internetin kautta asioiden tai lakiin perustuvan sosiaaliasiamiehen apua hyödyntäen. Kaikki tämä edellyttää nuorelta tiedonhakutaitoja, kykyä perustella hyvinvointitarpeita ja hallita sosiaaliturvajärjes-

telmän toimintamallit. Nuorten tulkinnoissa näiden kulttuuristen resurssien puute merkitsee sitä, että jää yhteiskunnan ulkopuolelle, syrjäytyy.

Yhteiskunnan ulkopuolelle jäämistä vahvistaa se, jos nuoren avun tarve ei liity normaalin kansalaisuuden piiriin, koulutukseen ja työhön pyrkimiseen. Nuorten haastatteluissa erilaiset viralliset luokittelut ja merkinnät, kuten luottotieto- tai rikosmerkinnät, merkitsevät osallistumisen estettä:

v: Jos saat h-merkinnän itsellesi rekisteriin, niin sen jälkeen yleensä ihmiset luovuttaa. On se sitten pieni pillerin palanen mikä sinulta löytyy tai sitten pussillinen pilvee, niin sitten kaikista aina tuntus, että peli on menetetty. Että, kuka haluaa, että kaikki ajattelee, että olen narkkari. Että, ei kukaan halua tämmöistä töihin. Ja sitten se vaan lähtee laskee siitä alaspäin. (N21, yksilöhaastattelu)

Luottotietojen menetys ja rikosmerkinnät estävät osallistumisen työhön ja koulutukseen, tai itsenäisen asumiseen järjestämisen. Rekisterimerkinnät ovat vahvoja symboleita yhteiskuntaan osallistumista estävinä kulttuurisina resursseina. Nuorten tulkinnoissa merkintöjen viesti avun tarpeesta olemisesta, esimerkiksi taloudellisista ongelmista kärsimisestä tai päihdeongelmasta, ei yhdisty nuorten osallistumisen tukemiseen vaan yhteiskunnan ulkopuolisuuteen.

Koulutukseen ja työelämään pääseminen: Pihalla oleva

Nuorten näkökulmasta yhteiskunnallinen osallistuminen koulutukseen ja työelämään on vaikeaa siksi, että kouluun pääseminen ei ole itsestään selvää. Koulutuksen puuttuminen rajoittaa mahdollisuuksia saada työtä tai ylipääntään osallistua yhteiskunnassa. Nuoret tulkitsevat koulutuksen ulkopuolelle jääneiden nuorten osallistumismahdollisuudet kapeina.

Koulutuksen puuttuminen merkitsee nuorille varsin konkreettisesti pätevyyden puutetta ja heikkoa yhteiskunnallista asemaa. Se vaikeuttaa nuorten pääsyä erityisesti työmarkkinoille. Nuorten tulkinnoissa suoritettu ammattitutkinto ei kuitenkaan välttämättä lisää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Nuori tarvitsee myös riittävän määrän työkokemusta:

v: Siis minähän tein ihan hirveää työtä hirveen pienellä palkalla kaks kuukautta ennen kun sain kokin työt. Kyllä kiristi hammasta, mutta haluan

tehdä töitä, etten jää kotiin. Koska olen nähnyt niin paljon erilaisia seurauksia, mitä ihmisille tulee. (N21, yksilöhaastattelu)

Koulutus ja työelämä näyttävät nuorille keskeisinä yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollistavina toiminta-areenoita. Ne jäsentävät nuorten toimintamahdollisuuksia myös työn ja koulutuksen ulkopuolella. Työttömät nuoret kokevatkin voitansa heikommin vaikuttaa omaan elämäänsä kuin koulutuksessa tai työelämässä olevat nuoret (Myllyniemi 2014). Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleminen merkitsee 'ei minkään tekemistä' tai 'pihalla olemista'. Nuoret liittävät työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisen sosiaalisten ongelmien ja terveysongelmien syntyyn.

Työmarkkinoille pääsemisessä nuoret korostavat järjestelmän asettamia osallistumisen ehtoja. Nuorten oma osallistuminen on pyrkimystä päästä kouluun tai työhön. Aktiivinen osallistuminen ei kuinkaan välttämättä merkitse töihin pääsyä. Työvoimapaalvelut eivät nuorten tulkinnoissa tue työmarkkinoille pääsemistä edistävien kulttuuristen resurssien saavuttamista. Annettu tuki ja palvelu eivät perustu yksittäisen työnhakijan tietoihin ja taitoihin, tai niiden kehittämiseen. Nuorten mielestä ne eivät lisää osallistujien tarvitsemia työllistymisen edellyttämiä ammatillisia tietoja ja taitoja. Näin ne eivät lisää nuorille tarpeellisia tapojen resursseja vaan ylläpitävät ja tuottavat symbolisia resursseja. Työnhakijoiden tarpeet tunnustetaan symbolisina puutteina, esimerkiksi työn ja koulutuksen ulkopuolisten nuorten yleisenä kyvyttömyytenä hakea töitä. Aktiivinen omaehtoinen osallistuminen työnhakuun jää tunnistamatta, ja työvoimapaalveluiden kurssien tuottama muodollinen osaaminen korostuu. Näin työvoimapaalvelut eivät nuorten mielestä lisää osallistumista mahdollistavien, oikeanlaisten kulttuuristen resurssien hallintaa ja tuo heitä työmarkkinoiden piiriin. Julkiset instituutioiden käytännöt korostavat nuorten kulttuuristen resurssien hallinnan puutteita ja heidän heikkoo yhteiskunnallista asemaansa (ks. Boon & Farnsworth 2011).

Epäviralliset tai jopa laittomat työmarkkinat näyttävät osalle nuorista helpommin saavutettavina kuin viralliset työmarkkinat:

M1: Jos virallinen työ on vaikeaa saada, niin jos on yksi työpaikka kymmenelle ihmiselle, on helpompi saada pimeää työ. Helsingissä on enemmän pimeitä

työpaikkoja. Tollakin on passin takia vaikeaa saada virallista työtä, niin se tekee pimeänä. (parihaastattelu, jossa yksi haastateltavista toimi tulkkina)

v: Tuossakin on yksi 27-vuotias kaveri, joka ei ole mennyt yläasteen jälkeen mihinkään, se ei ole tehnyt päivääkään töitä. Se kasvattaa kotona hamppua ja poliisit hakee ne välillä pois. Se maksaa sakot ja pistää uudet kasvamaan. Sillä se sitten tienaa rahaa, kun se myy sitä.

k: Aivan, että siitä on tullut tavallaan sen semmoinen

v: Sen työ. (N21, yksilöhaastattelu)

Epävirallisen työn tekeminen asettaa nuoren varsin kokonaisvaltaisesti virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle. Samalla se vahvistaa nuoren osallistumismahdollisuuksia epävirallisessa, yhteiskunnan ulkopuolisessa toimintaympäristössä. Yhteenkuuluvuus yhteiskunnan marginaalissa tai sen ulkopuolella toimivien ryhmän jäsenten välillä lisää heidän kokemustaan arjen turvallisuudesta (Wierenga 2009). Se tuo myös mahdollisuuksia hankkia kulutustavaroita. Nuoren pätevytyminen työntekijänä vahvistaa hänen taitojaan ja tietojaan epäviralliseen talouteen osallistumiseksi ja tuottaa sen edellyttämiä kulttuurisia resursseja.

Nuorten taito toimia laittomassa ja epävirallisessa taloudessa merkitsee sitä, että heidän yhteytensä julkisiin instituutioihin ja asemansa niissä on heikko. Nuorten tulkinnoissa epävirallisessa taloudessa toimivien institutionaaliset resurssit liittyvät tarkasti kontrolloituun vähimmäistoimeentuloon. Sen piirissä kehittyneiden tietojen ja taitojen käyttöarvo on olematon julkisilla työmarkkinoilla (esim. Aaltonen 2013). Epävirallisen talouden kautta saavutettava taloudellinen hyöty kuitenkin tarjoaa nuorille yhteiskuntaan kuulumisen symbolisia resursseja. Erilaiset kulutustuotteet merkitsevät nuorille tietynlaiseen ryhmään kuulumista tai siitä erottautumista. Nyky-yhteiskunnassa köyhyys näyttäytyy oikeanlaisten tavaroiden puutteena (ks. Hakovirta & Kallio 2014). Nuorten tulkinnoissa epäviralliseen talouteen osallistumisessa yhdistyy ristiriitaisella tavalla yhteiskunnassa arvostettu työn tekeminen ja itsensä elättämisen kulttuuri ja yleisesti vääränä pidetty lakien rikkomisen ja sosiaaliturvan väärinkäytön kulttuuri. Toimintaan liittyvä kulttuurinen pääoma edellyttää ja kehittää 'pihalla olemista'. Se tuottaa yhteiskunnallisesta osallistumisesta ulossulkevia kulttuurisia resursseja ja vahvistaa sosiaalisiin verkostoihin osallistumisen kulttuurisia resursseja (ks. myös Bottrell 2009).

Lopuksi: Osallistuminen on konkreettista toimintaa

Olemme tarkastelleet lähiössä asuvien nuorten tulkintoja yhteiskunnallisesta osallistumisesta. Käsitteellisesti artikkeli kiinnittyy nuorten osallistumisen tutkimuksen ja kulttuurisen pääomaan liittyvien resurssien tarkasteluun. Aineistossa korostuu työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten osallistuminen. Näistä lähtökohdista tutkittuna nuorten osallistumisessa ja vaikuttamisessa korostuvat julkisina instituutioina sosiaali- ja hyvinvointipalvelut ja arkisena omachtoisena toimintana lähiyhteisön sosiaaliset verkostot. Nuorten osallistuminen tapahtuu tutussa ympäristössä, tuttujen ihmisten kanssa. Osallistumista määrittää se, miten julkiset instituutiot luokittelevat yksittäisiä nuoria ja vahvistavat tai eivät vahvista kyseisen nuorten osallistumisen mahdollistavia kulttuurisia resursseja. Lisäksi osallistumista määrittää arjessa pärjääminen ja osallisuus yhteisöllisistä kulttuurisista resursseista.

Nuorten osallistuminen tapahtuu pääosin kasvokkain ja on hyvin konkreettista toimintaa omien tai yhteisten asioiden hoitamiseksi. Julkisissa instituutioissa osallistumista vahvistavat nuorille suunnatut toimintatavat ja luottamuksellinen suhde palveluissa työskentelevien kanssa. Sosiaalisten verkostojen osallistumista vahvistaa se, että ne tarjoavat nuorille tukea ja apua arkipäivän järjestämiseksi. Osallistuminen tuottaa ja vahvistaa nuorten tapojen resursseja eli niitä tietoja ja taitoja, joita he tarvitsevat arjessaan sekä symbolisia resursseja kiinnittyä ja toimia sosiaalisissa verkostoissa. Tulosten perustella työelämän ja koulutuksen ulkopuolisuus merkitsee nuorten osallistumisen kiinnittymistä erityisesti paikallisiin sosiaalisiin verkostoihin omalla asuinalueella. Sosiaaliset verkostot tarjoavat mielekästä tekemistä ja sosiaalinen kiinnittyminen mahdollisuuden (esim. Eränpalo ym. 2013; Myllyniemi 2014). Ne tarjoavat palkitsevia statuksia, joita nuoret eivät voi saavuttaa muualla yhteiskunnassa (Bottrell 2009).

Samalla nuorten vahva kiinnittyminen sosiaalisiin verkostoihin voi kuitenkin rajata työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten mahdollisuuksia osallistua tätä laajemmin yhteiskuntaan tai kiinnittyä työmarkkinoille. Nuorten omalle asuinalueelle ja epävirallisiin verkostoihin rajautuvat osallistumismahdollisuudet ja tämän osallistumisen tuottamat kulttuuriset resurssit myös osoittavat, miten aktiivisuus kaupungissa ja asuinalueella ei

välttämättä luo tai tarjoa uudenlaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Haastattelujen perusteella tesomalaiset nuoret aikuiset ovat omassa arkipäivässään ja verkostoissaan aktiivisia toimijoita. Tämä aktiivisuus ei kuitenkaan perustu sellaisiin kulttuurisiin resursseihin, joiden varassa nuoret esimerkiksi muuttaisivat kaupunkiympäristöä ja kaupunkikulttuuria mieleisekseen ja omia osallistumismahdollisuuksiaan vahvistavaksi. Nuoret eivät välttämättä miellä omaa toimintaansa yhteiskunnallisena osallistumisena vaan tulkitsevat sen yksityiselämän piiriin kuuluvaksi, vaikka tunnistavatkin yhteiskunnan sääntöjen ja rakenteiden merkityksen oman arjen mahdollistajana tai rajoittajana erityisesti suhteessa koulutuksen ja työelämään (ks. myös Farthing 2016).

Yhteiskunnallisesti heikossa asemassa olevien nuorten osallistuminen ja sen mahdollistaminen on haaste kaupunkien kehittymisen dynamiikalle. Tesomalaisten nuorten haastattelujen perusteella on ilmeistä, että kaupunkien sisälle on muodostumassa virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle sijoittuvia osallistumisen tiloja. Niihin osallistuminen liittyy arkipäivän selviytymiseen. Ne vahvistavat yhteiskunnallisesti marginaalisessa asemassa olevien nuorten osallisuutta omissa lähiyhteisöissään. Kaupunkien ja yhteiskunnan kehittämisen kannalta on haitallista, että yhteiskunnan ulkopuoliset osallistumisen tilat pääsääntöisesti edellyttävät yhteiskunnasta ulossulkevien kulttuuristen resurssien hallintaa. Osallistuminen ei tällöin kiinnitä yhteiskuntaan vaan sulkee sen ulkopuolelle.

Työn ja koulutuksen ulkopuolisten nuorten osallistuminen näyttää tarjoavan heille institutionaalisia resursseja vain silloin, jos hyvinvointipalveluissa työskentelevät tunnistavat nuoren oikeanlaisen avun tarpeessa olevaksi asiakkaaksi. Tämä on haaste koulutuksen ja työelämän ulkopuolisten nuorten kanssa työskenteleville sekä koko palvelujärjestelmälle. Onko palveluita ja sosiaaliturvaa mahdollista kehittää niin, että toimintatavat vahvistavat nuorten yhteiskunnallista osallistumista myös silloin kun he ovat vääränlaisia asiakkaita? Tulosten perusteella tämä olisi erityisen tärkeää erityisesti heikossa taloudellisessa ja haavoittuvassa sosiaalisessa asemassa olevien nuorten yhteiskuntaan osallistumisen kannalta.

Lähteet

- Aaltonen, Sanna & Berg, Päivi & Ikäheimo, Salla (2015). *Nuoret luukulla. Kolme näkökulmaa syrjäytymiseen ja nuorten asemaan palvelujärjestelmässä*. Helsinki: Nuorisotutkimusseura/ Nuorisotutkimusverkosto, julkaisuja 160.
- Aaltonen, Sanna (2013). "Trying to push things through". Forms and bounds of agency in transitions of school-age young people. *Journal of Youth Studies* 16:3, 375–390.
- Boon, Bronwyn & Farnsworth, John (2011). Social exclusion and poverty. Translating social capital into accessible resources. *Social Policy & Administration* 45:5, 507–524.
- Bottrell, Dorothy (2007). Resistance, resilience and social identities. Reframing "problem youth" and the problem of schooling. *Journal of Youth Studies* 10:5, 597–616.
- Bottrell, Dorothy (2009). Dealing with disadvantage. Resilience and the social capital of young people's networks. *Youth & Society* 40:4, 476–501.
- Bourdieu, Pierre & Waquant, Loic J.D. (1995). *Refleksiiviseen sosiologiaan. Tutkimus, käytäntö ja yhteiskunta*. (Suomentanut Ari Antikainen ym.) Joensuu: Joensuu University Press. Englanninkielinen alkuteos 1992.
- Bullen, Elizabeth & Kenway, Jane (2005). Bourdieu, subcultural capital and risky girlhood. *Theory and Research in Education* 3:1, 47–61.
- Bäcklund, Pia & Kallio, Kirsi Pauliina (2012). Poliittinen toimijuus julkishallinnon lapsi- ja nuorisopolitiisessa osallistumisretoriikassa. *Alue & Ympäristö* 41:1, 40–53.
- Eränpalo, Tommi & Karhuviita, Niina (2013). "Kajalia mukaan vaan, niin tummennetaan sun silmät. Kyllä sä sitten niille kelpaat!". Simulaatio tuo esiin nuorten potentiaalın yhteiskunnalliseen deliberaatioon. *Nuorisotutkimus* 31:3, 3–19.
- Farthing, Rys (2016). Writing in a role for structure: low-income young people's dual understanding of agency, choice and the welfare state. *Journal of Youth Studies* 19:6, 760–775.
- Hakovirta, Mia & Kallio, Johanna (2014). Lasten käsityksiä köyhyydestä ja köyhyyden syistä. *Yhteiskuntapolitiikka* 79:2, 152–162.
- Häikiö, Liisa (2010). The diversity of citizenship and democracy in local public management reform. *Public Management Review* 12:3, 363–384.
- Isoaho, Minna (2011). *Nuorten paneeli 2011. Nuoret ovat nykypäivä ja tulevaisuus*. Helsinki: Nuorisosiain neuvottelukunta & Allianssi ry. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisopolitiikka/Kehitxmisohjelma_2012-2015/Liitteet/Nuorten_Paneeli_2011_loppuraportti.pdf (viitattu 14.10.2015).
- Kallinen, Yrjö (2014). *Karnevaalista kujanjuoksuun. Tutkielma Tampereen keskustan käänteisnormatiivisista nuorten alakulttuureista*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Keskitalo, Elsa (2007). Individualizing welfare provision: the integrated approach of the Finnish activation reform. Teoksessa Björn Hvinden & Håkan Johansson (toim.) *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation*. London & New York: Routledge, 67–79.

- Kiilakoski, Tomi & Nivala, Elina & Ryyänen, Aimo & Gretschel, Anu & Matthies, Aila-Leena & Mäntylä, Niina & Gellin, Maija & Jokinen, Kimmo & Lundbom, Pia (2012). Demokratiat toiminnan työkaluja. Teoksessa Anu Gretschel & Tomi Kiilakoski (toim.) *Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa*. Nuorisotutkimusseura/Nuorisotutkimusverkosto, julkaisuja 118, 249–271.
- Korkiamäki, Riikka (2013). *KAVERIA EI JÄTETÄ! Sosiaalinen pääoma nuorten vertais-suhteissa*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 137. Tampere: Tampere University Press.
- Koste, Asmo (2012). *Nuorista Suomessa. Tietoa nuorista, heidän asemastaan, elinoloistaan ja nuorisotyöstä 2012*. Helsinki: Allianssi ry.
- Kraaykamp, Gerbert & van Eijck, Koen (2010). The intergenerational reproduction of cultural capital: a threefold perspective. *Social Forces* 89:1, 209–231.
- Kuntalaki* 1995/365. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365> (viitattu 14.10.2015).
- Lehtinen, Anja-Riitta (2009). Lasten toiminta, toimintaresurssit ja toimijuus päiväkotiympäristössä. Teoksessa Leena Alanen & Kirsti Karila (toim.) *Lapsuus, lapsuuden instituutit ja lasten toiminta*. Tampere: Vastapaino, 89–114.
- Myllyniemi, Sami (2014). *Vaikuttava osa. Nuorisobarometri 2013*. Helsinki: Nuorisosiain neuvottelukunta, julkaisuja 50/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 145.
- Nuorisolaki* 2006/72. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060072> (viitattu 14.10.2015).
- O’Toole, Therese (2003). Engaging with young people’s conceptions of the political. *Children’s Geographies* 1:1, 71–90.
- Pickering, Jonny & Kintrea, Keith & Bannister, Jon (2012). Invisible Walls and Visible Youth: Territoriality among Young People in British Cities. *Urban Studies* 9:5, 945–960.
- Suoninen, Annika & Kupari, Pekka & Törmäkangas, Kari (2010). *Nuorten yhteiskunnalliset tiedot, osallistuminen ja asenteet. Kansainvälisen ICCS 2009 -tutkimuksen päätulokset*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Van Aerschoot, Lina & Häikiö, Liisa & Snellman, Karita & Kallinen, Yrjö (2016). Nuoret, pienituloisuus ja asuinalueiden eriytyminen. Lähiössä asuvien nuorten käsityksiä taloudellisesta niukkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 81:5, 540–550.
- Vehviläinen, Jukka (2006). *Nuorten osallisuushankkeen hyvät käytännöt*. Helsinki: Opetushallitus.
- White, Rickhard J. & Green, Anne E. (2010). Opening up or Closing down Opportunities?: The Role of Social Networks and Attachment to Place in Informing Young Peoples’ Attitudes and Access to Training and Employment. *Urban Studies* 48:1, 41–60.
- Wierenga, Ani (2009). *Young people making a life*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

III

Osallistumisen tiedonpolitiikka: tieto, valta ja oikeus?



Kuva: Harry Schulman

Laajapohjaisella vuorovaikutuksella kohti vaikuttavaa osallistumista

Maarit Kahila-Tani ja Marketta Kyttä

Johdanto: osallistuvan suunnittelun tukijärjestelmä

Tässä artikkelissa pohdimme asukkaiden osallistumista maankäytön suunnitteluun erityisesti kaavoituksen näkökulmasta. Vaikka maankäyttö ja rakennuslaki (MRL) nykyisellään antaa hyvät edellytykset vuorovaikutteiselle yhdyskunta- ja kaupunkisuunnittelulle, monet tutkijat ovat huomauttaneet, että osallistumiskäytännöt eivät ole kehittyneet lain tavoitteiden mukaisiksi (esim. Syrjänen 2005). Vaikka maankäyttö ja rakennuslaki on osaltaan vahvistanut ja vakiinnuttanut osallistumisen käytäntöjä kaavoitusprosesseissa, riittää laadukkaan osallistuvan suunnitteluprosessin toteuttamisessa vielä työtä.

Aktiiviset kansalaiset ovat Suomessa viranomaisten rinnalla olleet keskeisesti kehittämässä uusia osallistumisen käytäntöjä, esimerkiksi asukas- ja kyläyhdistystoiminta on jo vakiintunut kiinteäksi osaksi vuorovaikutteisesta suunnittelusta (ks. myös Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Toisaalta asukastoiminta on saanut asiantuntijatoimijuuden piirteitä, sillä toiminta on hyvin organisoitua ja siitä vastaavat usein yhdyskuntasuunnittelun kenttää erityisen hyvin tuntevat henkilöt, niin sanotut supertyypit (Staffans 2004). Näiden vakiintuneiden kansalaistoimijoiden rinnalle on sosiaalisen median tuomien mahdollisuuksien kautta syntynyt uusia niin kutsuttuja neljännen sektorin ryhmiä ja toimijoita, jotka usein jakavat kiinnostuksen johonkin yhteiseen teemaan (ks. myös Mäenpää ym.; Pyyry ym. tässä teoksessa). Perinteisten rajattujen intressitai edunvalvontaryhmien, eli niin sanotun kolmannen sektorin, sekä uusien neljännen sektorin toimijaryhmien lisäksi tarvitaan myös mahdollisuutta tavoittaa niiden osallisten ääni, jotka eivät ole osa perinteistä eivätkä uuden-

tyyppistäkään organisoitunutta toimintaa (Newig & Kvarda 2012; vrt. myös Kallio & Häkli; Leino & Halme tässä teoksessa).

Esittelemme tässä artikkelissa osallistuvan suunnittelun tukijärjestelmän (participatory planning support system, PPSS), jonka keskiössä ovat asukkaat aktiivisina tiedon tuottajina. Tiedon tuottamiseen pureudumme digitalisaation ja erityisesti paikkatietopohjaisten työkalujen mukanaan tuomien mahdollisuuksien näkökulmasta. Kun asukkaiden tuottama tieto paikannetaan, se samalla liittyy konkreettisella tavalla nykyisiin ja tuleviin suunnitteluratkaisuihin. Osallistuvan suunnittelun tukijärjestelmä avaa niitä tapoja, joilla paikkatietopohjaisen tiedon tuottamista voidaan tukea suunnittelun eri vaiheissa ja samalla edistää tuotettuun tietoon pohjautuvaa keskustelua. Vaikka digitalisaatio on mahdollistanut uudenlaisten, entistä tehokkaampien osallistumiskäytäntöjen kehittämisen, se on myös hajauttanut toimintatapoja, sillä monet eri toimijat kehittävät erilaisia työkaluja toisistaan tietämättä (vrt. Saad-Sulonen 2014). Artikkelissa käsitellään näin myös niitä esteitä, jotka vaikeuttavat ja hidastavat uusien työkalujen käyttöönottoa ja hyödyntämistä.

Digitaaliset työkalut osallistumisen tukena

Perinteisten osallistumismenetelmien rinnalle on tullut laaja joukko digitaalisia työkaluja, jotka tukevat osallistumista eri tavoin (Luna-Reyes ym. 2012). Erityisesti kuluneen 10 vuoden aikana uusia digitaalisia osallistumistyökaluja on kehitetty nopeasti (Brown & Kytä 2014; Ramasubramanian 2008; Sieber 2006). Karkeasti nämä työkalut voidaan jakaa käyttötilanteen ja käyttötaroituksen perusteella seuraavasti: (1) työpajatyöskentelyä, vuorovaikutusta ja päätöksentekoa tukevat digitaaliset työkalut (esim. CAVE/Big Room, äänestys, map table), (2) itsesuunnittelua tukevat työkalut (esim. erilaiset pelimootoreita hyödyntävät alustat kuten Minecraft), ja (3) laajapohjaiseen tiedon keruuseen perustuvat työkalut (esim. sosiaalinen media, PPGIS). Työkaluista osa on tiedottamista tukevia ns. 'informing' työkaluja, joiden tavoitteena on kasvattaa tiedon vaihtoa eri toimijoiden välillä, osa taas tiedon keräämiseen tarkoitettuja työkaluja, jotka painottavat laadukkaan ja validin tietoaineiston keräämistä, tiedon analysointia ja prosessointia.

Paikkatietojärjestelmien (geographic information system, GIS) avulla voidaan tuottaa tehokkaasti karttoja, analysoida paikkatietoaineistoja ja tehdä visualisointeja ns. kovasta institutionaalisesta, faktoihin ja tilastoihin perustuvasta, paikkaan kytkeytyvästä tiedosta, kuten maaperää, tiestöä ja rakennettua ympäristöä koskevasta tiedosta (Kraak & Brown 2003). Monilla kaupunkien ja valtion virastoilla on pitkä tausta paikkatietojärjestelmien hyödyntämisestä osana julkishallinnon, kuten yhdyskuntasuunnittelun prosesseja (Geertman 2002; Sieber 2006). Sittenkin verkko-pohjaiset paikkatietoaineistot ja -järjestelmät ovat vapauttaneet paikkatiedot myös erilaisten yhteisöjen, kansalaisjärjestöjen, tutkijoiden ja yksittäisten ihmisten käyttöön ja avanneet myös uusia mahdollisuuksia paikkatiedon saavutettavuudessa ja tuottamisessa (Ghose & Elwood 2003).

PPGIS-työkalujen kehittämisen tarve osallistuvan suunnittelun tukena kumpuaa halusta antaa 'tavallisille' ihmisille mahdollisuus ensisijaisesti tuottaa, mutta myös tutkia ja analysoida kokemuspohjaista paikkatietoa. Samalla avautuu mahdollisuus yhdistää kokemuksellista, 'pehmeää' paikkatietoa ympäristön fyysistä rakennetta kuvaavaan 'kovaan' paikkatietoon. Työkaluja, jotka tukevat kokemuksellisen tiedon tuottamista ja osallistumista on kutsuttu monilla eri nimillä ja akronymeilla, kuten 'participatory GIS' (PPGIS), 'public participation GIS' (PPGIS), 'community integrated GIS' (CIGIS) (Harris & Weiner 1998), 'bottom-up GIS' (BUGIS) (Talen 2000) tai 'pehmoGIS' (Kytä & Kahila 2006; Kahila & Kytä 2009). PPGIS on vakiintunut yhteistermiksi sellaisille netti-pohjaisille paikkatietojärjestelmille, jotka mahdollistavat paikkatiedon keräämisen ihmisiltä (Sieber 2006). PPGIS-projektit eroavat sisällöltään, maantieteelliseltä kontekstiltään, kerätyn tiedon laadun, otantatapojen sekä tiedon omistajuuden ja käytössä olevan PPGIS-teknologian suhteen (Brown & Kytä 2014). Sittenkin, kun PPGIS-menetelmistä on tullut helpokäyttöisiä pilvipalveluita, on käyttöönotto suoraan ilman tutkimuksen välillistä vaikutusta esim. kaupunkisuunnittelukentällä kasvanut (vrt. Kahila-Tani 2015). Suomi on ollut PPGIS-metodien hyödyntämisen edelläkävijämaa: metodista kehitystyötä on tehty yliopistoissa ja Suomessa on jo lukuisia kuntia, joissa PPGIS:n käyttö maankäytön suunnittelun tukena on vakiintunutta.

Osallistumista tukevilla tutkimus- että kehityshankkeissa paikkatietojärjestelmiä on käytetty monin tavoin: yhteisön osallistamisessa naapurustonsa elävöittämiseen ja kaupunkisuunnitteluun (Weiner ym. 2002), eri ryhmien mukanaolon organisoimisessa päätöksentekoprosesseihin (Nyerges 2005), myönteisen ryhmädynamiikan ja konsensuksen rakentamisessa ja yhteissuunnittelussa (Schlossberg & Shuford 2005), konfliktien kohtaamisessa (Brown & Raymond 2014), maisema-arvojen tutkimisessa (Brown 2012), strategisen suunnittelun tukena (Simao ym. 2009), paikallisen tiedon hyödyntämisessä kaupungin uudistamisprosesseissa (Schmidt-Thomé 2015), sosiaalisen kestävyuden tutkimuksessa (Kyttä & Kahila 2006), arkkitehtuurikilpailuissa (Eräranta ym. 2015), kulttuuristen ekosysteemipalvelujen tutkimuksessa (Brown & Fagerholm 2015) ja lasten ympäristösuhteen tutkimuksessa (Broberg 2015; Broberg ym. 2013). Osa PPGIS-menetelmistä on keskittynyt tiedon keruun sijaan kommunikoinnin tukemiseen. Näistä menetelmistä, joissa perinteinen tiedon keruu kääntyy tiedosta keskustelemiseen, käytetään termiä argumentointikartta (Balram & Dragicevic 2006; Rinner 2001; 2006). Argumentointikartassa ideana ei niinkään ole aineiston kerääminen vaan keskustelun aktivoiminen ja edistäminen karttapohjaisesti. Nykyisin monissa PPGIS-työkaluissa yhdistyvät sekä tiedon keruu että keskustelun mahdollistaminen (vrt. Kahila-Tani 2015).

Vaikka PPGIS-työkalujen käytössä korostetaan laaja-alaista ja monipuolista aineiston keräämistä moniarvoiselta ihmisjoukolta, ei tämä ole itsestäänselvyys eikä tapahdu automaattisesti. Monet PPGIS-hankkeet ovat tavoittaneet melko pienen joukon osallisia (Schlossberg & Shuford 2005), jolloin aineistojen käsittely pohjautuu pikemmin laadullisiin kuin määrällisiin menetelmiin. PPGIS:n lähtökohtana on palautteen ja kommenttien antaminen anonyymisti neutraalissa tilanteessa, jossa vastaaja ei kohtaa konflikteja tai riitoja. Työkalun käyttö on edelleen tyyppillisesti melko yksisuuntaista, jolloin PPGIS tukee ylhäältä alaspäin suuntautuvia käytäntöjä, kuten asiantuntijavetoista tiedonkeruuta.

Toisin kuin PPGIS, ovat *suunnittelun tukijärjestelmät* (planning support systems, PSS) olleet paremmin nivoutuneita kaupunkisuunnittelun käytäntöihin (Brail & Klosterman 2001; Geertman & Stillwell 2003; Geertman ym.

2015; Klosterman 1997). Suunnittelun tukijärjestelmät ovat moninaisia tietokonepohjaisia tekniikoita, joiden tavoitteena on tukea ja fasilitoida suunnitteluprosessin eri vaiheita. Nämä tekniikat ovat lähinnä suunniteltu tukemaan ja tehostamaan asiantuntijoiden päätöksenteko- ja suunnitteluprosessia (Batty 2007). Suunnittelun tukijärjestelmiä voidaan kuvata myös infrastruktuurina, joka kokoaa systemaattisesti ajankohtaista alueellista tietoa prosessin tueksi (Klosterman 1997). Vaikka osallistuminen ja vuorovaikutus eivät ole olleet PSS-kehitystyön keskiössä, olettamuksena on, että mitä paremmin erilaiset toimijat saavuttavat keskeiset tietoaineistot, sitä paremmin voidaan tuottaa erilaisia vaihtoehtoisia skenaarioita, jotka puolestaan luovat mahdollisuuksia entistä laadukkaammalle julkiselle keskustelulle (Geertman 2002; Geertman ym. 2015).

Vaikka sekä PSS että PPGIS voivat tukea kaupunkisuunnittelua, ei kumpikaan käytäntö ole juurtunut saumattomasti ja kattavasti osaksi suunnittelun prosesseja. Työkaluja on tavallisesti kehitetty erillään käytännön kaupunkisuunnittelusta tutkijoiden tai tietotekniikkakehittäjien aloitteesta, joilla on rajallinen näkemys loppukäyttäjien eli kaupunkisuunnittelijoiden ja asukkaiden aidoista tarpeista (vrt. Vonk ym. 2005; Vonk & Geertman 2008). Tämä aiheuttaa ns. käyttöönoton kuilun (implementation gap), joka viittaa suunnittelun tukijärjestelmien kysynnän ja tarjonnan yhteensopimattomuuteen (Schrijnen 2010). Työkalujen käyttö vaihtelee edelleen maittain, kaupungeittain ja projekteittain ja perustuu usein yksittäisten suunnittelijoiden hetkelliseen innostukseen työkalun käytöstä. Nämä yksittäiset kokeilut ovat kuitenkin tärkeitä esimerkkejä, jotka voivat pidemmällä aikavälillä edistää innovaatioiden juurtumista yhä pysyvimmiksi käytännöiksi.

Osallistuvan suunnittelun tukijärjestelmä suunnittelun eri vaiheissa

Suunnitteluprosessi ei ole arvovapaata toimintaa, joka johtaa yksinkertaisesti ja lineaarisesti asetetuista tavoitteista toivottujen lopputulosten tavoitteluun. Sen sijaan suunnittelu on valtapeliä – kilpailua sekä asetetuista tavoitteista että ongelmien ratkaisutavoista (Davoudi 2006). Osallistumisen ja vuorovaikutuksen vaikuttavuuden tehostamisen näkökulmasta on mielekästä tutkia ja koetella osallistuvan paikkatiedon ja suunnittelun tukijärjestelmän yh-

teensovittamisen mahdollisuuksia. Tässä artikkelissa esiteltävä *osallistuvan suunnittelun heuristinen tukijärjestelmä* perustuu tutkimusprojekteihin, joissa on selvitetty PPGIS-työkalujen hyödyntämistä kaupunkisuunnittelussa (Kahila-Tani 2015; Kahila ym. 2015; Kahila & Kyttä 2009).

Osallistuvan suunnittelun tukijärjestelmä (Participatory Planning Support System, PPSS) tulee ymmärtää käsitteellisenä mallina ja strategisena työkaluna, jossa monipuolinen työkalujen kirjo ja niihin linkittyvät toiminnot tehostavat osallistumisen vaikuttavuutta. Keskeistä on osallistumisen korostaminen kiinteänä ja jatkuvana suunnittelun ja päätöksenteon osana. Järjestelmä nojautuu tietopohjaiseen suunnitteluotteeseen (knowledge-informed planning), joka on avoin erilaisille tietoaaineistoille ja tiedon tuottamisen tavoille hyväksyen ristiriitaiset ja moniarvoiset näkemykset. Sen tavoitteena on ymmärtää ja tulkita käytössä olevia aineistoja ja suunnata prosessia uudelleen oppimisen kautta. Perinteisten suunnittelutapojen, jotka nojautuvat asiantuntijoiden tuottamaan tietoon, rinnalla tulee olla käytäntöjä, jotka korostavat ei-asiantuntijalähtöisen ja yksilöiden kokemuksiin perustuvan tiedon tuottamista ja joukon yhdessä muodostamaa viisautta. Kumpikin tiedon tuottamisen tapa on keskeinen suunnittelussa. Eri tahojen tuottaman tiedon tulisi olla tasapainoisesti saavutettavissa ja näkyvillä eri toimijoille.

Osallistuvan suunnittelun tukijärjestelmässä suunnitteluprosessi voidaan jakaa seitsemään vaiheeseen (taulukko 1). Käytännön työssä näitä vaiheita on vaikea erottaa selkeästi toisistaan, sillä ne liukuvat usein toistensa päälle. Prosessi voi myös edetä sekä eteen että taaksepäin ja jotkut suunnitteluprosessin vaiheet voidaan myös ohittaa. Tärkeintä on jatkuvuus, parhaimmillaan prosessi linkittyy arvioinnin tai ylläpidon vaiheista takaisin aloitukseen (vrt. Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa ja strategisen suunnittelun periaatteet).

Varhainen aloitus (*vaihe 1*) sisältää ongelman tunnistamisen ja aiheen valitsemisen ennen päätöstä uuden projektin aloittamisesta (Jann & Wegrich 2006). Tässä vaiheessa tarkastellaan aloituspäätöksen takana olevia vaikutimia ja pohditaan eri toimijoiden näkemysten integrointimahdollisuuksia. Vaiheen lopputuloksia ovat rajatut ongelmat ja tunnistetut aihealueet, joiden pohjalta uuden projektin aloittaminen voi lähteä liikkeelle. Vaikka virallisissa prosesseissa varhaisen aloituksen vaihetta on vaikea eritellä ja tunnistaa, tulisi

se tehdä läpinäkyväksi viimeistään projektin alkaessa. Tarpeellista olisi myös miettiä niitä osallistumisen mekanismeja, jotka mahdollistaisivat vaikuttamisen jo tässä vaiheessa. Sellaiset osallistumisen menetelmät, jotka tukevat rikasta ja monipuolista julkista keskustelua, ovat omiaan kasvattamaan vuorovaikutusta ja osallistumista varhaisen aloituksen vaiheessa. Erilaisten näkemysten esille tuominen ja näiden pohjalta jäsenytyvän keskustelun tukeminen voisi parhaimmillaan johtaa täysin uuden projektin aloittamiseen lisäten osallistumisen vaikuttavuutta varhaisen aloituksen vaiheessa. Tiedon tuottamisen tulisi olla monikanavaista ja siinä pitäisi hyödyntää sekä täysin avointa keskustelua, mutta toisaalta myös tutkimuksen kautta esille nousseita havainnotoja. PPGIS-työkalujen hyödyntäminen tässä vaiheessa perustuu mm. muissa hankkeissa saatuihin tutkimustuloksiin tai uuteen PPGIS-tutkimukseen/selvitykseen. PPGIS-työkalut eivät ole parhaimmillaan tukemaan eri toimijoiden välistä keskustelua tässä vaiheessa toisin kuin sosiaalinen media, jonka tarjoamat työkalut on mahdollista valjastaa tehokkaasti varhaiseen aloitukseen kuuluvan ideoiden ja ajatusten vaihtamiseen. Toteutuneissa PPGIS-projekteissa ei ole viitteitä siitä, että kertyneet havainnot olisivat suoraan vaikuttaneet uuden projektin käynnistymiseen. Sen sijaan kertyneet aineistot ovat voineet välillisesti vaikuttaa käynnistetyyn hankkeeseen suuntaviivoihin.

Projektin aloittamisvaiheessa (*vaihe 2*) tehdään sisällöllinen analyysi ja määritellään ratkaisua vaativa ongelma tarkemmin. Tämä johtaa edelleen ongelmien, ehdotusten ja vaatimusten tarkempaan määrittelyyn, jotka puolestaan voivat muuntua toimenpideohjelmiksi tai suunnitelmiksi (Jann & Wegrich 2006). Tämä vaihe kuvastaa prosessin varsinaista aloittamista, johon osallistujat osallistuvat useimmiten lähinnä ryhmässä eivätkä yksilöinä. Osallistuvan suunnittelun näkökulmasta aloitusvaihe käsittää minimissään hankkeesta tiedottamisen. Laaja-alaisen ja moniarvoisen aineiston kerääminen sopii erityisen hyvin tähän vaiheeseen. PPGIS-työkalut tukevat hyvin tätä suunnitteluprosessin vaihetta, jolloin on jo tiedossa aihepiiri, johon tiedonkeruu voidaan kohdentaa. PPGIS-työkalujen hyödyntäminen suunnittelussa onkin painottunut suunnittelun aloitukseen, joka kiinnittää osalliset tehokkaasti mukaan prosessiin sekä informoimalla heitä alkaneesta projektista että keräämällä heiltä tietoa suunnittelun tueksi. Tämä mahdollistaa ns. kokemuk-

sellisen maiseman jäsentämisen tuoden esille aluetta koskevia sekä myönteisiä jaettuina kokemuksia kuin myös ristiriitaisia näkemyksiä. Tätä tiedonkeruun vaihetta voidaan tukea, validoida, täydentää ja prosessoida syventävän keskustelun avulla. Vaikka PPGIS-työkalut tukevat suunnittelun aloitusvaihetta, erilaiset tekijät voivat hidastaa niillä kerätyn tiedon tehokasta hyödyntämistä. Tällaisia tekijöitä ovat mm. tilanteet, joissa (1) suunnittelijoilta puuttuu tarvittavia taitoja analysoida GIS-aineistoja, (2) suunnittelijat ovat kiinnostuneempia legitimoimaan osallistumisprosessia uusilla työkaluilla kuin hyödyntämään kerättyä tietoa ja (3) vastuu on hajaantunut, eli ne, jotka ovat vastanneet aineiston keräämisestä eivät ole niitä toimijoita, joiden tulisi hyödyntää aineistoja työssään.

Vaiheessa 3 muodostetaan vaihtoehtoiset suunnitelmat ja ratkaisut. Tämä vaihe on erotettava aloituksesta, sillä tämä vaihe on keskeinen osallistumisen läpinäkyvyyden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Vaihtoehtojen muokkaamisessa voidaan tunnistaa eri alavaiheita, kuten alustavien vaihtoehtojen laatiminen ja viimeistelyjen vaihtoehtojen vieminen päätöksentekoon (Jann & Wegrich 2006). Osallistumisen ja vuorovaikutuksen näkökulmasta nämä alavaiheet ovat keskeisiä, sillä näistä ensimmäisessä osalliset voivat vielä vahvasti vaikuttaa vaihtoehdon sisältöön, kun taas toisessa kyse on enemmän annetun vaihtoehdon tai vaihtoehtojen arvioinnista. Parhaimmillaan vaiheessa 2 kerätyt suunnittelua tukevat tausta-aineistot tehdään näkyviksi vaihtoehtojen rakentamisessa. Osallistuminen vaihtoehtojen pohtimiseen kilpistyy helposti siihen, että vain ns. asiantuntijaosalliset pääsevät kertomaan näkemyksiään. PPGIS:n avulla voidaan mahdollistaa laajemman joukon huomiointi vaihtoehtojen laatimisessa ja erityisesti niiden arvioinnissa. Asiantuntijoiden tuottamien vaihtoehtojen rinnalle voidaan haluttaessa tuoda myös aktiivisten asukasryhmien tuottamia vaihtoehtoja arvioitavaksi. Tässä vaiheessa tulisi tukeutua kommunikatiivisen ja deliberatiivisen suunnittelun periaatteisiin, sillä hyvän ja laadukkaan elinympäristön tekijöiden määrittely tulisi alistaa laajemmalle keskustelulle. Toteutuneissa PPGIS-hankkeissa asukkaille ja muille keskeisille toimijoille on annettu mahdollisuus vaihtoehtojen arviointiin, sillä PPGIS on tehokas ja dynaaminen työkalu erilaisten suunnitelmien visualisointia ja palautteen keräämistä varten.

Vaiheessa 4 suunnittelun vastuutaho tekee lopullisen päätöksen ohjelman tai suunnitelman hyväksymisestä virallisten prosessiensa kautta. Vaihetta edeltäneisiin vaiheisiin liittyvä työ tulisi olla näkyvillä, jos/kun ratkaisut perustuvat siihen. Mallissa, jossa osallistumista ja vuorovaikutusta on aidosti painotettu prosessin varhaisissa vaiheissa, tulisi päätöksentekoon liittyvän vuorovaikutuksen painoarvoa vähentää. Erityisesti Suomessa päätöksentekovaiheessa yksittäiset osalliset ja erilaiset ryhmittyneet toimijat käyttävät paljon valtaa kyeten hidastamaan prosessin etenemistä ja joskus estämään päätöksenteon. Päätöksentekovaiheessa toteutuva osallistuminen painottuu monesti liiaksi niiden osallisten kanssa toimimiseen, joilla on vastustavia näkemyksiä (ks. myös Rannila tässä teoksessa). Sen sijaan puoltavat näkemykset päätettävästä asiasta tulevat heikommin esille. PPGIS-menetelmiä ei ole nähty tarpeelliseksi työkaluiksi tässä vaiheessa suunnitteluprosessia, mikä on kiinnostava havainto. Tähän saattaa vaikuttaa mm. se, että suunnittelijat toivovat, että päätöksenteko etenisi jouhevasti ilman hidasteita, jolloin ei ole halua lähteä rakentamaan vuorovaikutusprosesseja, jotka voisivat mahdollisesti generoida näkemyksiä päätöksen kieltämisen tai prosessin hidastamisen puolesta (vrt. Young ym. 2002, 218).

Toteuttaminen (*vaihe 5*) voi tarkoittaa suunnitelmasta riippuen niin fyysisen ympäristön rakentamista, asuntorakentamista kuin vaikka tietyn koulutuksen tai sosiaalisen ohjelman käynnistämistä (Horelli 2002). Toteuttaminen käynnistyy päätöksenteon jälkeen, mikä ei kuitenkaan aina tarkoita syntyneen päätöksen noudattamista tiukasti: toteuttamiselle annetaan aina puitteet, jonka varassa suunnitelmaa viedään eteenpäin. Syntyvä lopputulos voi siksi saada hyvinkin erilaisen muodon verrattuna suunnitelman sisältöön. Tässä vaiheessa osallisten tiedottaminen suunnitelman toteutuksesta on luonnollisesti hyvin tärkeää.

Arviointivaiheessa toteutettavat analyysit ja arvioinnit (*vaihe 6*) kohdentuvat niihin aineistoihin, joita on kerätty koko prosessin ajan. Prosessin lisäksi arviointi kattaa myös toteutetun fyysisen ympäristön ja tässä aiheutuneiden muutosten arvioinnin. Horelli (2002) korostaa jatkuvan arvioinnin tärkeyttä koko suunnitteluprosessin ajan, jotta ymmärrettäisiin osallistumisen erilaiset vaiheet ja niiden painoarvo prosessin aikana. Erityisen tärkeää olisi huomioida

toteutuksen jälkeinen arviointi, jolle ei suomalaisessa suunnitteluperinteessä ole ollut vakiintuneita käytäntöjä. PPGIS-työkalut sopivat erinomaisesti jälkiarviointiin, jossa arvioidaan toteutuneen ympäristön laatua. Käytännössä PPGIS:n tämälntyyppinen käyttö on kuitenkin rajoittunut tutkimushankkeisiin ja ollut vähäistä suunnittelijoiden keskuudessa. jatkossa olisikin tärkeää kehittää jälkiarviointiprosesseja ja pohtia miten PPGIS voisi toimia systemaattisen ja jatkuvan jälkiarviointin tukena. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen arvioinnista olisi tarpeen rakentaa yhdyskuntasuunnittelun kentälle uudenlainen oppimisen työkalu, jonka tavoitteena olisi arvioida sekä suunnittelu-prosessin tehokkuutta ja vaikuttavuutta osallisuuden näkökulmasta että myös saavutetun lopputuloksen laadukkuutta ja osallisuuden vaikuttavuutta syntyneeseen lopputulokseen. Osallisuuden vaikuttavuutta on kuitenkin haastava tutkia, sillä sen määrittäminen on vaikeaa ja kriteerit keskittyvät enemmän prosessin kuin sisällön arviointiin (Rowe & Frewer 2004).

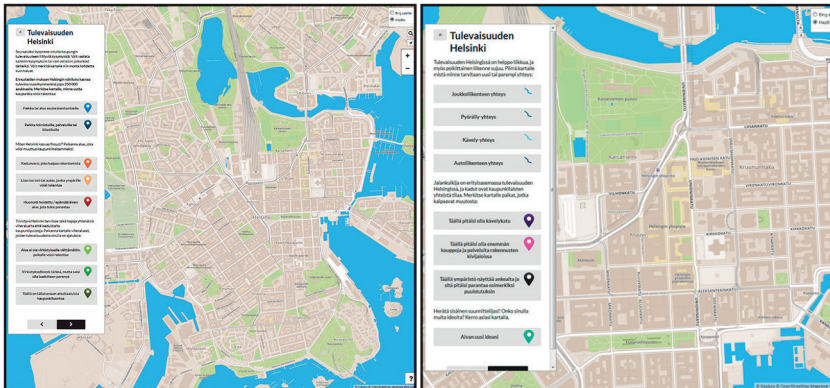
Ylläpitovaihe 7 tarkoittaa siirtymistä muutoksesta staattisempaan vaiheeseen. Asukkaiden rooli muuttuu tällöin aktiivisten näkemysten esittämisestä palautteen antamiseen esim. rakennetun ympäristön tilasta. Tällaisella säännöllisesti kerättävällä palautteella kuten Fix my street -palvelulla voi olla merkittävä tietoisuutta kasvattava vaikutus elinympäristön tilasta. Palautteen muodossa kerättävä tieto voi olla yksi niistä tavoista, jotka johtavat uuden prosessin aloittamiseen ja päättää ikään kuin samalla aikaisemman prosessin. Ylläpitovaihe eroaa arviointivaiheesta siinä, millä tavalla osalliset otetaan mukaan tiedon tuottamiseen (esimerkiksi otanta vs. avoin tiedon keruu) sekä myös ajallisesti (jatkuva tiedon keruu vs. järjestetty tiedonkeruun interventio). Seuraavassa alaluvussa käymme läpi muutamia esimerkkejä, jotka konkretisoivat edellä kuvattua osallistuvan suunnittelun tukijärjestelmän (PPSS) mallia.

Taulukko 1. Erilaiset PPGIS-menetelmät suunnitteluprosessin eri vaiheiden tukena

Suunnittelu- prosessin vaihe	Tiedon tyyppi	Tavoite	Suunnittelun lähtökohta	Esimerkkejä PPGIS työkaluista
Vaihe 1: Varhainen aloitus	Yksittäisistä näkemyksistä ja palautteesta ryhmän esittämiin mielipiteisiin, esim. intressiryhmän kollektiivisesta mielipiteestä systemaattisesti kerättyyn arviointitietoon.	Tuoda esille uusia, elinympäristössä tärkeäksi koettuja, teemoja, jotka voivat vaikuttaa tai saada liikkeelle valmistelun ennen virallisen prosessin aloitusta	agonistinen, deliberatiivinen	PPGIS (aineiston validointi otannalla ja aineiston kerääminen vapaaehtoisesti) tai argumentointi-kartta
Vaihe 2: Aloitus	Temaattisesti jäsenetyistä kyselyistä arvokeskusteluihin	Täydentää projektin jo olemassa olevaa tausta-aineistoa, testata ja kerää ymmärrystä eri toimijoiden näkemyksistä	evidenssi-pohjainen, deliberatiivinen	PPGIS (aineiston validointi otannalla ja aineiston kerääminen vapaaehtoisesti)
Vaihe 3: Vaihtoehtojen muodostaminen	Vaihtoehtoihin perustuvista ideoista ja täsmällisestä palautteesta aina jaettuun ymmärrykseen	Kasvattaa prosessin läpinäkyvyyttä, validoida vaihtoehtoja, tukea asiantuntijoiden ymmärtämistä ja tuoda prosessiin mukaan osallisia, jotka ovat kiinnostuneita suunnitelman laatimisesta	kommunikatiivinen, deliberatiivinen	PPGIS työpaikkojen tukena ja vapaaehtoisesti kerättävän laajemman aineiston keräämisessä vaihtoehtoisista suunnitelmista
Vaihe 4: Päätöksenteko	Asiantuntijoiden, asukkaiden ja muiden osallisten mielipiteiden kerääminen ehdotuksesta	Validoi virallisen päätöksentekoprosessin	kommunikatiivinen, deliberatiivinen, evidenssi-pohjainen	PPGIS (sähköinen henkilöllisyyden tunnistaminen)
Vaihe 5: Toteutus	Palautteen kerääminen	Osallisten tiedottaminen rakennusvaiheista	tiedottaminen	PPGIS palautekanavana ja tiedottamisen tukena
Vaihe 6: Arviointi	Tutkimuspohjaisen tiedon kerääminen rajatusta teemasta ja rajattuna ajankohtana (ennen tai/ja jälkeen) tai jatkuvasti eri vaiheissa	Evidenssin kerääminen esim. siitä, miten muutokset ovat vaikuttaneet elinympäristön koettuun laatuun	evidenssi-pohjainen	PPGIS (aineiston validointi otannalla ja aineiston kerääminen vapaaehtoisesti)
Vaihe 7: Ylläpito	Palaute	Jatkuva ja systemaattinen palautteen kerääminen koetun elinympäristön tilasta	tiedottaminen, evidenssi-pohjainen	PPGIS jatkuvana palautekanavana

Esimerkkejä osallistuvien paikkatietojärjestelmien käytöstä maankäytön suunnittelun tukena

Helsingin kaupungin uusi yleiskaava ohjaa pääkaupungin maankäytön suunnittelua aina vuoteen 2050. Vuonna 2013, suunnitteluprosessin aloitusvaiheessa laaditun visiotyön jälkeen kaupunkisuunnittelijat halusivat toteuttaa PPGIS-kyselyn, jolla kartoitettiin asukkaiden näkemyksiä kaupungin kehittämisestä (ks. Kahila-Tani ym. 2015) (kuva 1). Kyselyyn vastasi 3 745 asukasta, jotka tekivät kartalle 32 989 paikannusta yhden kuukauden aikana. Asukkaiden eniten merkintöjä keräämä kategoria (8 911 paikannusta, 51 % kaikista paikannuksista) oli tietty paikka tai alue asuinrakentamiselle. Seuraavaksi eniten paikannettiin niitä tärkeitä viheralueita, jotka tulisi säilyttää (4 816 paikannusta).



Kuva 1. Helsingissä toteutettu PPGIS-kysely (Maptionnaire), jolla kerättiin asukkaiden näkemyksiä yleiskaavaprosessissa

Kerätyn aineiston ja käytetyn työkalun vaikuttavuuden arviointia varten laadittiin kysely projektissa mukana olleille suunnittelijoille. Yleisesti ottaen suunnittelijat mielsivät työkalun ja aineiston hyödyllisenä, mutta kokivat, että aineiston hyödyntäminen jäi melko vähäiseksi:

Paras etu tähän mennessä on ollut 'imagollinen' etu tällaisen kyselyn toteuttamisesta. Jotta voimme hyödyntää kerättyä aineistoa, meidän tulee vielä syventää analyysijä. (suunnittelija 1)

Asukkaiden tekemät paikannukset korostavat hyvin asukkaiden näkemyksiä. Esimerkiksi kaupunkibulevardit ja konfliktialueet tulevat kyselyn aineistossa hyvin esille. (suunnittelija 2)

On tärkeää, että me olemme voineet tarjota osallistumiskanavaa myös niille, jotka eivät muuten tule mukaan järjestämiimme tapahtumiin esim. työpafoihin. Seuraava haaste on osoittaa toteutetun kyselyn vaikuttavuus. (suunnittelija 4)

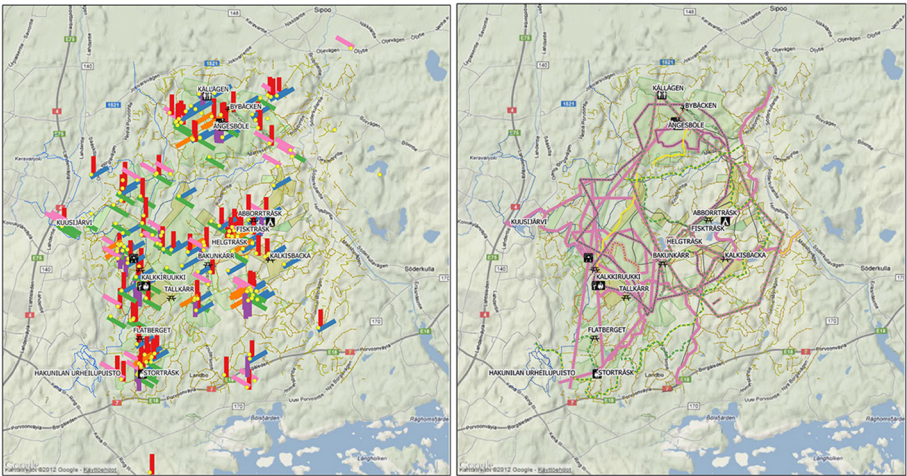
Helsingissä suunnittelijat halusivat korostaa varhaista osallistumista ja keräsivät aineiston projektin aloitusvaiheessa. Osallistuminen olisi kuitenkin voinut alkaa vieläkin aikaisemmin, sillä yleiskaavaa edelsi visiotyön laatiminen, jossa osallistuminen järjestettiin perinteisillä tavoilla. Visiotyössä määriteltiin tavoiteltavat maankäytölliset ratkaisut tuleviksi vuosikymmeniksi. Näin ollen kyselyn tavoite oli väistämättä vahvistaa jo ennalta määriteltyjä tavoitteita. Silti prosessissa tuettiin itsenäistä osallistumista hyvin, sillä asukkaat saivat muodostaa omia näkemyksiään kyselyn avulla ennen kuin luonnos yleiskaavasta oli olemassa. Suunnittelijat olivat yllättyneitä siitä, miten myönteisesti vastaajat suhtautuivat täydennysrakentamiseen paikantamalla runsaslukuisesti uusia kohteita kartalle. Kyselyllä tavoitettiin erityisesti nuorempia asukkaita, jotka olivat kiinnostuneita kaupungistumisen tuomista mahdollisuuksista.

Vaikka suunnittelijat olivat yleisesti ottaen tyytyväisiä kerättyyn aineiston ja käytettyyn työkaluun, he myös paikoin kokivat vaikeaksi kerätyn tiedon hyödyntämisen. Kun heiltä kysyttiin millä tavoin he olivat perehtyneet aineistoon, lähes kaikki olivat lukeneet loppuraportin/yhteenvedon tuloksista ja käyttäneet internetissä olevaa aineiston analyysi- ja visualisointityökalua. Sen sijaan hyvin harva oli ladannut aineiston omalle koneelleen ja tutkinut ja analysoinut sitä edelleen tarkemmin paikkatieto- yms. ohjelmistoilla.

Sipoonkorven kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelman laatimisen yhteydessä Metsähallitus hyödynsi PPGIS työkalua ensin nykytilanteen kartoittamisessa ja tämän jälkeen uudelleen arviointivaiheessa (kuva 2). Aloitusvaiheen kyselyssä tuli esille tarve sekä luonnontilaisten alueiden että virkistysalueiden sisällyttämisestä suunnitelmaan. Enemmistön näkemyksiä mukailleen suun-

nittelijat laativat hoito- ja käyttösuunnitelman, jossa huomioitiin kävijöiden toiveet. Tämän jälkeen kävijät pääsivät tutustumaan ehdotukseen ja arvioivat sitä PPGIS-työkalulla. Vastaajilla oli mahdollisuus mm. kommentoida luonnontilaisten alueiden ja virkistyskäyttöön varattujen alueiden rajoja. Arviointivaiheen jälkeen ehdotusta muokattiin saatujen näkemysten mukaisesti ja siitä tehtiin päätös. Puiston käyttäjien näkemykset huomioitiin tehokkaasti sekä suunnitteluprosessin alkuvaiheissa keräämällä tausta-aineistoa suunnittelun tueksi että vaiheessa, jossa arvioitiin tehtyä suunnitelmaa. Lisäksi prosessissa tehtiin näkyväksi kävijöiden vaikutus laadittuun suunnitelmaehdotukseen.

PPGIS (Maptionnaire) on merkittävä uusi palvelu, joka täydentää perinteisiä osallistumistapoja. Se mahdollistaa mielipiteiden ja toiveiden keräämisen sidosryhmiltä ja näiden esittämisen visuaalisessa muodossa. Koska aineisto saadaan suoraan paikkatietomuodossa ulos, on sen käsittely huomattavasti helpompaa. (suunnittelija 1)



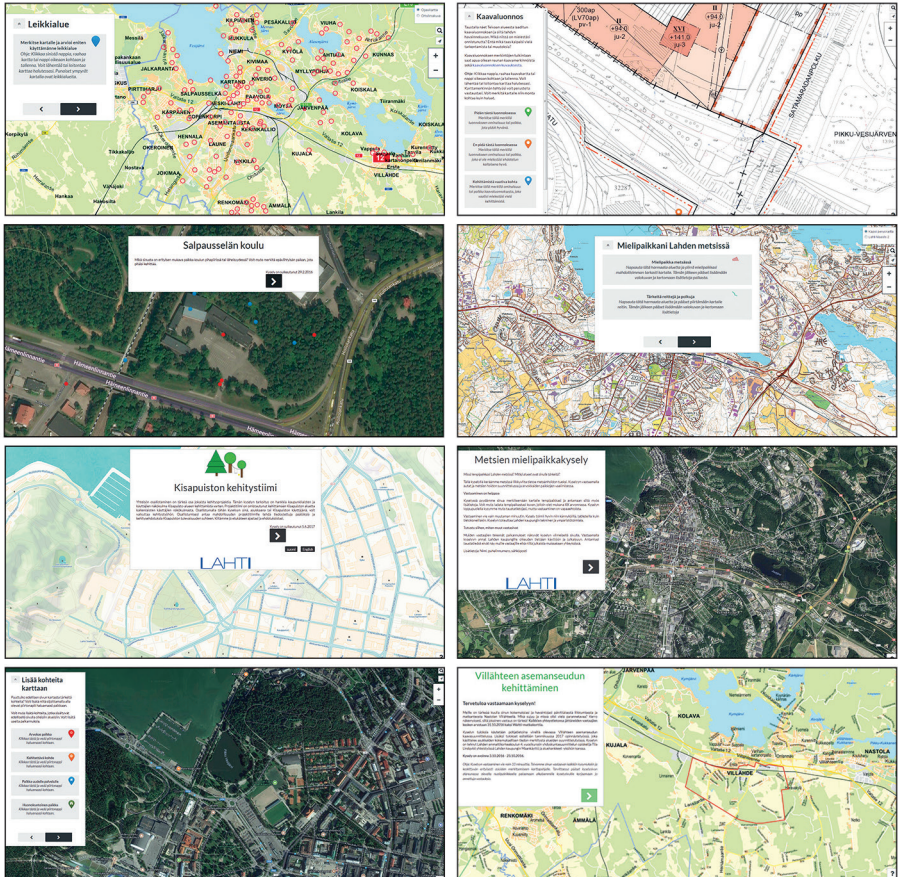
Kuva 2. Sipoonkorven kyselyssä kävijät kartoittivat lempipaikkojaan ja reittejään puistossa.

Lahden kaupunki on halunnut juurruttaa PPGIS-käytännöt kiinteämmäksi osaksi kaupungin tietohallintoa. Lahti on käyttänyt Maptionnaire-palvelua erilaisten PPGIS-kyselyiden ja vuorovaikutusalustojen toteuttamiseen vuodes-

ta 2014 lähtien ja on tämän jälkeen toteuttanut yli 10 PPGIS-hanketta (kuva 3). Vaikka PPGIS:n käyttö on lähtenyt liikkeelle maankäytön suunnittelusta, on sen hyödyntämistä pyritty jo alusta alkaen edistämään myös muilla toimialoilla. Yksi tätä tavoitetta tukevista toiminnoista on kerättyjen aineistojen siirtäminen kaupungin yhteiseen paikkatietojärjestelmään (Trimble Locus), johon kuuluvan verkko-pohjaisen karttapalvelun kautta aineistot ovat kaikkien saatavilla. Vaikka maankäytön suunnittelu on monesti edelleen vastuussa uusien paikkatietoaineistojen keräämisestä, on kaupungin tavoitteena saada myös muut toimialat hyödyntämään PPGIS:iä tehokkaammin oman toimintansa tukena.

Koen, että Maptionnaire on innovatiivinen ja monipuolinen palvelu, sillä meillä ei ole vastaavia ominaisuuksia käytettävissä muissa työkaluissa. Tärkeä ero aikaisempaan tilanteeseen on se, että nyt Maptionnairella kerätty aineisto on tallennettu ja suoraan paikkatietomuodossa. Mielestäni palvelun vaikutus on ollut se, että kaupungissa on alkanut laajempi keskustelu, joka liittyy esim. laadittavaan osallisuus- ja vaikuttavuusohjelmaan. Koen, että tämä on lisännyt avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Se on tuonut viestinnällistä arvoa, toisaalta on syntynyt myös uusia linkejä esim. päiväkoteihin. Palvelu on selvästi tukenut juuri aikaisen vaiheen osallistumista. (suunnittelija 1)

Lahden esimerkki kuvastaa hyvin niitä digitalisaation mukanaan tuomia mahdollisuuksia, joiden avulla voidaan ylittää sektoroituneen hallinto- ja suunnittelukulttuurin välisiä rajoja ja sitoa toimialoja kiinteämmin yhteen. Suomalaisilla kaupungeilla on edelleen haasteita saada tieto kulkemaan niin suunnittelevien, toteuttavien kuin ylläpitävien tahojen ja eri virastojen ja organisaatioiden välillä. Hyvän lahtelaisena esimerkkinä näiden rajojen ylittämisestä on päiväkotien käyttämien lähimetsäalueiden kartoittaminen. Koska metsähoidon toimenpiteiden huomattiin olevan ristiriidassa päiväkodin toiveiden kanssa, PPGIS-hankkeessa kerättiin tietoa 55 päiväkodilta niistä tärkeistä lähimetsistä, joihin päiväkodit tekevät retkiä yhdessä lasten kanssa. Kerätty tieto saatiin yhteisen paikkatietojärjestelmän kautta myös metsänhoidosta vastaavien toimijoiden tietoon. Tämä mahdollistaa sen, että tulevaisuudessa metsähoidollisia toimenpiteitä voidaan kohdentaa huomioiden samalla lapsil-



Kuva 3. Lahdessa toteutettuja PPGIS-kyselyitä

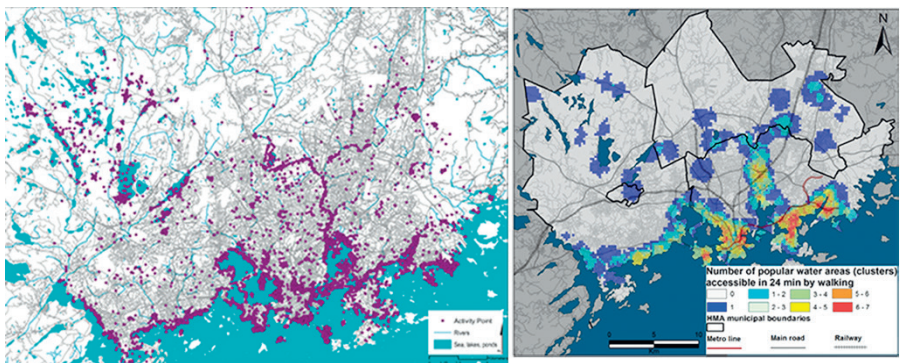
le tärkeät metsäalueet. Lahdessa tullaan jatkamaan tätä työtä tulevaisuudessa myös koulujen kanssa ja laajennetaan yhteistyötä myös muihin päiväkoteihin.

Suomen Akatemian rahoittamassa Enjustess-tutkimushankkeessa kartoitettiin pääkaupunkiseudun vesistöihin liittyvää virkistyskäyttöä ja kulttuurisia ekosysteemipalveluja. Hankkeessa toteutettuun PPGIS-kyselyyn vastasi 2151 asukasta, jotka kertoivat sekä aktiviteeteistaan veden äärellä että vesialueisiin liittyvistä arvostuksistaan ja toiveistaan. Tutkimuksen tulokset osoittivat,

että vesialueet ovat kokemuksellisesti ja toiminnallisesti äärimmäisen tärkeitä asukkaille, suorastaan Helsingin helmiä (kuva 4). Vesialueet tarjoavat myös tervetulleen virkistys- ja rauhoittumismahdollisuuden pääkaupunkiseudun asukkaille. Kerättyä aineistoa tutkittiin mm. sen suhteen, kuinka tasa-arvoisesti eri väestöryhmät saavuttavat itselleen tärkeitä paikkoja veden äärellä (Laatikainen ym. 2015; 2016). Aktiviteettikeskittymiä, hot spotteja tutkittiin myös siitä näkökulmasta, kuinka moninaisia paikkojen käyttötavat olivat ja kuinka monentyyppisiä käyttäjiä kussakin suosituksissa paikassa oli (Raymond ym. 2016).

Rakastetuimpien ranta-alueiden moninaisten käyttäjien kartoittaminen on valtavan hieno mahdollisuus – voimme yhdistää laaja-alaiset analyysit hienosyiseen paikalliseen tietoon ja laadullisen tiedon paikan rakenteellisiin piirteisiin. Tämä johtaa uusiin tulkintoihin. (tutkija 1)

Tutkimushankkeen tuloksia ovat hyödyntäneet aktiivisesti Helsingin kaupungin liikuntavirasto ja ympäristökeskus, jotka olivat hankkeen kumppaneita. Myös kaupunkisuunnitteluvirasto on ollut kiinnostunut tuotetusta tiedosta. Kumppanit saattoivat hyödyntää hankkeen tuloksia käyttämällä kahta online-palvelua: a) Maptionnaire-palvelun tulosten katselutyökalua, jolla voi tutkia aineistoa karttapohjaisesti ja seuloa sitä eri taustamuuttujien suhteen ja b) Hot spot -karttapalvelua, jonka avulla voi tutkia aktiviteettikeskittymiä ja



Kuva 4. Aktiviteettipaikat veden äärellä (kuva vasemmalla) sekä saavuttavuuskartta (kuva oikealla), joka kertoo kuinka monta suosittua paikkaa veden äärellä ovat saavutettavissa kussakin osassa pääkaupunkiseutua.

esimerkiksi sitä, mitä kussakin paikassa tehdään, keitä käyttäjät ovat ja miten he tulevat paikkaan. Hot spot -paikoista, joita oli yhteensä yli 120, laadittiin lisäksi kirjallinen raportti, jossa kutakin kohdetta ja sen käyttötapoja käytiin läpi. (Liikuntavirasto halusi myös julkaista tämän raportin omassa julkaisusarjassaan.)

Lopuksi: Käyttäjätiedon juurruttaminen kiinteäksi osaksi maankäytön suunnittelua

Osallistuvia paikkatietomenetelmiä (PPGIS) on hyödynnetty sekä mittakaavaltaan että sisällöltään vaihtelevissa suunnitteluprojekteissa. Mittakaava ulottuu korttelin, kaupunginosan ja koko kaupungin tasolta aina maakunnan tasolle asti. Sisällöllisesti PPGIS:iä on maankäytön suunnittelussa hyödynnetty erilaisissa selvitystyöissä, kaavoituksessa, visiotyössä, inventoinneissa ja arviointityössä. Maankäytön suunnittelua koskevilla PPGIS projekteilla yhdistyvät sisällöllisesti usein fyysiseen paikkaan sidotut arvot (miksi tämä paikka on minulle keskeinen ja tärkeä), maankäytön preferenssit (miten minä haluaisin muokata paikkaa tulevaisuudessa) ja arviot suunnitelman sisällöstä (mikä on näkemykseni suunnitelman sisällöstä). Näiden pääkysymysten ympärille kietoutuvat PPGIS-projektien tavoitteet vaikuttaa julkiseen keskusteluun ja päätöksentekoon suunnitteluhankkeissa (vrt. Brown 2015).

Parhaimmillaan osallistuvat paikkatietomenetelmät voivat tuottaa laaja-alaista ja moniarvoista tietoa suunnitteluprosessin eri vaiheisiin. Prosessin varhaisessa vaiheessa työkaluja voidaan hyödyntää vision rakentamisessa ja asiantuntijoiden näkemysten koetelemisessä. PPGIS-työkalujen avulla voidaan tuoda eri suunnitteluvaihtoehtoja entistä laajapohjaisempaan arviointiin. Liian harvoin suunnittelun lopputuloksia koetellaan jälkiarvioinnin kautta, vaikka tähän PPGIS-menetelmät tarjoaisivat oivallisen työkalun. Laadukkaasti toteutettu jälkiarviointi arjen elinympäristön toimivuudesta voi puolestaan näyttää tietä uusille suunnittelu- ja kehittämishankkeille ja näin ollen tukea syklistä suunnitteluprosessia.

Artikkelissamme tiivistimme PPGIS-menetelmien käytön mahdollisuudet suunnitteluprosessin eri vaiheissa malliksi osallistuvan suunnittelun tukijärjestelmästä (PPSS). Mallin ytimessä ovat aktiiviset asukkaat, jotka tuottavat

monipuolista, moniarvoista ja laaja-alaista tietoa. Asukkaiden preferenssit, kokemukset, arvot ja näkemykset integroituvat mallissa yhä kiinteämmin, systemaattisemmin ja jatkuvammin suunnittelun tueksi. Laaja-alainen tiedon rakentaminen pohjautuu yksilöllisesti tuotettuihin näkemyksiin erilaisilla digitaalisilla osallistumismenetelmillä. Mallin tavoitteena on innostaa suunnittelijoita hahmottamaan moninaisia osallistumisen tapoja, joilla nivotaan yhteen sekä välineelliset tiedon tuottamisen tavat että kohtaamista ja keskustelua painottavat deliberatiiviset käytännöt.

Mielestämme asukasosallistumisen tavoite on sekä tukea läpinäkyviä ja vastavuoroisia prosesseja että saavuttaa lopputuloksia, joista välittyy myös asukkaiden näkemys (vrt. Rowe & Fewer 2004). Tiedon vaikuttavuus kasvaa, jos sitä kyetään yhdistämään ja prosessoimaan joukkojen viisaudeksi – jaetuiksi näkemyksiksi. Osallistumisen vaikuttavuutta tulisi tutkia lähemmin tulevaisuudessa. Osallistumisen vaikuttavuuden mittaaminen ei kuitenkaan ole helppoa, koska suunnitteluprosessit ovat pitkäkestoisia, aineistoa on vaikea kerätä ja sosiaalista ja fyysistä ympäristöä koskevien lopputulosten mittaaminen on vaikeaa (Koontz & Thomas 2006). PPGIS-työkaluja voidaan valjastaa myös tähän käyttöön muiden tutkimusmenetelmien tueksi. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sellaisen tutkimusasetelman rakentamista, jossa kerättäisiin PPGIS-aineistoa ennen suunnitteluprosessin alkua, vertailtaisiin kerättyä aineistoa tehtyihin ehdotuksiin ja toteutettaisiin jälkiarviointi sen jälkeen kun suunnitelma on toteutettu.

Eräs PPGIS-työkaluihin liittyvä haaste liittyy aineiston edustavuuteen: onko kerätty tieto tarpeeksi edustavaa ja siten tarpeeksi luotettavaa ja pätevää (ks. myös Rättilä & Rinne; Tuurnas & Haveri tässä teoksessa). Erityisesti niissä suunnittelutilanteissa, joissa PPGIS-aineistoa on kerätty avoimella lanseerauksella (esim. sosiaalista mediaa ja paikallisia sanomalehtiä hyödyntämällä kyselyn markkinoinnissa) ilman systemaattista otantaa, jää edustavuus usein puutteelliseksi. Verrattaessa PPGIS-työkaluja perinteisiin osallistumisen tapoihin, kuten asukastilaisuuksiin tai työpajoihin, voidaan edustavuutta pitää kuitenkin usein parempana, sillä näkemyksiä saadaan kerättyä laaja-alaisemmin ja monipuolisemmin. Aineiston sisällöllistä laatua voidaan myös parantaa keräämällä aineistoa sekä avoimesti että otantamenetelmien avulla. Kerätyn tie-

don laatuun vaikuttaa luonnollisesti myös se, miten huolellisesti PPGIS-kyselyt suunnitellaan. Osaavissa käsissä työkalulla voidaan tuottaa varsin moninaista ja laadukasta tietoa. Kyselyn sisällön suunnittelu voi myös olla osa osallistumisprosessia.

PPGIS-metodologian käyttöönottoon maankäytön suunnittelussa vaikuttavat myös institutionaaliset haasteet ja institutionaalinen epäselvyys. Vaikka ns. super-suunnittelijat (Kahila-Tani 2015) ovat valmiita kokeilemaan uusia työkaluja ja toimintatapoja, ei tämä yksin takaa osallisten tuottamien tietoa-aineistojen tehokasta käyttöönottoa. Suunnittelutehtävistä vastaavat useat asiantuntijat, joilla kaikilla tulisi olla mahdollisuus ja tahto hyödyntää käytössä olevia aineistoja. Aukkaiden tuottaman tiedon juurtumisen ja prosessien läpinäkyvyyden lisäämisen kannalta olisi hyvä, mikäli PPGIS-menetelmiä hyödynnettäisiin suunnitteluprosessin eri vaiheissa, eikä vain yksittäisenä interventiona. Lyhytaikaisten interventioiden sijaan tulisi edistää entistä pysyvämpien käytäntöjen kehittymistä. Tätä tukisi PPGIS-aineistojen tuominen osaksi kaupungin tietojärjestelmiä ja aineistojen jakaminen organisaation sisällä ja organisaatioiden välillä.

Osallistumista ja vuorovaikutusta tukevien digitaalisten työkalujen ja käytäntöjen kehitys on todennäköisesti ottanut vasta ensiaskeleitaan. Näemme, että uusien lakiasetusten sijaan tuleviin käytäntöihin vaikuttavat enemmän uudet työkalut ja näiden pohjalta rakentuvat sosio-kulttuuriset toimintatavat. Uusien työkalujen kehittäminen ja käyttöönotto on kuitenkin hidasta, sillä erilaisten työkalujen kehittämistä vastaavat toisistaan erillään olevat toimijat. Uuden aikakauden osallistuvaa suunnittelua koskevan tutkimuksen tulisi kiinnittää enemmän huomiota hajallaan tapahtuvan metodisen kehitystyön integrointiin ja työkalujen käyttöönoton tehostamiseen. Tällöin voitaisiin saada entistä jäsenytyneempää ymmärrystä hyvistä kokemuksista ja käytännöistä (Wallin ym. 2010).

Australialainen PPGIS-alan johtava tutkija Greg Brown on nimennyt Suomen maailman johtavaksi maaksi PPGIS-kehitystyössä ja juurruttamisessa yhdyskuntasuunnittelun käytäntöihin. Suomalainen pehmoGIS-innovaatio onkin jo levinnyt hyvin maailmalla sekä tutkimuksen että käytännön vuorovaikutteisen suunnittelun työkaluna.

Lähteet

- Balram, Shivanand & Dragicevic, Suzana (2006). Collaborative Geographic Information Systems: Origins, Boundaries, and Structures. Teoksessa S. Balram & S. Dragicevic (toim.) *Collaborative geographic information systems*. Hershey, PA: IGI Global, 1–23.
- Batty, Michael (2007). Planning support systems: Progress, predictions, and speculations on the shape of things to come. *UCL Working Papers Series* 122, 7.
- Brail, Richard K. & Klosterman, Richard E. (toim.) (2001). *Planning support systems: Integrating geographic information systems, models, and visualization tools*. Redlands, CA: ESRI Press.
- Broberg, Anna (2015). *They'll never walk alone? The multiple settings of children's active transportation and independent mobility*. Aalto University publication series Doctoral Dissertation 94/2015, Espoo.
- Broberg, Anna & Kytä, Marketta & Fagerholm, Nora (2013). Child-friendly urban structures: Bullerby revisited. *Journal of Environmental Psychology* 35, 110–120.
- Brown, Greg (2012). Public participation GIS (PPGIS) for regional and environmental planning: Reflections on a decade of empirical research. *URISA Journal* 24:2, 7–18.
- Brown, Greg & Fagerholm, Nora (2015). Empirical PPGIS/PGIS mapping of ecosystem services: A review and evaluation. *Ecosystem Services* 13, 119–133.
- Brown, Greg & Kytä, Marketta (2014). Key issues and research priorities for public participation GIS (PPGIS): A synthesis based on empirical research. *Applied Geography* 46, 126–136.
- Brown, Greg & Raymond, Christopher M. (2014). Methods for identifying land use conflict potential using participatory mapping. *Landscape and Urban Planning* 122, 196–208.
- Davoudi, Simin (2006). Evidence-based planning: Rhetoric and reality. *disP – the Planning Review* 42:165, 14–24.
- Eräranta, Susa & Kahila-Tani, Maarit & Nummi-Sund, Pilvi (2015). Web-based Public Participation in Urban Planning Competitions. *International Journal of E-Planning Research (IJEPR)* 4:1.
- Geertman, Stan (2002). Participatory planning and GIS: A PSS to bridge the gap. *Environment and Planning B* 29:1, 21–36.
- Geertman, Stan & Ferreira, Joseph & Goodspeed, Robert & Stillwell, John (2015). Introduction to 'Planning Support Systems and Smart Cities'. Teoksessa Stan Geertman, Joseph Ferreira, Robert Goodspeed & John Stillwell (toim.) *Planning Support Systems and Smart Cities*. Springer International Publishing, 1–20.
- Geertman, Stan & Stillwell, John (2003). Planning Support Systems: An Introduction. Teoksessa Stan Geertman & John Stillwell (toim.) *Planning Support Systems in Practice*. Heidelberg: Springer, 3–22.
- Ghose, Rina & Elwood, Sarah (2003). Public participation GIS and local political context: Propositions and research directions. *URISA Journal* 15:2, 17–22.

- Harris, Trevor & Weiner, Daniel (1998). Empowerment, marginalization, and "communityintegrated" and GIS. *Cartography and Geographic Information Systems* 25:2, 67–76.
- Horelli, Liisa (2002). A methodology of participatory planning. Teoksessa R.B. Bechtel, & A. Churchman (toim.) *Handbook of Environmental Psychology*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 607–628.
- Jann, Werner & Wegrich, Kai (2006). Theories of the policy cycle. Teoksessa Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney (toim.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press, 43–63.
- Kahila-Tani, Maarit (2015). *Reshaping the planning process using local experiences: Utilising PPGIS in participatory urban planning*. Aalto University publication series, Doctoral Dissertation 223/2015, Espoo.
- Kahila-Tani, Maarit & Broberg, Anna & Kyttä, Marketta & Tyger, Taylor (2015). Let the citizens map – Public participation GIS as a planning support system in the Helsinki 2050 master planning process. *Planning Practice & Research* 31:2, 195–214.
- Kahila, Maarit & Kyttä, Marketta (2009). SoftGIS as a bridge-builder in collaborative urban planning. Teoksessa Stan Geertman & John Stillwell (toim.) *Planning support systems best practice and new methods*. GeoJournal Library 95, Netherlands: Springer, 389–411.
- Klosterman, Richard E. (1997). Planning support systems: A new perspective on computeraided planning. *Journal of Planning Education and Research* 17:1, 45–54.
- Koontz, Tomas M. & Thomas, Craig W. (2006). What do we know and need to know about the environmental outcomes of collaborative management? *Public Administration Review* 66:51, 111–121.
- Kraak, Jan-Menno & Brown, Allan (2003). *Web cartography*. Lontoo: CRC Press.
- Kyttä, Marketta & Kahila, Maarit (2006). *PehmoGIS. Elinympäristön koetun laadun kartoittajana*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, B 90, Espoo.
- Laatikainen, Tiina & Piironen, Rami & Lehtinen, Eeropekka & Kyttä, Marketta (2016). PPGIS approach for defining multimodal travel thresholds: accessibility of popular recreation environments by the water. In review in *Applied Geography*.
- Laatikainen, Tiina & Tenkanen, Henriikki & Kyttä, Marketta & Toivonen, Tuuli (2015). Comparing conventional and PPGIS approaches in measuring equality of access to urban aquatic environments. *Landscape and Urban Planning* 144, 22–33.
- Luna-Reyes, Luis & Chun, Soon Ae & Cho, June-Suh (2012). E-participation and transparent policy decision making. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age* 17:2, 129–145.
- Newig, Jens & Kvarda, Eva (2012). Participation in environmental governance: legitimate and effective? Teoksessa Karl Høgl, Eva Kvarda, Ralf Nordbeck & Michael Pregernig (toim.) *Environmental Governance. The Challenges of Legitimacy and Effectiveness*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 29–41.

- Nummela, Juhani & Rynänen, Aimo (1996). *Kansalainen ja uusi ballinto*. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä: Gummeruksen Kirjapaino Oy.
- Nyerges, Timothy (2005). Scaling-up as a grand challenge for public participation GIS. *Directions Magazine*, 20.
- Ramasubramanian, Laxmi (2008). *Geographic Information Science and Public Participation. Advances in Geographic Information Science*. Heidelberg: Springer-Verlag.
- Raymond, Christopher M. & Gottwald, Sarah & Kuoppa, Jenni & Kyttä, Marketta (2016). Integrating elements of environmental justice into urban blue space planning using public participation geographic information systems. *Landscape and Urban Planning* 153, 1–11.
- Rinner, Claus (2001). Argumentation maps: GIS-based discussion support for on-line planning. *Environment and Planning B: Planning and Design* 28:6, 847–863.
- Rinner, Claus (2006). Argumentation Mapping in Collaborative Spatial Decision Making. Teoksessa Shivanand Balram & Suzana Dragicevic (toim.) *Collaborative Geographic Information Systems*. Hershey: IGI Global, 85–102.
- Rowe, Gene & Frewer, Lynn J. (2004). Evaluating public-participation exercises: A research agenda. *Science, Technology & Human Values* 29:4, 512–556.
- Saad-Sulonen, Joanna (2014). *Combining Participations. Expanding the locus of participatory E-Planning by combining participatory approaches in the design of digital technology and in urban planning*. Aalto University publication series Doctoral dissertations
- Schlossberg, Marc & Shuford, Elliot (2005). Delineating “public” and” participation” in PPGIS. *URISA Journal* 16:2, 15.
- Schmidt-Thomé, Kaisa (2015). *Between fulfilment and vitiation – Discerning incapacitation in urban regeneration*. Aalto University publication series Doctoral dissertations, 176/2015, Espoo.
- Schrijnen, Pieter M. (2010). From planning support systems to mediated planning support: A structured dialogue to overcome the implementation gap. *Environment and Planning B: Planning and Design* 37:1, 3–20.
- Sieber, Renee (2006). Public participation geographic information systems: A literature review and framework. *Annals of the Association of American Geographers* 96:3, 491–507.
- Simao, Ana & Densham, Paul J. & Haklay, Mordechai Muki (2009). Web-based GIS for collaborative planning and public participation: An application to the strategic planning of wind farm sites. *Journal of Environmental Management* 90:6, 2027–2040.
- Staffans, Aija (2004). *Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina (Influential Residents. Interaction and Local Knowledge Challenging Urban Planning and Design)*. Doctoral dissertation. Centre for Urban and Regional Studies Publications A 29. Helsinki University of Technology, Espoo. (In Finnish)

- Syrjänen, Olavi (2005). *Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa*. Helsinki: Rakennustieto Oy
- Talen, Emily (2000). Bottom-up GIS: A new tool for individual and group expression in participatory planning. *Journal of the American Planning Association* 66:3, 279–294.
- Vonk, Guido & Geertman, Stan (2008). Improving the adoption and use of planning support systems in practice. *Applied Spatial Analysis and Policy* 1:3, 153–173.
- Vonk, Guido & Geertman, Stan & Schot, Paul (2005). Bottlenecks blocking widespread usage of planning support systems. *Environment and Planning A* 37:5, 909–924.
- Wallin, Sirkku & Horelli, Liisa & Saad-Sulonen, Joanna (2010). ICTs Changing the Research and Practice of Participatory Urban Planning. Teoksessa Sirkku Wallin, Liisa Horelli & Joanna Saad-Sulonen (toim.) *Digital Tools in Participatory Planning*. Centre for Urban and Regional Studies Publications C 79, Espoo.
- Weiner, Daniel & Harris, Trevor M. & Craig, William J. (2002). Community participation and geographic information systems. *Community Participation and Geographic Information Systems*, 3–16.
- Young, Ken & Ashby, Deborah & Boaz, Annette & Grayson, Lesley (2002). Social science and the evidencebased policy movement. *Social Policy and Society* 1:3, 215–224.

Monilajinen, oppiva kaupunki

Nina V. Nygren

Johdanto: Yhteensovittaminen ja yhdessä eläminen

Ihmislajin suhteet muuhun luontoon ja toislajeihin eläimiin ovat kriisissä monella rintamalla. Olemme joutuneet luokittelemaan yhä tutumpia lajeja uhanalaiseksi, kuten esimerkiksi räystäspääskyn, taivaanvuohen, punatulkun ja naurulokin (Tiainen ym. 2015). Aiheuttamamme ilmastomuutos tulee muokkaamaan ekosysteemejä ja siirtämään useiden lajien esiintymisalueita radikaalisti (Hobbs ym. 2006). Suomeen saapuu jo nyt joka vuosi uusia perhoslajeja, joista osa on ihmisen näkökulmasta haitallisia, kuten kuusikoita tuhoava havununna, jonka pelätään aiheuttavan tuhoja erityisesti tasaikäisissä, ilmastomuutoksen stressaamissa talousmetsissä (Lyytikäinen-Saarenmaa ym. 2015). Maisemaa ja ekosysteemejä muokkaavat lisäksi maankäytön muutokset eli kiihtyvä kaupungistuminen ja metsä- ja maatalouden tehostuminen. Science-lehdessä kesällä 2016 julkaistun tutkimuksen mukaan yli puolella koko maapallon maapinta-alasta luonnon monimuotoisuus on vähentynyt alle kriittisen raja-arvon, mikä uhkaa muun muassa globaalia ruoantuotantoa (Newbold ym. 2016). Perinteinen luonnonsuojelu eli erilaisten ja erikokoisten luonnonsuojelualueiden perustaminen ei riitä pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden hupenemista. Meidän olisi löydettävä uusia tapoja elää yhdessä muun luonnon kanssa, myös ihmisen muokkaamissa elinympäristöissä ja ekosysteemeissä joihin lukeutuvat myös kaupungit – ne eivät ole pelkästään ihmisen asuinpaikkoja.

Tässä artikkelissa avaan toislajisten kaupunkilaisten kanssa elämistä, oppimista ja suunnittelua tiukasti suojellun liito-oravan tapauksen avulla ja käytän esimerkkeinä myös muita toislajisia suojeltuja lajeja. Liito-orava on esimerkki siitä, kuinka toislajiset kytkeytyvät vahvasti niinkin inhimillisenä pidettyyn

toimintaan kuin maankäytön suunnitteluun. Monilajisessa yhteisössä eläminen on haastavaa, mutta yhdessä eläminen on tarpeen, jotta selviämme tulevaisuuden haasteista, kuten ilmastonmuutoksen ja lajien sukupuutto-oaillon aiheuttamista globaali muutoksista.

Käyttämällä käsitettä *toislajinen eläin* (non-human animal) haluan korostaa ihmisen eläimyyttä ja kuulumista luontoon, muiden lajien joukkoon. Myös termi ei-inhimillinen luonto (non-human nature) kuuluu samaan käsiteperheeseen. Näitä käsitteitä on käytetty sosiologian, antropologian, filosofian ja ihmismaantieteen kentillä ainakin 1990-luvulta lähtien, erityisesti uusmaterialistisen ja posthumanistisen tutkimuksen kentällä. ”Non-human animal” -käsitteen voisi kääntää myös toisin, esimerkiksi muunlajinen eläin tai ei-inhimillinen eläin. Käsitteen käyttäminen ei ole kuitenkaan automaattisesti ratkaise eläin-käsitteen ongelmia. Sekä ”animal” että ”non-human animal” kattavat erittäin monenlaisia lajeja, joista on todellisuudessa vaikeaa sanoa mitään yleistä ja yhteistä, ja omalla tavallaan nämä uudetkin käsitteet toistavat samaa erottelua ihmisen ja ei-ihmisen välillä. (Ks. Tuomivaara 2003, 11.)

Näkökulmani on yhteiskuntatieteellinen eläintutkimus ja posthumanismi. Yhteiskuntatieteissä ei-inhimillistä luontoa pidetään usein ihmisen, ihmisyyden ja kulttuurin vastakohtana, vähempiarvoisena ja kehittymättömänä (ks. esim. Peggs 2013; Kruse 2002). Toislajiset eläimet ovat kuitenkin osa yhteiskuntaamme monin eri tavoin: tuotantoeläiminä, ruokana, nahkana, untuvana, lemmikkeinä, suojelun kohteina, ekosysteemipalveluiden tuottajina, viihteenä, kulttuurituotteiden hahmoina ja symboleina ja niin edelleen. Yhteiskuntatieteellisessä eläintutkimuksessa (anthrozoology/human-animal studies) on monenlaisia lähestymiskulmia tutkimusaiheeseen (ks. esim. Ratamäki 2010), mutta yhteisenä tarkastelukohteena ovat toislajiset eläimet eri merkityksissä.

Posthumanismi on moniaineksinen tutkimusnäkökulma (ks. esim. Grusin 2015; Lummaa & Rojola 2014; Braidotti 2013). Sen uusmaterialistisessa haarassa nähdään ihmistoimijoiden lisäksi myös ei-inhimillinen elämä ja materiaali mahdollisina toimijoina erilaisissa verkostoissa. Antihumanismissa halutaan jopa siirtää ihmislaji pois huomion, tiedon, olemisen ja merkityksenannon keskiöstä kieltämällä ihmisen erityisyys kokonaan tai pitämällä sitä haitalli-

sena. Transhumanismissa puolestaan kurkotetaan ihmisyyden tuolle puolen, maapallon ulkopuolelle, teknologian mahdollistamaan uudenlaiseen ruumiittomaan ja postbiologiseen elämään (Lummaa & Rojola 2014, 14). Tässä artikkelissa hyödynnän posthumanismin sitä haaraa, jossa ihmislaji nähdään verkostoituneena muihin eläviin ja myös elottomiin kumppaneihin.

Maantieteilijä Sarah Whatmore käyttää posthumanismin sijaan mieluummin käsitettä *more-than-human*, koska *posthuman*-termi (*post*, 'jälkeen') tuntuisi viittaavan sekä ihmisettömään aikaan että siihen, että joskus olisi ollut (*humanismin*) aika, jolloin muu luonto ei olisi vaikuttanut ihmisen elämään (Whatmore 2013). Samalla tavoin kuin sosiologi Bruno Latour on kirjoittanut, että ”emme ole koskaan olleet moderneja” (*”We have never been modern”*, Latour 1993), voidaan väittää, että emme ole koskaan olleet (pelkästään) ihmisiä (Whatmore 2013; Haraway 2008; Whatmore 2002). Ihmiset ovat aina olleet monimutkaisten ekologisten verkostojen jäseniä sekä yksilöinä, yhteisinä että eläinlajina. Olemme itsekkin ekologinen verkosto: ihmiskehossa on uusimman arvion mukaan 1,3-kertainen määrä bakteerisoluja ihmissoluihin verrattuna (Sender ym. 2016).

Yhdistän *posthumanismin* tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tulkitsevassa politiikka-analyysissä pyritään ymmärtämään yhteiskunnallisia ja poliittikkaprosessien käytäntöjä sekä instituutioiden muodostumista (Häikiö & Leino 2014). Tässä artikkelissa avaen erityisesti sitä miten liito-orava kytkeytyy luonnonsuojelun, maankäytön suunnittelun, tiedon, päätöksenteon sekä kansalaisosallistumisen ja -vaikuttamisen käytäntöihin, poliittikkaprosesseihin ja instituutioihin. Artikkelini perustuu pääasiassa väitöskirjaani (Nygren 2013) ja sen jälkeiseen tutkimukseeni.

Liito-orava on sekoittanut suomalaisia maankäytön suunnittelun käytäntöjä ja toimijaverkostoa niin usein, niin monessa tapauksessa ja niin monella paikkakunnalla, että se sopii esimerkiksi siitä, miten toislaiset osallistuvat perin inhimillisiksi käsitettyihin toimintoihin, tässä tapauksessa siis maankäytön suunnitteluun. Liito-oravan papanoiden löytäminen voi sekoittaa kaavan laatimisen tai rakennuslupaprosessin pitkäksikin aikaa. Toimijaverkostolla tarkoitan tässä monilajista ja moniaineksista, ei pelkästään inhimillisistä toimijoista koostuvaa toimijaverkostoa. Toimijaverkoston kietoutuu suojeltujen

luontodirektiivilajien myötä uusia toimijoita – suunnittelijoiden, kuntapäätäjien, konsulttien, maanomistajien ja kansalaisten lisäksi maankäytön suunnitteluun vaikuttavat myös suojellut lajit ja niiden ekosysteemit.

Avaan tapausta ensin tulkitsevan politiikka-analyysin keinoin: millaista liito-oravan valta on, mistä se on peräisin ja miten sitä pidetään yllä. Ymmärän vallan tässä esimerkiksi vaikutuksina kaavaprosesseihin, mutta samalla liito-oravan valta on olemassa ainoastaan tietyssä toimijaverkostossa, kytkeytyneenä tiettyihin instituutioihin ja toimijoihin, joita käsittelen seuraavissa luvuissa tarkemmin.

Vallan verkostot

Liito-oravan päätyminen rooliinsa – maankäytön suunnittelun kiistakappaleeksi – ei ole itsestään selvää, vaan seurausta liito-oravan ekologiasta, historiallisista tapahtumakuluista sekä tehdyistä poliittis-hallinnollisista valinnoista ja päätöksistä. Näiden valintojen laajemmat seuraukset eivät useinkaan ole olleet etukäteen tiedossa. Näen liito-oravan elävänä olentona, jonka voima ja toimijuus maankäytön suunnittelussa kytkeytyy sekä eläviin yksilöihin että lajiin liitettyyn suojelustatukseen. Liito-orava on puissa elävä pieni jyrsijä, joka elää varttuneissa sekametsissä. Se liikkuu öisin, lepää ja pesii tikankoloissa, risupesissä sekä linnunpöntöissä ja liittää liitopoimunsa avulla jopa 70 metrin pituisia matkoja puusta toiseen.

Liito-oravan rooli maankäytön suunnittelussa ei siis ole suoraa seurausta lajin ominaisuuksista tai uhanalaisuuden asteesta. Toisaalta se ei ole myöskään pelkästään diskursiivinen ja retorinen keino – valttikortti tai taikasana – eikä Not In My Backyard (NIMBY)-aktivistien pelinappula, kuten usein esitetään. Liito-orava on sekä 1) elävä eläinyksilö, 2) ihmisen määrittelemä, yksilöiden yläpuolelle kohoava yksikkö, laji, johon kohdistuu tiukkoja suojelutoimia että 3) paikallisesti aktivoituvaa toimijaverkoston osanen.

Toimijuudella en tässä tarkoita samanlaista aktiivista, tietoista, kenties refleksiivistäkin toimijuutta kuin vaikkapa asukasaktiivilla, grynderillä tai kaava-arkkitehdillä ajatellaan olevan. Toimijuudella tarkoitan sitä, että suojeltavaa lajia ”edustavat” liito-oravayksilöt ovat eläviä olentoja, joiden omahetoinen eläminen ja toimiminen tietyllä paikalla saa joskus aikaan monenlaisia

vaikutuksia ihmisten toimintaan. Toislajisilla kaupunkilaisilla on luonnollisesti myös ekologisia vaikutuksia ja toimijuutta omassa ekosysteemissään, mutta en käsittele tässä yhteydessä tätä toimijuutta tarkemmin, vaan keskityn katsomaan nimenomaan ihmisten ja liito-oravien muodostamaa toimijaverkostoa.

Liito-oravien toimijuus ja valta syntyy monenlaisten toimijoiden verkostojen ansiosta. Liito-orava saa valtaa erilaisten institutionaalisten määritelmien ja yhteyksien myötä, ja niillä on myös merkitystä maankäytön suunnittelussa. Ensimmäinen askel liito-oravan toimijuuden ja vallan muotoutumisessa on ollut liito-oravan liittäminen EU:n tiukasti suojeltujen lajien listalle. Tämä tapahtui Suomen EU-liittymisneuvotteluissa Suomen itsensä aloitteesta vuonna 1995, sillä liito-oravaa pidettiin harvinaisena vanhojen metsien lajina. (Nygren 2013.) Myöhemmin tarkemmassa kannanarviossa selvisi, että liito-oravia on huomattavasti enemmän kuin oli aiemmin arvioitu (Hanski 2006), tosin laskeutujen menetelmää on myös kritisoitu (Sulkava ym. 2008; Hanski 2008). Viimeisimmässä uhanalaisuusarvioinnissa liito-oravaa ei pidetä enää uhanalaisena, koska kannan arvioidaan laskevan hitaammin kuin uhanalaisuuskriteerin täyttyminen vaatisi (Liukko ym. 2016). Tiukka suojelu on siitä huolimatta voimassa.

Suomen liittyessä EU:hun tiukka lajisuojelu oli uusi asia, eikä missään EU-jäsenvaltiossa ollut muodostunut oikeuskäytäntöä lajisuojelun tiukkuudesta ja toimeenpanosta. Luonnonsuojelussa oli totuttu tapauskohtaiseen alue-suojeluun, jossa suojeltavasta paikasta tehdään aina erillinen hallintopäätös. EU:n luontodirektiivin (92/43/ETY) myötä tiukasti suojeltujen lajien kaikkien ”lisääntymis- ja levähdyspaikkojen” ”heikentäminen” ja ”hävittäminen” on kielletty. Suojelusta saa poiketa ainoastaan erikseen haettavalla poikkeusluvalla, jonka saamiseen on varsin tiukat ehdot. Suojeltavien lajien lisääntymis- ja levähdyspaikat määritellään lajikohtaisesti (Environment DG 2007), mutta institutionaaliset käytännöt näiden määrittelemiseksi eroavat eri jäsenmaissa ja myös eri lajien kohdalla. (Nygren 2013.)

Lainsäädännön toimeenpano usein politisoituu, eli siitä tulee julkisen keskustelun ja kiistelyn kohde (Hajer 2003). Lainsäädännön toimeenpano ei ole suoraviivaista, eikä kaikki julkinen kiistely rajoitu lain laatimisvaiheeseen. Li-

to-oravan kohdalla lajikohtainen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen määrittäminen on ollut, ja on yhä, monimutkainen poliittinen kamppailu. Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen pienialaisuuden ja todistusaineiston korostaminen on johtanut siihen, että lisääntymis- ja levähdyspaikat määritellään pääasiassa löydettyjen papanoiden ja pesäpaikkojen perusteella, eikä esimerkiksi pelkän ihmisen tekemän elinympäristöarvion perusteella. (Nygren 2013.) Tämä määrittely tuo lisää valtaa liito-oravayksilöille, sillä niiden konkreettisella elinpaikan valinnalla on väliä. Tämä lisää myös luontokartoittajien työtä ja vastuuta, koska he ovat liito-oravan tulkkeja ja tuovat liito-oravatiedon suunnittelupöydälle (ks. Nygren & Jokinen 2013).

Kyseisessä tiukasti suojeltujen lajien listassa on myös monia muita tuttuja ja suhteellisen yleisiä lajeja, kuten kaikki Suomessa esiintyvät lepakkolajit sekä viitasammakko (*Rana arvalis*). Osa näistä lajeista on Suomessa yleisiä, mutta Euroopan laajuisesti vähenemässä. Liito-orava oli kuitenkin ensimmäinen direktiivilaji, joka vaikutti Suomessa maankäytön suunnitteluun ja muihin hankkeisiin. Liito-oravan ja muiden tiukasti suojeltujen lajien suojele astui teoriassa voimaan heti Suomen ratifioitua luontodirektiivin luonnonsuojelulakiin vuonna 1996. Suojelun toimeenpanoa ei aloitettu kuitenkaan hallinnon aloitteesta, vaan suojelupykälää alettiin soveltaa vasta, kun luonnonsuojelijat nostivat sen esiin. Valtakunnallista liito-oravajulkisuutta herätti vuodesta 2000 lähtien Forssan Konikallion kiista, jossa oli kyse maa-aineksen otosta ja siihen tähtäävästä metsänkäsittelystä, mutta myös henkilöriidoista (Mero 2005). 2000-luvun alun jälkeen liito-oravat ovat olleet tavalla tai toisella mukana erilaisissa maankäytön suunnittelun ja rakentamishankkeiden tapauksissa koko levinneisyysalueellaan eteläisessä Suomessa.

Liito-orava on helposti verkostoituva eläin: se voi vahvistaa tavallisten kansalaisten valtaa ja haastaa asiantuntijatiedon ja päättäjät – ainakin hetkellisesti (Jokinen 2011). Liito-oravan löytämiseen ei tarvita erityistä laitteistoa eikä vuosien kokemustakaan. Papanat on verrattain helppo maallikonkin löytää ja tunnistaa, etenkin keväällä, ja ne säilyvät puiden juurella sopivassa säässä useita viikkoja. Liito-orava on siis varsin helppo löytää maastosta verrattuna moniin muihin suojeltuihin lajeihin. Esimerkiksi melko arka viitasammakko pitää kevään parin viikon kutujaksolla pulputusääniä, ja muulloin sitä on lähes

mahdotonta löytää (Soininen & Vuorio 2015). Lepakoiden löytämiseen tarvitaan yleensä erityinen laite eli lepakodetektori, jonka avulla lajit tunnistetaan äänen perusteella (Mason & Hope 2014). Liito-oravan materiaaliset jäljet ovat tuottaneet myös laajalle levinneen urbaanilegendan papanoita ripottelevista suojelihoista. Liito-oravakartoittajien mukaan papanoita olisi vaikea ripotella oikealla tavalla oikeisiin paikkoihin, ja lisäksi liito-oravia löytyy melkein jokaisesta potentiaalisesta elinympäristöstä, joten ripotteleminen on jopa tarpeetonta (Nygren & Jokinen 2013).

Liito-oravan lainsäädännöllinen asema on jatkuvasti vahvistunut, kun voimaan on astunut korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä ja ministeriöiden ohjeita. Kansalaisaktiivit ja EU ovat joutuneet kuitenkin patistelemaan Suomea liito-oravan suojelussa. EU-komissio uhkasi Suomea EU-oikeudella 2000-luvun alussa mm. metsä- ja ympäristöviranomaisten välisten tiedonvaihto-ongelmien vuoksi, jotka luonnonsuojeluaktiivit olivat saattaneet komission tietoon. Tämän painostuksen myötä vuosina 2004–2005 Suomen lainsäädäntöön luotiin liito-oravan suojeluohjeet metsänhoitoa varten. Niiden mukaan alueellinen ympäristöviranomaisen tarkisti metsänhakkuiden yhteydessä tietokannoista löytyneet lähelle osuneet liito-oravahavainnot ja rajasi maastossa havaituille liito-oraville pienen alueen, jossa toimenpiteitä ei saanut tehdä. Seurantatutkimus kuitenkin paljasti, että ohjeiden mukaan rajatut alueet olivat liian pieniä, jotta suojelu olisi toiminut (Jokinen ym. 2015; Jokinen 2012). Nämä ohjeet kumottiinkin vuonna 2016, mutta tiukka suojelu on edelleen voimassa. Uusi neuvontamateriaali valmistui toukokuussa 2016 (Tapio Oy 2016), mutta sen vaikutuksista on vielä liian aikaista sanoa mitään.

Maankäytön suunnittelussa on edetty toisella tavalla kuin metsänhoidossa. Standardoidun mallin puuttuminen on tarkoittanut sitä, että liito-oravaa on jouduttu pohtimaan jokaisessa suunnittelutapauksessa aina uudelleen, tapauskohtaisesti. Se on mahdollisesti ollut liito-oravan onni – ainakin se pakottaa toimijat miettimään suojelua tapauskohtaisesti.

Paikallinen voimaverkosto

Suojelun toimeenpano on poliittinen ja tapauskohtainen kysymys. Lainsäädäntö ei asetu suoraan ja helposti sovellettavaksi, ja liito-oravan tapauksessa

Suomessa oltiin varsin hitaita toimeenpanemaan suojelua. Osasyynä hitauteen oli toimeenpanon haastavuus sovellettaessa uutta suojelukäytäntöä sellaisen lajin kohdalla, jonka elintapoja ei vielä 2000-luvun vaihteessa tarpeeksi hyvin tunnettu. Poliitiikan tutkija Maarten Hajerin käsite ”institutional ambiguity” (Hajer & Versteeg 2005) tai siitä sovellettu ”implementation ambiguity” (Haila ym. 2007) sopivat tähän: ei ollut selvää kenen ja mitä pitäisi tehdä tällaisen uuden, tiukan suojeluvaihtoedessä. Monien liito-oravan suojelusta pöyristyneiden ensireaktio oli, että liito-orava on poistettava tiukasti suojeltujen listalta. (Nygren 2013.)

Sama dynamiikka on nähtävissä myös yksittäisissä, paikallisissa tapauksissa. Useissa kiistatapauksissa liito-oravan löytyminen tai liito-oravatietojen huomioon ottaminen suunnittelussa on ollut kansalaisten aktiivisuudesta kiinni. Sellaisissa vaikeissa kaavakiistoissa, joihin liito-orava päätyy mukaan asukkaiden toimesta, on usein kyse virkistykselle tärkeistä metsäalueista kasvavien kaupunkien liepeillä (ks. esim. Nygren 2005). Tällaisia metsiä on saatettu hoitaa kevyemmin virkistysmetsinä tai kaavoitusta tai rakentamista odottavina alueina. Suomen kaupunkien ja kaupunkimetsien kasvun ja hoidon dynamiikasta johtuu, että nämä metsät ovat usein juuri siinä kehitysvaiheessa (kolopuita ja varttuneita puita) ja niillä on sellainen rakenne (reunoilla liito-oravan ruokailuun sopivia lehtipuita), että ne kiinnostavat ihmisvirkistäytyjien lisäksi myös liito-oravia (Schrader 2011).

Asukkaat arvostavat kaupunkien ja taajamien lähivirkistysmetsiä, ja niiden suunnitteleminen muuhun käyttöön tai niiden käsittely, kuten hakkuut, aiheuttavat helposti konflikteja (Asikainen 2014). Lähimetsät voivat myös edustaa pysyvyyttä alati muuttuvassa kaupungissa. Paikkoja, joihin tuntee olevansa kytköksissä, puolustetaan usein kiivaimmin. (Drenthen 2013.)

Metsien säilyttämisestä huolestuneet asukkaat kokevat usein olevansa alakynnessä suhteessa suunnittelijoihin ja rakennuttajiin. Tunnesidettä metsään ei suunnittelussa välttämättä arvosteta, jolloin metsän arvoista ajaututaan puhumaan suunnittelun ja lainsäädännön kielellä: virkistys- ja suojeluarvoina. Tällaisessa kontekstissa on ymmärrettävää, että myös liito-orava löytää tiensä suojelu- ja asukasaktiivien valituksiin ja protesteihin: osallistumisen konteksti luo osallistujansa ja osallistumistyylinsä (Gomart & Hajer 2003; vrt. Staffans

2002). Maankäytön suunnittelun konteksti, lainsäädäntö ja kieli suorastaan vaativat laki- ja luontotietoargumenttien käyttämistä. Tunneside ei ole valitusperuste, mutta puutteelliset luontokartoitukset (Suvantola 2006) tai suojeltujen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen ilman poikkeuslupaa ovat. Liito-oravakonfliktit ja -valitukset ovatkin usein oire epäonnistuneesta vuorovaikutuksesta – luontohavaintoja voidaan mennä varta vasten etsimään, kun muu vaikuttaminen ei tuo tulosta. Tämä on osa kaupunkisuunnittelun ja luonnonsuojelun tiedonpolitiikkaa (Faehnle 2014; Jokinen 2011; Bäcklund 2007, 216–236; Häkli 2002; Lapintie 2002).

Liito-oravan elintavat tuovat vielä oman kierteensä suunnittelukonflikteihin, sillä liito-orava on suhteellisen liikkuvainen laji. Yhtenä vuonna tyhjä metsikkö voikin seuraavana vuonna olla liito-oravan asuttama ja täynnä papanoita suojeluaktiivien löydettäväksi, tai toisinpäin. (Nygren & Jokinen 2013.) Liito-oravakoiraat liikkuvat laajalla alueella naaraiden suppeampien elinpiirien välillä, ja lisäksi nuoret liito-oravat lähtevät pesästään etsimään omaa elinaluettaan jonne asettua. Ekologiset tutkimukset Kuopiossa (Mäkeläinen 2016) ja selvitykset Espoossa (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2014) ovat paljastaneet, että liito-oravat liikkuvat varsin ketterästi kaupunkimaisessakin ympäristössä.



Kuva Nina V. Nygren

Kuva 1. Liito-oravan kulkureittiä (puut) Espoossa keväällä 2015.

Liito-oravan liikkeet voivat vaikuttaa tuskastuttavan satunnaisilta, mutta itse asiassa kyse on mittakaavoista. Eläimen yhteiskunnallisen toimijuuden kannalta eri eläinlajien tilankäytöt ja ajalliset mittakaavat suhteessa ihmisen ja ihmisen toimintojen mittakaavoihin ovat olennaisia. Liito-oravan ja maankäytön suunnittelun mittakaavat ovat osin eriparisia: Paikallinen liito-oravapopulaatio elää ja liikehtii alueella, joka on usein liian suuri asema-kaavataso suunnittelulle, mutta liito-oravan liikkumiseen käyttämät kapeat metsiköt tai puukäytävät ovat usein liian pieniä yksityiskohtia yleiskaavataso suunnittelulle.

Myös aikamittakaava on olennainen. Jos asema- ja yleiskaavojen suunnittelu kestää 2–10 vuotta, näyttää paikallinen liito-oravapopulaatio hankalasti hallittavalta. Kaavan valmistumisen jälkeen voi kulua jopa 10–20 vuotta ennen kuin paikalle rakennetaan mitään – sinä aikana alueen metsät ovat voineet kehittyä niin, että liito-oravat asuvatkin eri paikoissa kuin suunnittelun aikaan. Metsien kehitystä pystytään nykyaikaisin menetelmin ennakoimaan ja hallitsemaan useamman kymmenen vuoden tähtämellä (ks. esim. Hurme 2008; 2007), mutta metsäsuunnittelu ja maankäytön suunnittelu ovat kunnissa edelleen varsin erillisiä suunnittelun sfäärejä (Nygren 2013; Leppälä & Jokinen 2011). Metsäsuunnittelua ei myöskään ole totuttu tekemään suojeltavien lajien näkökulmasta käsin. Virkistyskäyttö ja liito-oravametsät sopisivat kuitenkin usein hyvin yhteen, sillä liito-oravat ja ihmiset pitävät usein samantyyppisistä metsistä.

Aika- ja paikkamittakaavojen erilaisuus ja eläinlajien erilaiset elintavat näkyvät usein yllätysten kautta (Nygren & Peltola 2014). Öinen liito-orava yllättää kaavasunnittelussa ja hankalasti havainnoitava viitasammakko yllättää vesielinympäristöjä muuttavan hankkeen toimijat. Vaikka suojele- ja kaavoituslainsäädäntö edellyttääkin selvillä oloa mm. suojeltujen lajien läsnäolosta (Soininen & Vuorio 2015; Suvantola 2006), ihminen ei voi koskaan täysin ymmärtää ja ennakoida toisen lajin elämää ja liikkumista. Tuloksena on väistämättä yllätyksiä eri vaiheissa suunnitteluprosesseja. Tällaiset yllätykset myös politisoituvat helposti. Epäilläään, että papanoita on käyty kylvämässä, metsää on tarkoitushakuisesti pöntötetty, kartoitusta ei ole tehty asianmukai-

sesti, suojeltu laji viihtyy missä vain tai että suunnittelijat eivät osaa asiaansa. (Nygren & Peltola 2014.)

Liito-oravien löytyminen yhä urbaanimmista paikoista on ollut yllätys monille liito-oravan ystäville. Liito-oravan kaupunkilaisuus tuntuu joskus jopa haittaavan suojeluarvojen puolesta puhumista. Pärjääkö liito-orava sittenkin melkein missä vain? Onko se epäluotettava liittolainen metsien puolustajalle? Liito-oravaa pidetään myös lajina, joka ei oikeastaan kuulu kaupunkiin, vaikka liito-oravia todella elää kaupunkimetsissä ympäri Suomea. Liito-oravan omaa elinympäristövalintaa ei aina pidetä sille soveltuvana ja oikeana, sen omiin valintoihin ei luoteta. (Nygren & Peltola 2014; Nygren & Jokinen 2013.) Kaupunkia pidetään vain ihmislajin kotina, ja ihmisasutuksen sisään tai liepeille asettuneet toislaiset kaupunkilaiset ovat esimerkiksi ”eksyneitä” tai ”sinnittelijöitä”. Samaa puhetta on havaittu muidenkin toislaisten kohdalla (esim. Peltola & Åkerman 2012; Peltola ym. 2013 ”roskiskarhuista”; Thomson 2007 kaupunkien lepakkoyhdyskunnista; Ratamäki & Schuurman 2006 ”häirikkösusista”). Toislaisen kaupunkilaisen nähdään ”käyttäytyvän huonosti” kun se ei tottele ihmisen suunnitelmia (Collard 2012; Goedeke & Rikoon 2008).

Liito-oravan urbaaniuden kieltäminen voi johtaa myös huonoihin suunnittelutuloksiin: jos liito-oravasuunnittelua tehdään sen oletuksen perusteella, että liito-oravat kaipaavat erityisesti suuria yhtenäisiä metsäalueita, tulee liito-orava yllättämään ihmisen jälleen kerran liidellensä urbaaniin ytimeen kapeitakin puukujia pitkin (Nygren & Peltola 2014). Toislaisten urbaaniuden tunnustamiseen kytkeytyy se, että kaupunkiluontoa on alettu arvostaa ja tutkia aivan omanlaisenaan luontona vasta viimeisten 10–20 vuoden aikana, mutta edelleen kaupunkiluontoa tai muuta ihmisen dominoimaa ekosysteemiä saatetaan pitää kuluneena ja huonontuneena versiona myyttisestä ”alkuperäisluonnosta” (Saarikivi 2016; Asikainen 2014b; Francis ym. 2012; Kowarik 2011). Tämä heijastuu myös luonnonsuojelufilosofiaan, jonka ihanteellisessa maailmassa ei useinkaan ole löydetty mitään positiivista roolia ihmiselle. Tämä on vahingollinen ajattelutapa, koska tarvitsimme positiivisen mallin toimintaan muun luonnon kanssa. (Hettinger 2002.)

Lopuksi: Monilajinen oppiminen ja kaupungin kehittäminen

Toisilajisten eläinten toimijuus yhteiskunnassa on tapauskohtainen yhdistelmä lajin ja yksilöiden ominaisuuksia sekä inhimillisten toimijoiden merkityksellisiä verkostoja – lainsäädäntöä ja sen tulkintaa, kaavakarttoja, paikallisaktiiveja, luontoharrastajia ja niin edelleen. Luontodirektiivin mukainen tiukka suojelu on tuonut monille ihmistoiminnan kentille vuosien kuluessa aina vain lisää vaikuttavia eläintoimijoita ja niihin kytkeytyviä monimutkaisia ekosysteemejä.

Vielä on kuitenkin matkaa siihen, että luonnolla olisi merkitystään vastaava sija esimerkiksi maankäytön suunnittelussa. Luonnon monimuotoisuus vähenee hälyttävää vauhtia, ja ilmastonmuutos etenee. Kaavoituksessa luonnonsuojelukeinona on usein vain suojeltavien luontoalueiden ulosrajaaminen, ja kaavassa suojeltavien alueiden identifointi perustuu havaintohetkellä löydettyihin suojeluarvoihin eikä luonnon potentiaaleihin (Ranta 2012, 47–48; Asikainen & Jokinen 2009; 2008). Kaikkia mahdollisuuksia monipuolistaa kaupunkiemme ja tuotantoalueidemme luontoa ei hyödynnetä läheskään täysimääräisesti (ks. esim. Nieminen 2015; Marris 2011; Rosenzweig 2003). Luonto ja sen monimuotoisuus on olemassaolomme perusta, joka rapautuu juuri nyt monesta suunnasta.

Jos haluamme oppia, kokeilla ja elää *yhdessä* ei-inhimillisen luonnon kanssa, tulisi sen kasvu, kehitys ja tulevaisuuden mahdollisuudet ottaa huomioon. Monia luontoarvoja on mahdollista ihmisen hoidolla luoda ja ylläpitää, toki tapauskohtaisten ekologisten mahdollisuuksien ja aikamittakaavojen puitteissa. Esimerkiksi viitasammakkolammikon kaivaminen ja asuttaminen sujuvat nopeammin kuin sekametsän kasvattaminen liito-oravalle tai lepakoille. Urbaaneilla ja urbanisoituvilla alueilla usein suunnitellaan ja toteutetaan joka tapauksessa erilaisia luontoa muuttavia tai suoranaisia luonnonhoidon toimenpiteitä. Niillä tavoitellaan usein kuitenkin jotain muuta kuin suoraan monimuotoisuuden lisäämistä: esimerkiksi ympäristön viihtyisyyttä, esteettisyyttä, turvallisuutta, metsänhoidosta saatavaa tuloa, hulevesien tai liikenteen päästöjen ja melun pidätystä ja muita ekosysteemipalveluja. Näihin toimenpiteisiin voisi usein liittää myös monimuotoisuutta lisääviä toimenpiteitä ilman, että alkuperäinen tavoite heikkenee (esim. Rosenzweig 2003; Nieminen 2015).

Metsänhoidollisin keinoin voisi esimerkiksi lisätä liito-oravien ja muiden koaloasujien määrää virkistymetsissä yli 20 vuoden tähtäimellä, ja hulevesi- ja puistosuunnitelmat voisivat sisältää sammakkolammikoita, laidunmaita, lepakkopönttöjä, perhosniittyjä ja ruderaattielinympäristöjä.

Tämä ei ole välttämättä edes kallista tai työlästä. Itse asiassa käytämme jatkuvasti varsin paljon resursseja kaupunkiluonnon aktiiviseen pitämiseen vähälajisena. Nurmikonleikkaus, rikkaruohojen ja tuholaiden torjuminen sekä ”pusikoiden” raivaus on varsin kallista puuhaa. Hallittu hoitamattomuus (Haila 1988) on paitsi ekologisempaa, myös taloudellisempaa. Esimerkiksi pienessä Dessau kaupungissa Saksassa, Berliinin eteläpuolella kamppaillaan kaupungin väkiluvun ja verotulojen vähenemisen sekä tyhjenevien asuin- ja teollisuusrakennusten kanssa. Kaupungissa haluttiin yhdistää hylättyjä rakennettuja tontteja jokeen rajoittuvaan viheralueeseen ja tontteja alettiin ostaa maanomistajilta. Perinteisen ja kalliin puistosuunnitelman sijaan alue jaettiin kolmeen kategoriaan: alueisiin, joista ainoastaan puretaan rakennukset ja jätetään se muutoin luonnon sukkession hoidettavaksi, villiniittyalueisiin, joita niitetään pari kertaa vuodessa sekä asutusta lähellä oleviin alueisiin, joiden tarkempaan suunnitteluun osallistetaan paikallisia mukaan. Lisäksi Dessauissa annetaan viheralueita halukkaiden asukkaiden ja asukasryhmien hoitoon. (Zimmermann 2016.)

Ei-inhimillisen ja inhimillisen luonnon toimintojen integroinnista voidaan puhua monen erilaisen käsitteen kautta. Tällä hetkellä pinnalla ovat ekosysteemipalvelut, ekosysteemilähestymistapa, vihreä infrastruktuuri sekä ”luontoratkaisut” (”nature based solutions”), mutta usein tuloksena ja teoreettisena lähtökohtana on edelleen näiden karsinoiminen erilleen ihmisluonnon toiminnoista. Ihmisen ja muun luonnon eristäminen suunnittelussa toisistaan on haitallista molemmille, sillä maailmamme on yhteinen. Pauliina Rautio kirjoittaa lajienvälisen artikulaation tarpeellisuudesta – meidän pitää löytää ja kehittää yhteyksiä muuhun luontoon ja nähdä itsemme luontona (Rautio 2012). Toimintojen sekoittaminen olisi tärkeää. Esimerkiksi kaupunkiviljely (Willman 2015; ks. myös Pyyry ym. tässä teoksessa), viherkatot (Mesimäki ym. 2015), kaupunkimehiläisten hoito (esim. Moore & Kosut 2014), talkoilla toteutettu metsäpuutarha (Suvanto 2015), tai kaupunkien virtavesien kunnos-

taminen vaelluskaloja varten tuovat ihmisasukkaita ja muuta kaupunkiluontoa lähemmäs toisiaan käytännön tekemisen avulla.

Luonnonvarojen hallinnan kentällä, kuten esimerkiksi vesikiistojen yhteydessä, on kokeiltu jo pidempään yhteistoimintaa ja yhdessä oppimista (Reed ym. 2010; Muro & Jeffrey 2008). Tässä yhteydessä käytetään käsitettä sosiaalinen oppiminen (social learning) joka tarkoittaa ihmistoimijoiden välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen kehittämistä, jotta opittaisiin yhdessä moniin eri toimijoihin kytkeytyvien ja monimutkaista dynamiikka noudattavien luonnonvarojen hallintaa. Sosiaalinen oppiminen käsitteenä kuitenkin jakaa edelleen maailmaa ihmisiin ja ei-ihmisiin, vaikka käytännön toiminnassa ne sekoittuvatkin. Ei-inhimillinen luontokin oppii ja sopeutuu, muuttuu, muuttuu ja on vuorovaikutuksessa. Monilajinen oppimispotentiaali tulisi sekä ottaa huomioon teorioissa että hyödyntää paremmin erilaisissa suunnittelun ja luonnonhoidon käytännöissä. Laajennankin sosiaalisen oppimisen käsitettä monilajiseksi oppimiseksi (more-than-human learning), jossa joukko ihmisiä (esimerkiksi kunta, palstaviljelijät tai hanketoimijat) pyrkii oppimaan yhdessä



Kuva Nina V. Nygren

Kuva 2. Tampereen Hatanpään kaupunkipuutarhaa kesällä 2016

luonnon kanssa. Kyse ei ole niinkään uudesta käytännöstä, vaan pikemminkin siitä, että ihmistä ja muuta luontoa ei tulisi erottaa kielellisesti toisistaan täysin eri kategorioihin. Monissa luonnonvarojen hallinnan projekteissa kuitenkin tehdään kokeiluja yhdessä luonnon kanssa, ja tämä tulisi tiedostaa teoreettisella ja käsitteelliselläkin tasolla.

Kokeilevia, monilajisia käytäntöjä tulisi kehittää myös kaupungeissa eri mittakaavatasoilla. Miten rakentaa yhdessä toimiva kaupunkiseutu, kaupunginosa, kaupunkipuutarha tai ekologinen taloyhtiö? Tällaisessa suunnittelussa ja luonnonhoidossa luonto- ja muun pohjatiedon hankkiminen, osallistaminen ja suunnittelu olisivat asukkaiden, suunnittelijoiden, luontokartoittajien, liito-oravien, sammakoiden ja muiden toimijoiden yhteinen ja jatkuvasti muuttuva toimintakenttä.

Lähteet

- Asikainen, Eveliina (2014). Lähiöluonnon muotoutuminen ja lähiön ekologian logiikat Tampereen Hervannassa. *Maantieteellinen Aikakauskirja Terra* 126:1, 3–19.
- Asikainen, Eveliina (2014). *Luontopolitiikkaa lähiöissä – lähiöluonnon muotoutuminen Tampereen Hervannassa ja Vuoreksessa*. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 1478. Tampere: Tampere University Press.
- Beunen, Raoul (2006). European nature conservation legislation and spatial planning: For better or for worse? *Journal of Environmental Planning & Management* 49:4, 605–619.
- Braidotti, Rosi (2013). *The posthuman*. Cambridge: Polity press.
- Bäcklund, Pia (2007). *Tietämisen politiikka: kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Collard, Rosemary-Claire (2012). Cougar-human entanglements and the biopolitical un/making of safe space. *Environment and Planning D: Society and Space* 30, 23–42.
- Drenthen, Martin (2013). New nature narratives. Landscape hermeneutics and environmental ethics. Teoksessa F. Clingerman, M. Drenthen, B. Treanor & D. Utsler (toim.) *Interpreting Nature. The emerging field of environmental hermeneutics*. New York: Fordham University Press, 225–241.
- Environment Directorate General of the European Commission (2007). *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*. Saatavana http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/index_en.htm.
- Espoon kaupunkisuunnittelukeskus (2014). *Selvitys liito-oravien ja maankäytön suunnittelun yhteensovituksesta Espoonlahden ja Matinkylän alueilla*. Kaupunkisuunnittelukeskuksen julkaisuja, 5. Espoo: Espoon kaupunkisuunnittelukeskus. Saatavana <http://www.espoo.fi/download/noname/%7BBBA714459-6F25-441D-910E-7382EEE3EF88%7D/48479>.
- Fachnle, Maija (2014). *Collaborative planning of urban green infrastructure: Need, quality, evaluation, and design*. Väitöskirja. Helsinki: Matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta, Geotieteiden ja maantieteen laitos, Helsingin yliopisto.
- Francis, Robert A. & Lorimer, Jamie & Raco, Mike (2012). Urban ecosystems as ‘natural’ homes for biogeographical boundary crossings. *Transactions of the Institute of British Geographers* 37:2, 183–190.
- Goedeke, T. L. & Rikoon, S. (2008). Otters as Actors: Scientific Controversy, Dynamism of Networks, and the Implications of Power in Ecological Restoration. *Social Studies of Science* 38:1, 111–132.
- Gomart, Emilie & Hajer, Maarten A. (2003). Is That Politics? For an Inquiry Into Forms in Contemporary Politics. Teoksessa Bernward Joerges & Helga Nowotny (toim.) *Social Studies of Science and Technology: Looking Back Ahead*. The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 33–61.
- Grusin, Richard (toim.) (2015). *The non-human turn*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Haila, Yrjö (1988). Ekologinen tutkimus ja alueiden käytön suunnittelu. *Yhteiskuntasuunnittelu* 26:3, 17–19.
- Hajer, Maarten A. (2003). Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void. *Policy sciences* 36:2, 175–195.
- Hajer, Maarten A. & Versteeg, Wytse (2005). Performing governance through networks. *European Political Science* 4:3, 340–347.
- Hanski, Ilpo K. (2006). *Liito-oravan (Pteromys volans) Suomen kannan koon arviointi*. Loppuraportti. Helsinki. Saatavana <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=47773&lan=fi>.
- Hanski, Ilpo K. (2008). The difficulty of getting accurate and precise estimates of population size: a response to Sulkava ym. *Annales Zoologici Fennici* 45:6, 536–538.
- Haraway, Donna J. (2008). *When species meet*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hettinger, Ned (2002). The problem of finding a positive role for humans in the natural world. *Ethics & the Environment* 7:1, 109–123.
- Hobbs, Richard J. & Arico, Salvatore & Aronson, James ym. (2006). Novel ecosystems: theoretical and management aspects of the new ecological world order. *Global Ecol. Biogeogr.* 15:1, 1–7.
- Hurme, Eija & Kurttila, Mikko & Mönkkönen, Mikko & Heinonen, Tero & Pukkala, Timo (2007). Maintenance of flying squirrel habitat and timber harvest: a site-specific spatial model in forest planning calculations. *Landscape ecology* 22:2, 243–256.
- Hurme, Eija & Mönkkönen, Mikko & Reunanen, Pasi & Nikula, Ari & Nivala, Vesa (2008). Temporal patch occupancy dynamics of the Siberian flying squirrel in a boreal forest landscape. *Ecography* 31:4, 469–476.
- Häikiö, Liisa & Leino, Helena (2014). Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa Liisa Häikiö & Helena Leino (toim.) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 9–30.
- Häkli, Jouni (2002). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 110–124.
- Jokinen, Ari & Nikula, Ari & Nygren, Nina & Tersa, Piia & Haila, Yrjö (2010). *Liito-oravan elinympäristöjen mallitus ja ennakointi Tampereen kaupunkiseudulla*. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.
- Jokinen, Ari (2011). Liito-oravan jäljillä. Kansalaiset luonnonsuojelun tietokäytännöissä. Teoksessa Maria Alastalo & Maria Åkerman (toim.) *Tieto hallinnassa. Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa*. Tampere: Vastapaino, 63–90.
- Jokinen, Maarit (2012). *Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkarajausten vaikuttavuus lajin suojelukeinona*. Suomen ympäristö, 33. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.

- Jokinen, Maarit & Mäkeläinen, Sanna & Ovaskainen, Otso (2015). 'Strict', yet ineffective: legal protection of breeding sites and resting places fails with the Siberian flying squirrel. *Animal Conservation* 18:2, 167–175.
- Komi, Katri (2013). Kirjallinen kysymys 602/2013 vp. Viitasammakon suojelutoimien kohtuullistaminen. Helsinki: Suomen Eduskunta.
- Kowarik, Ingo (2011). Novel urban ecosystems, biodiversity, and conservation. *Environmental Pollution* 159:8–9, 1974–1983.
- Kruse, Corwin R. (2002). Social animals: Animal studies and sociology. *Society and Animals* 10:4, 375–380.
- Lajunen, Sari (2008). Hamsterin ja liito-oravan suojelu ja suojelurajoitusten korvaaminen. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja* 1, 271–297.
- Lapintie, Kimmo (2002). Tarinoita takapihalta. Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 158–179.
- Latour, Bruno (1993). *We have never been modern*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Leino, Helena & Karppi, Ilari & Jokinen, Ari (2015). It's all about the birds! Non-human actors' situational power in creating conditions for human engagement. *Planning Theory* 16:2, 133–149.
- Leino, Laura (2015). Korvaavat toimenpiteet pienialaisten luontokohteiden suojelusta poikettaessa. *Ympäristöjuridiikka* 1, 9–34.
- Leppälä, Enni & Jokinen, Ari (2011). Kaupunkimetsä rakentamisen kohteena: toimintamahdollisuuksien muotoutuminen kaavasuunnittelijoiden ja metsäammattilaisten välillä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 39:2, 158–177.
- Liukko, Ulla-Maija & Henttonen, Heikki & Hanski, Ilpo K. ym. (2016). *Suomen nisäkkäiden uhanalaisuus 2015*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Lummaa, Karoliina & Rojola, Lea (toim.) (2014). *Posthumanismi*. Turku: Eetos.
- Lyytikäinen-Saarenmaa, Päivi & Kantola, Tuula & Blomqvist, Minna & Kosunen, Maiju (2015). Hyönteistuhoriskien hallinta uusilla teknologioilla. *Metsätieteen aikakauskirja* 1, 36–41.
- Marris, Emma (2011). *Rambunctious garden: saving nature in a post-wild world*. New York: Bloomsbury Publishing.
- Mason, Victoria & Hope, Paul R. (2014). Echoes in the dark: Technological encounters with bats. *Journal of Rural Studies* 33, 107–118.
- Mero, Katja (2005). *Luonnon arvot ja taloudelliset arvot vastakkain suomalaisessa ympäristöpolitiikassa. Tapaustutkimus Konikalliosta*. Pro Gradu. Tampere: Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tampereen yliopisto.
- Mesimäki, Marja & Nieminen, Hanna & Lehvävirta, Susanna (2015). Uudenlaisen vihreän infrastruktuurin toteutumisen reunaehdot rakentamisen prosesseissa – tapauksena viherkatot. *Yhdyskuntasuunnittelu* 53:3.
- Moore, Lisa J. & Kosut, Mary (2014). Among the colony: Ethnographic fieldwork, urban bees and intra-species mindfulness. *Ethnography* 15:4, 516–539.

- Muro, Melanie & Jeffrey, Paul (2008). A critical review of the theory and application of social learning in participatory natural resource management processes. *Journal of Environmental Planning and Management* 51:3, 325–344.
- Mäkeläinen, Sanna (2016). *Occurrence, habitat use and movements of the flying squirrel in human-modified forest landscapes*. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Newbold, Tim & Hudson, Lawrence N. & Arnell, Andrew P. ym. (2016). Has land use pushed terrestrial biodiversity beyond the planetary boundary? A global assessment. *Science* 353:6296, 288–291.
- Nieminen, Jere (2015). Luonnonsuojelun uudet mahdollisuudet Pirkanmaalla: Pirkanmaan LUMO-ohjelman 1. vaiheen loppuraportti. Raportteja 30/2015. Tampere: Pirkanmaan ELY-keskus.
- Nygren, Nina (2005). Liito-orava kaavoituksessa – Ojalan tapaus Tampereella. *Yhdyskuntasuunnittelu* 43:2, 27–43.
- Nygren, Nina V. (2013). *Liito-oravan suojelun poliittinen prosessi ja suunnitteluvara Tampereen kaupunkiseudulla*. Acta Universitatis Tamperensis 1859. Tampere: Tampere University Press.
- Nygren, Nina V. & Jokinen, Ari (2013). Significance of affect and ethics in applying conservation standards: The practices of flying squirrel surveyors. *Geoforum* 46:0, 79–90.
- Nygren, Nina V. & Peltola, Taru (2014). Yllätyksen politiikka liito-oravakartoituksessa. *Alue ja ympäristö* 43:2, 4–16.
- Peggs, Kay (2013). The ‘animal-advocacy agenda’: exploring sociology for non-human animals. *The Sociological review* 61:3, 591–606.
- Peltola, Taru & Åkerman, Maria (2012). Roskiskarhut ja politiikan aineellisuus. *Alue & Ympäristö* 41:2, 46–57.
- Peltola, Taru & Heikkilä, Jari & Vepsäläinen, Mia (2013). Exploring landscape in-the-making: a case study on the constitutive role of animals in society–nature interactions. *Landscape Research* 38:4, 461–475.
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (2013) LUPAPÄÄTÖS. Nro 94/2013/1. Dnro PSAVI/17/04.08/2011. ASIA Mieslahden kaivoksen ympäristö- ja vesitalouslupa sekä toiminnanaloittamislupa, Paltamo.
- Ranta, Pertti (2012). *Urban ecosystems-response to disturbances, resilience and ecological memory*. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Ratamäki, Outi (2010). Katsaus yhteiskunnallisen ja kulttuurisen eläintutkimuksen tieteenalaan. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja* 2010, 431–445.
- Ratamäki, Outi & Schuurman, Nora (2006). Susia ja hevosia– Maaseudun eläimet muutoksessa. *Maaseudun uusi aika* 2:2006, 35–46.
- Rautio, Pauliina (2013). Being nature: interspecies articulation as a species-specific practice of relating to environment. *Environmental Education Research* 19:4, 445–457.
- Reed, Mark S. & Evely, Anna C. & Cundill, Georgina ym. (2010). What is social learning? *Ecology & Society* 15:4, 1–10.

- Rosenzweig, Michael L. (2003). *Win-win ecology*. Oxford: Oxford University Press.
- Saarikivi, Jarmo (2016). *Biodiversity in golf courses and its contribution to the diversity of open green spaces in an urban setting*. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Schrader, Marko (2011). *Metsän rakenteen muutokset ja liito-oravan esiintyminen Tampereen kaupunkialueella vuosina 1966–2004*. Master of Science. Pro gradu. Helsinki: Ympäristötieteiden laitos, Bio- ja ympäristötieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto.
- Sender, Ron & Fuchs, Shai & Milo, Ron (2016). Are we really vastly outnumbered? Revisiting the ratio of bacterial to host cells in humans. *Cell* 164:3, 337–340.
- Soininen, Niko & Vuorio, Ville (2015). Viitasammakkoa koskevien luontoselvitysten riittävyys turvetuotannon ympäristöluvituksessa. *Ympäristöjuridiikka* 4, 29.
- Sulkava, Risto & Mäkelä, Antero & Kotiaho, Janne S. & Mönkkönen, Mikko (2008). Difficulty of getting accurate and precise estimates of population size: the case of the Siberian flying squirrel in Finland. *Annales Zoologici Fennici* 45:6, 521–526.
- Suvanto, Joakim (2015). *Tesoman yhteisöllinen metsäpuutarha: Osallistamisen haasteet ja toteutus*. Opinnäytetyö. Tampere: Tampereen ammattikorkeakoulu.
- Suvantola, Leila (2006). Kuoleman katse – ympäristönkäytön luontovaikutusten selvittämismvöllisuus. *Lakimies* 4, 560–585.
- Tapio Oy (2016). *Liito-oravan huomioon ottaminen metsänkäytön yhteydessä. Neuvontamateriaali*. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö & Ympäristöministeriö. Saatavana <http://tapio.fi/wp-content/uploads/2016/04/Liito-orava-neuvontamateriaali.pdf>.
- Thomson, Melanie S. (2007). Placing the wild in the city: "Thinking with" Melbourne's bats. *Society & Animals* 15:1, 79–95.
- Tiainen, Juha & Mikkola-Roos, Markku & Below, Antti ym. (2016). *Suomen lintujen uhanalaisuus 2015*. Erillisjulkaisu. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Tuomivaara, Salla (2003) *Eläimet muuttuvassa yhteiskunnassa – johdatus ihmisten ja eläinten välisten suhteiden sosiologiaan*. Sosiologian pro gradu -työ. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Uudenmaan liitto (2007). *Uudenmaan kiviaineshuollon kokonaiskuva*. Uudenmaan 1. vaihemaakuntakaavan selvityksiä. Uudenmaan liiton julkaisuja E, 94. Helsinki: Uudenmaan liitto.
- Whatmore, Sarah (2002). *Hybrid geographies*. London: SAGE.
- Whatmore, Sarah J. (2013). Earthly Powers and Affective Environments: An Ontological Politics of Flood Risk. *Theory, Culture & Society* 30:7–8, 33–50.
- Willman, Krista (2015). Yhteisöllisen kaupunkiviljelyn keholliset merkitykset. *Alue ja Ympäristö* 44:2, 30–44.
- Zimmermann, Nils 24.6.2016. German city Dessau experiments with rewilding. Deutsche Welle. Saatavana <http://www.dw.com/en/german-city-dessau-experiments-with-rewilding/a-19351244>. Viitattu 26.7.2016.

Lain tulkinnat päätöksenteossa: demokratiaa ja oikeutta päätöksenteon jälkeen?

Päivi Rannila

Johdanto: kaupunkitilan ja lain suhteista

Hallinto-oikeudet käsittelevät vuosittain tuhansia rakentamiseen ja maankäyttöön liittyviä valituksia. Joissain tuomiopiireissä käsitellyt valitukset johtavat päätöksen muuttamiseen jopa yli kolmanneksessa tapauksista. Vaikka osallistumista on tutkittu viime vuosikymmeninä runsaasti Suomessa, tutkimusten pääpaino on ollut ihmisten osallistumisessa ja/tai mielipiteiden huomioimisessa suunnittelun alkuvaiheessa. Vähemmän huomioita on kiinnitetty siihen, miten asukkaat voivat jälkikäteen vaikuttaa asioiden kulkuun mikäli he kokevat, ettei heidän näkemyksiään ole huomioitu, tai ettei päätöksenteko ole tapahtunut maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa. Vaikka erinäiset selvitukset ovat käsitelleet maankäyttöön ja rakentamiseen liittyviä valitusprosesseja (esim. Warsta & Ekroos 2006), on tärkeää kysyä miten lait kirjoittautuvat uudelleen eri päätöksenteon tasoilla – esimerkiksi kun valtion tasolla määritellyt lait konkretisoituvat paikallisesti, tai kun kaupungeissa tehtyjä päätöksiä käsitellään tuomioistuimissa. Millaisia ongelmia näissä prosesseissa on tunnistettavissa, ja miten kansalainen voi reagoida kuntatasolla tehtyihin, ongelmallisiksi kokemiinsa päätöksiin?

Kuntatason päätöksistä on valitusehtojen täyttyessä mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Rakennuslupa-asioissa valitusoikeus on vain asianosaisilla, kun taas kaavoituksessa on käytössä kunnallisvalitus, jonka puitteissa kaikki kunnan jäsenet ovat oikeutettuja valittamaan päätöksistä (Kuntalaki 2015, 137 §). Samoin on mahdollista kannella itse päätöksentekoprosessista (Hallintolainkäyttölaki 1996), mutta tällaiset kantelut ovat harvinaisempia. Vaikka rakentamiseen ja maankäyt-

töön liittyvien valitusten määrä ja muutettujen päätösten osuus ovat suuria, pyrkii Sipilän hallitus (2015–2019) rakentamisen sujuvoittamiseen entisestään muun muassa valitusmaksuja korottamalla, sekä rakentamista ja maankäyttöä valvovan viranomaisen valitusoikeuden poistamisella. Näillä toimenpiteillä lienee suoria vaikutuksia sekä kaupunkikehitykseen että kansalaisten tasapuoliseen mahdollisuuteen puuttua tehtyihin päätöksiin.

Suomessa maankäyttö- ja rakennuslaki (2000) määrittelee tarkasti, miten suunnittelu- ja rakennusprosessien tulisi edetä demokraattisesti ja miten päätöksistä tulee lainvoimaisia. Lain yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttöä ja rakentamista siten, että ”*luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä*”. Pyrkimyksenä on myös turvata ”*jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantunteumuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen*” (1 §). Nämä päämäärät näkyvät kaavoitus- ja rakennuslupaprosesseja koskevissa laeissa. Omat säädöksensä on myös poikkeamissuunnittelulle, jolla viitataan suunnittelutarveratkaisuihin sekä poikkeamispäätöksiin. Suunnittelutarveratkaisuja tarvitaan silloin, jos rakentamista tai muuta maankäyttöä suunnitellaan alueelle, jolla on sijainnin vuoksi odotettavissa ”*suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä*” tai jolla on tarpeen suunnitella maankäyttöä ympäristöseikkojen vuoksi (16 §). Poikkeamispäätös taas tarvitaan, mikäli rakentaminen poikkeaa ”*laissa säädetyistä tai sen nojalla annetusta määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta*” (171 §) – esimerkiksi lainvoimaisesta kaavasta. Vaikka poikkeamissuunnittelun on nimensäkin mukaisesti määrä olla tavallisuudesta poikkeavaa, ovat poikkeuksia sisältävät lupaprosessit nykyisin varsin yleisiä. Tämä näkyy myös hallintotuomioistuimissa, joita osaltaan kuormittavat poikkeamissuunnitteluun liittyvät valitukset.

Näkemykseni mukaan suunnitteluprosesseissa laki ja tila kuuluvat saumattomasti yhteen ja muodostavat eräänlaisen nomosfäärin (nomos = ’laki’ kreikan kielessä), joka muodostuu lain materialisoituessa esimerkiksi kaupungeissa ja saadessa merkityksiä niiden sosiaalisissa ja fyysisissä tiloissa. Näin tila ja laki rakentuvat suhteessa toisiinsa, ja heijastuvat esimerkiksi kaupungin kokemiseen ja valtasuhteisiin (Delaney 2010). Laki onkin läsnä siinä, miten

sosiaalinen tila kirjoittautuu arkipäivän käytännössä (ks. myös Neuvonen tässä teoksessa). Samoin kaupunkitilan suhteet ja kamppailut heijastuvat takaisin lainsäädäntöön (esim. Braverman ym. 2014). Yksinkertaisemmillaan tämä tarkoittaa sitä, että jokapäiväiset tapamme toimia kaupunkitiloissa ovat erilaisten lakien, säännösten ja normien värittämiä. Tätä on vaikeinta huomata silloin, kun jokin säädös on arkipäiväistynyt ja tulee tunnistetuksi vasta silloin, jos joku toimii tuon säännön vastaisesti: esimerkiksi kävelee ajotiellä tai rakentaa luvattoman majan puistoon. Monimutkaisimmillaan tilan ja lain kytkökset voivat ilmentyä vuosikymmenten mittaisena kamppailuna suunnittelu- ja oikeusprosesseissa. Tällöin säädökset eivät konkretisoidu ainoastaan tilan senhetkisisä käytöissä, vaan yhtä lailla käsityksissä siitä, mitä tilassa voisi olla, pitäisi olla tai ei saisi olla. Sosiaalisen tilan ristiriidat ja kokemukset heijastuvat takaisin lainsäätäjien käsityksiin laista, sekä edelleen tuleviin oikeuskäytäntöihin.

Tässä artikkelissa tarjotaan käsitteellisiä välineitä suunnittelun, osallistumisen ja lain välisten suhteiden tutkimiseen. Aineistona käytetään lakeja sekä hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden aineistoja. Lisäksi yksittäisten tuomareiden haastatteluilla on varmistettu, että asiat on ymmärretty oikein sekä saatu tuomioistuinyöskentelyyn perehtyneiden henkilöiden näkemyksiä nykytilanteesta sekä järjestelmän haasteista ja onnistumisista. Artikkelissä sisältyy kolme näkökulmaa suunnittelun tutkimiseen: ensimmäiseksi perehdytään omistajuuteen ja osallisuuden oikeutuksiin, toiseksi moniskaalaisuuteen ja aktiiviseen kansalaisuuteen, sekä kolmanneksi poikkeamissuunnitteluun ja sen seurauksiin. Tuomioistuinkäsittelystä kirjoittaessani viittaan nimenomaan valituksiin, jotka koskevat maankäyttöön ja rakentamiseen liittyviä päätöksiä. On kuitenkin jokseenkin mahdotonta erottaa toisistaan lopputulokseen ja prosessiin liittyviä tapauksia. Vaikka valitus itsessään koskisi päätöksen lopputulosta (esimerkiksi rakennusluvan myöntämistä), perustellaan valituksia usein päätöksentekoprosessin puutteilla. Tällaisia perusteluja voivat olla vaikkapa se, ettei kaikkia osallisia ole kuultu; ettei päätöksestä ole tiedotettu lainmukaisesti; tai että hanke on vaikkapa edennyt tavallisena rakennusluvan käsittelynä, vaikka sille olisi pitänyt hakea suunnittelutarverat-

kaisua. Ongelmat suunnittelu- tai päätöksentekoprosessissa ovatkin merkittäviä syitä päätösten muuttamiseen hallintotuomioistuimessa.

Omistajuus ja osallisuuden oikeutukset

Oikeutus suunnittelu- ja rakennuslupaprosesseihin osallistumiseen tai tuloista valittamiseen syntyy pääasiassa osallisuuden tai omistajuuden perusteella. Kaavoitusprosessit ovat siinä mielessä omanlaisiaan, että niihin osallistumiseen tai päätöksistä valittamiseen on oikeus kaikilla kunnan jäsenillä (Kuntalaki 2015, 137 §). Sen sijaan rakennuslupapäätöksestä on valitusoikeus vain *”viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla”, ”sellaisen kiinteistön omistajalla tai haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa”, ”sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa”* sekä kunnalla (192 §). Poikkeamispäätöksestä tai suunnittelutarveratkaisusta on sen sijaan laajempi valitusoikeus, jonka mukaan valitusoikeus on myös *”sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa”*, naapurikunnalla, ELY-keskuksella sekä toimialtaan soveltuvilla yhdistyksillä ja viranomaisilla (193 §). Laki tarjoaakin rakennuslupien ja etenkin poikkeamissuunnittelun kohdalla mahdollisuuksia varsin laajalle osallistumiselle, mutta usein nämä mahdollisuudet painottuvat valitusvaiheeseen. Käytännössä useissa kunnissa lupahakemuksen vireille tulosta tiedotetaan ja mielipidettä kysytään vain lähimpien naapurikiinteistöjen omistajilta, vaikka hankkeiden vaikutukset olisivat paljon laajemmat. Omistajuuden ja rajanaapuruuden korostaminen voikin pahimmillaan tarkoittaa sitä, että esimerkiksi lähimpänä asuvaa naapuria ei kuulla tai häntä ei tiedoteta meneillään olevasta prosessista lainkaan, mikäli joku toinen omistaa kaistaleen maata rakennusprojektin ja lähimmän naapurin kiinteistön välillä.

Maankäyttöä ja rakentamista tutkittaessa yksi olennainen näkökulma liittyykin omistajuuteen ja siihen, millaisia velvollisuuksia ja oikeutuksia siihen liitetään sekä lainsäädännössä että suunnittelu- ja rakennuslupaprosesseissa. Miten prosesseja tai niiden lainmukaisuutta muuttaa se, kuka omistaa kiinteistön tai kaavoitettavan alueen, tai se, onko kyse julkisesta vai yksityisestä tilasta (ks. myös Neuvonen tässä teoksessa)? On kuitenkin syytä huomata, että

omaisuus ei viittaa ainoastaan materiaaliseen ympäristöön, vaan omistajuudessa on kyse yhtä lailla tai jopa enemmän ihmistenvälisen suhteista liittyen tiettyyn kiinteistöön tai maa-alaan (Gray & Gray 1998). Tämä tulee konkreettisesti esiin omistajuuden oikeuttamisissa, arkipäivän ulossulkemisen prosesseissa – vaikkapa silloin, jos omaan tonttiin kuuluvien julkisten kulkuväylien käyttöä vaikeutetaan omistajuuden varjolla (Rannila & Mitchell 2016); jos hallinto-oikeuksiin saapuu perusteettomia valituksia samoilta kiisteleviltä naapureilta; tai jos vaikkapa rakennuslupaan liittyvissä oikaisupyynnöissä joidenkin naapureiden näkemykset sivuutetaan yhteisen kiinteistön rajan puuttuessa. Näissä kaikissa esimerkeissä omistajuus tuo oikeutuksen mielipiteeseen tai mahdollistaa ulossulkemisen tiloista ja niitä koskevien asioiden käsittelystä.

Omistajuuteen liittyvät oikeutukset nojautuvat suhteellisen pysyviin lakeihin, mutta yhtä lailla sosiaalisissa suhteissa ylläpidettyihin käytäntöihin. Jo pelkästään yhden maanomistajan oikeudet muodostuvat suhteessa muiden yksityisten, julkisten tai muiden maanomistajien oikeuksiin (Geisler & Daneker 2000, xiii). Onkin liian yksinkertaistavaa ajatella, että olisi yksi, selkeästi nimettävissä oleva omistaja, joka pystyisi kontrolloimaan tarkasti rajattua maa-alaa. Vaikka tällainen omistaja olisikin olemassa, suhteutuvat hänen oikeutensa aina naapurikiinteistöjen omistajien oikeuksiin ja intresseihin sekä 'yhteiseen hyvään' (Singer 2000, 4–7), jota kaavoituksen ja suunnittelun voidaan ainakin ideaalitapauksessa ajatella edustavan. Siten omistajuutta ei tulisi ajatella suhteena omistettaviin objekteihin, vaan pikemminkin relationaalisenä käsitteenä, kysyen sitä, miten omistajuuden nojalla järjestetään maailmaa, jaetaan oikeuksia ja velvollisuuksia, tai jopa muokataan ajatuksia kansalaisuudesta ja poliittisesta identiteetistä (Blomley 2015, 1–2). Suunnittelun maailmaan sovellettuina tämänkaltaiset keskustelut voivat laajentaa näkemyksiä siitä, millä tavoilla suunnittelun ja rakentamisen prosessit sisältävät aina omaisuuteen liittyvää poliittista toimintaa, ja miten suunniteltava tila ei ole ikinä epäpoliittinen tai muuttumaton (ks. myös Kallio & Häkli tässä teoksessa). Tämä on ollutkin yksi lähtökohta etenkin tutkittaessa kaupunkien kaavoitukseen tai vaikkapa uusien liiketilojen rakentamiseen liittyviä ristiriitoja. Näkemystä olisi hedelmällistä laajentaa myös pienemmän mittakaavan

tarkasteluun, jossa jopa yksittäiset rakennuslupaprosessit voivat kertoa tilan politiikasta ja osallistumisen oikeutuksista.

Kiinteistön omistajan oikeudet ovat kontekstisidonnaisia myös suhteessa siihen, sijaitseeko kiinteistö kaupungissa vai maaseudulla, keskustassa vai lähiössä, tai kaavoitetulla vai kaavoittamattomalla alueella. Yksinkertaistusti voidaan väittää, että omistajan oikeudet toteutunevat laajimmillaan maaseudulla ja etenkin kaavoittamattomilla alueilla, joissa naapureilta vaaditaan huomattavaa aktiivisuutta, mikäli he vastustavat naapurikiinteistölle sijoitettavia rakennusprojekteja. Kiinteistön omistajien omavaltaisuus vähenee keskustojen läheisillä alueilla, joihin kohdistuu paljon sekä julkisia että yksityisiä intressejä. Näihin kaupunkitiloihin kohdistuvat muutokset saavat helpommin mediajulkisuutta ja tulevat laajemmin yleisön tietoisuuteen. Rakennuslupaprosessissa osallisia naapureita on kaupunkialueilla enemmän kuin maaseudulla, ja poikkeamissuunnittelussa yhdistykset, viranomaiset ja muut mahdolliset valittajatahot ovat todennäköisemmin aktiivisia. Tärkeä rooli on myös ruohonjuuritason toimijoilla, jotka kaupunkitilojen totuttuja käyttäjiä kyseenalaistaessaan tuovat näkyviksi intressien törmäyksiä kiinteistönomistajien ja muiden tilan käyttäjien välillä (ks. myös Pyyry ym.; Mäenpää ym. tässä teoksessa).

Lain moniskaalaistuminen ja aktiivinen kansalaisuus

Maankäyttö- ja rakennuslaki (2000) siirsi voimaan astuessaan suunnittelun painopistettä kohti vuorovaikutteista, kansalaista lähellä olevaa suunnittelua. Lain myötä maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvien valitusten käsittely siirtyi tuomioistuimille, kun taas kunnat saivat enemmän valtaa alkuvaiheen päätöksenteossa muun muassa asukkaiden osallistamisen myötä sekä siksi, ettei kaavoitusta tarvinnut enää vahvistaa ympäristöministeriössä (Bäcklund ym. 2002, 8–9). Kuntien roolin kasvattaminen näytti edistävän kansalaista lähellä olevaa päätöksentekoa, jossa asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia olisi helppompi turvata ja jossa päätöksentekijät olisivat paikallistuntemuksensa kautta tietoisia yksittäistapauksiin vaikuttavista tekijöistä.

Osallistumismahdollisuuksien turvaaminen lailla tai päätöksenteon läheisyys eivät ole kuitenkaan taanneet lain kirjaimen tai hengen noudattamista:

sitä, että päätökset tai niihin johtaneet prosessit olisivat olleet lainmukaisia tai että osallisten mielipiteillä olisi lain hengen mukaisesti ollut vaikutusta. Kansalaisten tyytymättömyydestä kertoo rakentamiseen ja maankäyttöön liittyvien valitusten määrä hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeudet käsittelevät vuosittain 1300–1500 maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvää valitusta, ja vuonna 2014 korkeimman hallinto-oikeuden vastaava määrä oli 461 (Korkein hallinto-oikeus 2014). Valitusten määrä ei toki itsessään kerro valitusten aiheellisuudesta, ja osa valituksista selittyykin riittäisillä naapurisuhteilla (Haastattelu KHO 25.11.2015). Tämän lisäksi valitusten määrä kertonee epäluottamuksesta virkamiesten ja luottamushenkilöiden toimintaa kohtaan. Hallinto-oikeudessa muutettujen päätösten suuri osuus taas kertoo kunnallisen päätöksenteon vakavista ongelmista (vrt. Jäntti ym. tässä teoksessa). Vuonna 2013–2014 muutettiin tutkituista, rakentamiseen ja maankäyttöön liittyvistä valituksista Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa 30 % (Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 2015). Vastaavista valituksista muutettiin vuonna 2014 Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa 27 % (Hämeenlinnan hallinto-oikeus 2014), Turun hallinto-oikeudessa 24 % (Turun hallinto-oikeus 2014) ja Vaasan hallinto-oikeudessa 38 % (Vaasan hallinto-oikeus 2014).

Hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen on mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikä kuitenkin vaatii sitä, että käsiteltävällä tapauksella on joko merkitystä oikeus- tai hallintokäytännön ohjaamisessa tai että hallinto-oikeuden ratkaisussa vaikuttaa olevan ilmeinen virhe. Valitusluvan voi saada myös muusta painavasta syystä, esimerkiksi silloin, jos käsiteltävä tapaus on yhteiskunnallisesti merkittävä (Haastattelu KHO 25.11.2015). Esimerkkeinä yhteiskunnallisesti merkittävistä, maankäyttöä ja rakentamisesta käsittelevistä tapauksista mainittakoon vaikkapa viimeaikaiset päätökset, jotka koskivat valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä (KHO, muu päätös 2444/2015) ja yhteiskunnallisesti merkittävää tietunnelihanketta (KHO, muu päätös 392/2015). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa päätöksiä muutetaan tai kumotaan kuitenkin vain harvoin. Vuonna 2014 saapuneista, 461 rakentamiseen ja maankäyttöön liittyvistä valituksista päätös kumottiin vain kolmessa ja muutettiin 34 tapauksessa. Tuomioistuimen käsittelyssä saat- taakin käydä niin, että vaikka päätöksen lopputulos ei muutu, sen perusteluja

muutetaan oikeuskäytännön ohjaamiseksi. Kuitenkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutettujen tai kumottujen päätösten pieni osuus kertoo siitä, että lain tulkinnat ovat tuomioistuinkäsittelyissä samassa linjassa. Näin päätösten lainmukaisuus pääsääntöisesti varmistuu jo hallinto-oikeuksien käsittelyssä, mikä kertoo ”*oikeussuojajärjestelmän toimivuudesta*” (Haastattelu KHO 25.11.2015).

Tuomioistuinkäsittelyiden myötä maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvä päätöksenteko moniskaalaistuu. Tällä tarkoitan sitä, että tuomioistuimiin valittamisen myötä eri skaaloilla tapahtuvat lailliset ja hallinnolliset järjestykset limittyvät toisiinsa (vrt. Benda-Beckmann & Benda-Beckmann 2014, 46), kun kunnallinen päätöksenteko alistetaan alueellisten hallinto-oikeuksien ja joissain tapauksissa valtakunnallisen korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Suunnittelu- ja rakennusprosessien alkuvaiheissa korostuu kunnallinen päätöksenteko, millä on liittymäkohtia Euroopan Unionissakin ylläpidettyyn läheisyys- eli subsidiariteettiperiaatteeseen, jonka mukaan soveltuviissa tapauksissa päätöksentekoa tuodaan paikalliselle tasolle ja lähelle kansalaista (Euroopan Unioni 2012). Suunnittelu- ja rakentamisasioissa päätöksenteko tapahtuukin läheisyysperiaatteen mukaisesti kuntatasolla, mutta päätösten lainvoimaisuus voidaan kyseenalaistaa muilla aluetasoilla. Jos päätöksistä taas ei valiteta hallintotuomioistuimiin, saavat kunnissa tehdyt päätökset lainvoiman vasta valitusajan päätyttyä.

Moniskaalaistuminen voidaankin nähdä eräänlaisena oikeusturvana maankäyttö- ja rakennusasioissa. Kunnallisessa päätöksenteossa on pahimmillaan saatettu kokonaan sivuuttaa maankäyttö- ja rakennuslaissa viljelty tasa-arvon, osallisuuden ja demokraattisuuden ajatukset, ja päätöksiä on pystytty korjaamaan lain mukaisiksi vasta tuomioistuinkäsittelyssä. Korkeimman hallinto-oikeuden tuomari mainitsee haastattelussa esimerkkinä ”*rankasti lainvastaisesta päätöksestä*” poikkeamis päätöksen, jossa viranhaltija oli vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti esittänyt poikkeamislupahakemuksen hylkäämistä, mutta lautakunta oli päättänyt toisin ilman perusteluja (Haastattelu KHO 25.11.2015). Tämänkaltaiset päätökset eivät kuitenkaan ole yksittäistapauksia, vaan on varsin yleistä, että lautakunnissa tai jaostoissa luottamushenkilöt päättävät – joskus jopa yksimielisesti – vastoin esittelevän vir-

kamiehen esitystä, ja perustelematta päätöstä millään lailla (Haastattelut KHO 25.11.2015; HO 10.6.2015; HO 12.6.2015; HO 28.4.2017; HO 4.5.2017b).

Tällainen toimintatapa herättää kysymään, miksi päätöksenteossa toimitaan asiantuntevan virkamiehen näkemysten vastaisesti ilman, että poikkeavaa kantaa osataan perustella. Lisäksi kummastuttaa, miksi luottamushenkilöt ovat näissä tilanteissa yksimielisiä, vaikka päättävissä elimissä on edustajia eri puolueista ja siten oletetusti eri arvopohjilla. Maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvät kysymykset kääntyvätkin usein kunnallispoliittisiksi valtakysymyksiksi (Nyman 2000), joissa päätöksentekoa saattavat ohjata myös keskinäiset sopimukset tehtävistä päätöksistä (vrt. Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa). Hallinto-oikeuden tuomari mainitseekin kunnallisen päätöksenteon yhdeksi ongelmaksi sen, että kunnissa ”*joutuu äkkiä hampaisiin*” ja että niissä on ”*hankalaa olla eri mieltä kuin toiset, vaikka oikeassa olisikin*” (Haastattelu HO 1.6.2015).

Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien tapausten tarkastelu paljastaa kuntatason päätöksenteossa mittavia ongelmia. Kun valtion tasolla valmistellut ja sovitut lait konkretisoituvat kaupunkien ja kuntien suunnittelu- ja rakentamishankkeissa, laista tulee ”dynaaminen, muuttuva, usein ristiriitainen – – prosessi” (vrt. Delaney 2015, 97), mikä paljastaa epäsuhdan lain ja paikallisten käytäntöjen välillä (vrt. Valverde 2009, 142). Lain relationaalisuus tulee silloin selvästi esiin: laki ei tarjoa vakaita merkityksiä tai johda yksiselitteisiin tulkitoihin, vaan laki saattaa tapahtua eri tavoin eri konteksteissa (vrt. Braverman ym. 2014, 2). Lait ja niiden taustaideologiat saattavat hämärtä lakien konkretisoituessa kuntien maankäytössä ja kaavoituksessa. Vaikuttaakin siltä, että vasta asioiden siirtäminen eteenpäin kunnalliselta tasolta takaa niiden tasa-arvoisen ja lainmukaisen käsittelyn. Joskus valitukset paljastavat lain tulkinnossa vakavia puutteita, kuten sen, että rakennuslupia voi olla vaikea evätä tuttavilta tai vaikutusvaltaisilta maanomistajilta ja yrityksiltä (Haastattelu HO 1.6.2015; vrt. Nyman 2000). Lupien perusteeton myöntäminen ei kuitenkaan ole vahingollista vain naapureille, vaan yhtä lailla luvan hakijalle. Lupaprosessi saattaa pitkittyä vuosia sen sijaan, että lupa olisi evätty jo alun perin, ja hakija olisi voinut muuttaa suunnitelmiaan tai etsiä sopivamman sijainnin rakennukselleen. Hallinto-oikeuden tuomari toteaa, että myös hakijoiden tulisi

voida luottaa siihen, että kunnissa ”*tunnetaan laki, ja sanotaan mitä ja millä tavalla saa rakentaa*” (Haastattelu HO 1.6.2015).

Laki onkin kontekstuaalinen siinä mielessä, että vaikka ihmiset ovat lähtökohtaisesti tasa-arvoisia lain edessä, paikalliset käytännöt voivat johtaa varsin epätasa-arvoisiin asetelmiin, kun paikallista tietoa ja suhteita käytetään oikeutuksena laista poikkeaville päätöksille. Laittomat tai epäsuositut päätökset esitetään usein luonnollisina. Päätöksiin johtavia prosesseja yritetään tehdä näkymättömiksi ja samalla häivyttää epäoikeudenmukaisuuteen liittyviä vastuukysymyksiä (Delaney 2015b); ikään kuin ratkaisujen kanssa täytyisi vain elää (Young 2003, 7–8) myöntämättä, että päätösten taustalla saattaa olla myös huolimattomuutta, epäpätevyyttä ja tiedon puutetta (Valverde 2012, 88). Nämä puutteet ovatkin tunnistettavissa suomalaisessa päätöksenteossa, sillä luottamushenkilöiltä ei vaadita maankäyttö- ja rakennuslain tuntemusta. Tämä on ongelmallista siksi, että luottamushenkilöistä koostuva rakennuslautakunta tai rakennusjaosto vastaa useissa kunnissa monista päätöksistä ja oikaisupyynnöistä rakennustarkastajan toimiessa esittelijänä. Viranhaltijalla on koulutus ja osaaminen, mutta ”*luottamushenkilöt on ihan kadulta tässä mielessä, että harvalla on mitään tietoa*” (Haastattelu HO 12.6.2015).

Luottamushenkilöt eivät kuitenkaan pääsääntöisesti joudu vastuuseen tekemistään päätöksistä, vaikka ne olisi tehty tietoisesti vastoin lakia. Joissain suurissa kunnissa on mahdollista hyödyntää lakimiehiä maankäyttö- ja rakennuslupa-asioissa. Kuitenkin tällaisistakin kunnista saatetaan tehdä huomattavan paljon valituksia hallintotuomioistuimille. Tämä voi kertoa joko siitä, että lakimiesten asiantuntemusta ei hyödynnetä säännöllisesti, tai siitä, että luottamushenkilöt tai virkamiehet tekevät päätöksiä oikeusoppineiden suositusten vastaisesti. Viranhaltijoiden näkemysten sivuuttaminen on nykykäytäntöjen valossa helppoa, sillä lain toteutumista hankaloittaa sanktioiden puute. Periaatteessa Kuntalaki (40 §) mahdollistaa puuttumisen ”*virheelliseen menettelyyn luottamustoimessa*”, mutta käytännössä lakia sovelletaan harvoin luottamushenkilöiden ojentamiseen. Hallinto-oikeudet voivat määrätä oikeudenkäyntikulut kunnan maksettaviksi, mikäli esimerkiksi jo kertaalleen kumottu rakennuslupa tai poikkeamispäätös hyväksytään kunnassa uudelleen. Tällaisia sanktiota käytetään kuitenkin harvoin, ja silloinkin kun käy-

tetään, ne eivät kohdistu itse päätöksentekijään vaan kuntaan (Haastattelut HO 1.6.2015; HO 4.5.2017b). Luottamushenkilöihin kohdistuvat vaatimukset ovatkin suppeita ottaen huomioon, että virkamiehillä ja luottamushenkilöillä on asemansa puolesta mahdollisuus vaikuttaa prosessien kulkuun, ja siten heiltä voidaan edellyttää vastuullista toimintaa (vrt. Young 2003, 17).

Kuntatason päätöksenteon toimimattomuus lisää kansalaisten eriarvoisuutta. Hallinto-oikeuksiin valittaminen on helppoa siinä mielessä, että oikeudenkäyntimaksu on kohtalainen eikä sitä peritä, mikäli hallinto-oikeus muuttaa aiempaa päätöstä muutoksenhakijan eduksi (oikeus.fi). Lisäksi kaikkein pienituloisimmat valittajat saavat oikeudenkäyntimaksun takaisin oikeusapusysteemin kautta. Prosessiin ryhtymistä helpottaa sekin, ettei valittaminen vaadi läsnäoloa oikeudessa, todistamista tai asianajajien apua. Hallinto-oikeuden tuomarit toteavatkin, että heille saapuvissa valituksissa on tavallista ”kirjoittaa vapisevalla kädellä”, ja että heidän tehtävänä on ”kysellä niin kauan että tiedetään mikä on se tilanne ja johtaa prosessia” (Haastattelu HO 12.6.2015; myös haastattelut HO 28.4.2017; HO 4.5.2017b). Näin kansalainen pääsee oikeuksiinsa ”vaikka kuinka käsin kirjottaisi ruutupaperille” (Haastattelu HO 1.6.2015; myös HO 4.5.2017a). Valittaminen onkin tehty kansalaiselle teknisessä mielessä helpoksi, mutta valittamisen kynnyks on kuitenkin korkealla. Tuomareiden kokemus perustuu suurimmaksi osaksi jokapäiväiseen tuomioistuinyöskentelyyn ja he käsittelevät valituksia kansalaisilta, joilla on ollut riittävästi tietoa ja rohkeutta valittaa päätöksistä. Sen sijaan ei tiedetä paljoakaan heistä, jotka eivät ole valittaneet, vaikka olisivat epäilleet kuntatason päätöksen laillisuutta. Kansalaiset saattavat rinnastaa hallinto-oikeuden toiminnan käräjäoikeuteen, mikä yhdistetään helposti korkeisiin kustannuksiin, juristeihin, syyttäjiin ja todistajiin. Voidaankin olettaa, että suuri osa kyseenalaisista päätöksistä jää tutkimatta siksi, että naapurit eivät ole tietoisia oikeuksistaan tai valittamisen helppoudesta.

Oma lukunsa on myös se, osaavatko kansalaiset perustella näkemyksiään oikeilla tavoilla. KHO:n tuomari toteaa, ettei yksittäinen kansalainen välttämättä osaa vedota oikeisiin asioihin. Väliinpuotoajaksi jää tällöin etenkin keskiluokka, joka ei ole oikeutettu ilmaiseen oikeusapuun eikä pysty taloudellisista syistä hankkimaan muutakaan oikeudellista apua. Tuomari toteaaakin, että

”eihän yhteiskunnassa tasa-arvo tässä mielessä koskaan toteudu”, sillä taloudellisten erojen lisäksi toiset ovat myös valistuneempia kuin toiset. Periaatteessa varattomuus tai valistumattomuus eivät kuitenkaan ole esteitä valittamiselle, sillä *”jos valitusta jotenkin osaa itse kehitellä asianmukaisesti niin on kyllä täydet mahdollisuudet myös menestyä, jos siinä on jutun juurta”* (Haastattelu KHO 25.11.2015). Yleisesti ottaen valitusprosessiin ryhtyminen edellyttää kuitenkin aktiivista kansalaisuutta (esim. Yarwood 2014), aiheeseen perehtyneisyyttä ja rohkeutta vastustaa esimerkiksi naapurin rakennushankkeita. Eniten yritteliäisyyttä vaadittaneen sellaisissa tapauksissa, joissa valitusoikeus on vain rajanaapureilla ja joissa valittaja joutuu pahimmassa tapauksessa operoimaan yksin. Jos hallinto-oikeuksiin valittavat vain rohkeimmat ja/tai toimintatavoista parhaiten selvillä olevat kansalaiset, merkinnee se sitä, että suuri enemmistö kunnissa tehdyistä epäselvistä tai jopa lainvastaisista päätöksistä jää uudelleen arvioimatta ja siten voimaan. Tämä on ongelmallista paitsi elinympäristöissä materialisoituvien kyseenalaisten rakennusprojektien vuoksi, myös laajemmin suunnitteluun ja rakentamiseen liittyvien osallisuuden, tasa-arvoisuuden ja arvokysymysten näkökulmasta.

Poikkeamissuunnittelu ja näkymätön lainkäyttö

Mariana Valverde (2012, 45, 85) kirjoittaa, että Pohjois-Amerikassa yleistynyt ’kohdesuunnittelu’ (spot zoning) tai ’sopimussuunnittelu’ (deal planning) on synnyttänyt oikeudellisia ’mustia aukkoja’ sekä siirtänyt suunnittelijoiden aikaa ja huomiota varsinaisesta suunnittelusta erityisjärjestelyihin. Oikeudellisten poikkeustapausten vähittäinen kertyminen taas johtaa siihen, että uusissa hakemuksissa voidaan vedota aiempiin poikkeamisiin ja vaatia samanlaista kohtelua itselle. Valverde (2012, 211) argumentoikin, että tällaisesta ad hoc-päätöksenteosta puuttuvat systemaattiset käytännöt sekä päätösten arviointi suhteessa kaupungin kokonaiskehitykseen. Vaikka Suomen lainsäädäntö ja käytännöt poikkeavat selvästi Pohjois-Amerikan vastaavista, ovat poikkeamismenettelyt varsin yleisiä myös Suomessa. Tämä kuormittaa virkamiehiä ja hallinto-oikeuksia sekä kyseenalaistaa ajatuksen, että suunnittelun pitäisi ohjata kaikkea maankäyttöä. Useat suunnittelun ja rakentamisen prosesseihin liittyvät haasteet selittyvätkin poikkeamissuunnittelun yleisyydellä. Hallin-

to-oikeuden tuomari ”*liputtaa kaavoituksen puolesta*”, koska kaavat perustuvat demokraattiseen päätöksentekoon ja parhaimmillaan ne kohtelevat tasapuolisesti asukkaita. Poikkeamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut kyseinen tuomari näkee ongelmallisiksi sekä demokratialle että tasa-arvolle, sillä ne muodostuvat helposti vain valitusoikeuden omaavien naapureiden asiaksi ja ”*välillä tapahtuu ihan kauheitakin*”. Lisäksi poikkeamissuunnittelu johtaa jatkuviin ylimääräisiin lupaprosesseihin, joista luopumalla voitaisiin ”*keskittyä enemmänkin demokraattiseen päätöksentekoon ja kaavoitukseen*” (Haastattelu HO 1.6.2015).

Poikkeamismenettelyn lisääntymisellä on ollut useita eräänlaiseen ’antisuunnitteluun’ johtaneita vaikutuksia: Ensinnäkin valituksissa vedotaan usein yhdenvertaisuusperiaatteeseen (esim. Holopainen ym. 2013, 20), millä tarkoitetaan sitä, että periaatteessa kiinteistöjen omistajia tulee kohdella tasapuolisesti siinä, millaisia rakennushankkeita heille hyväksytään, tai millaista haittaa kiinteistön lähellä tapahtuva toiminta voi aiheuttaa. Siten jos yhdelle kiinteistön omistajalle hyväksytään yleisestä käytännöstä poikkeava rakentaminen, voivat muut rakennuslupien hakijat vedota tuohon päätökseen ja käyttää sitä oikeutuksena omille poikkeaville hankkeilleen. Tällaisten prosessien kautta poikkeaminen muuttuu pikku hiljaa vakiintuneeksi käytännöksi. Toiseksi poikkeamissuunnittelu johtaa eräänlaiseen bumerangisuunnitteluun, jossa tehdään tietoisesti päätöksiä, joiden tiedetään tulevan kumotuiksi hallinto-oikeuden käsittelyssä siinä tapauksessa, että joku valittaa päätöksistä. Näitä päätöksiä tehdään testimielessä, kokeillen valittaako joku asianosaisista vai ei (Haastattelu HO 1.6.2015). Kolmanneksi poikkeamissuunnittelun lisääntyminen johtaa kirjoittamattomiin käytäntöihin, joissa lupakäytäntö voi muuttua ”*ailahtelevaiseksi*” jos ”*hyvä tyyppi*” hakee rakennuslupaa (Haastattelu HO 1.6.2015). Tällainen paikallinen toimintatapa johtaa päällekkäisiin sääntöihin ja normeihin (vrt. Benda-Beckmann 2014, 31), kun maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi kunnissa seurataan omia, poikkeamisiin nojaavia kirjoittamattomia sääntöjä. Tämä on ongelmallista ajatellen etenkin kansalaisia, joista valtaosa luottaa paikalliseen päätöksentekoon eikä tule kyseenalaistaneeksi päätösten lainmukaisuutta ja tasapuolisuutta. Tällaiset näkymättömät

lainkäytöt monimutkaistavat kaupunkien hallintoa ja antavat laista epämääräisen ja vaikeaselkoisen kuvan (vrt. Valverde 2012, 111).

Epätasa-arvoa tuottavat käytännöt eivät tulle lähivuosina ratkeamaan, sillä Sipilän (2015–2019) hallituksen suunnittelemat ja/tai toteuttamat uudistukset maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä helpottaisivat poikkeamissuunnittelua että vaikeuttaisivat kyseenalaisiin päätöksiin puuttumista. Sipilän hallitusohjelman (Ratkaisujen Suomi 2015: 11) mukaan maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan ”*rakentamismahdollisuuksien helpottamiseksi*”. Tähän tähtäävinä toimenpiteinä hallitusohjelmassa mainitaan muun muassa valitusmenettelyn muuttaminen, suunnittelutarvealue säännösten lieventäminen, kuntien päätösvallan lisääminen, ELY-keskusten valitusoikeuden rajaaminen, valitustapausten oikeudenkäyntimaksujen korottaminen sekä siirtyminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen. Näiden kaavailujen toteuttaminen on parhaillaan valmisteltavana ja osittain toteutunut. Tätä kirjoitettaessa hallitus on luopunut yllä mainituista suunnitelmista vain siitä, että kaavoitusasioissa siirryttäisiin kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen. Tämä muutos olisi toteutuessaan tarkoittanut kaavoitusta koskevan valitusoikeuden rajaamista vain asianosaisiin, jolloin kaikilla kuntalaisilla ei olisi enää ollut mahdollisuutta valittaa. Tämä olisi kaventanut demokraattista kaavoitusta ja korostanut nykyistä enemmän omistajuuden merkitystä maankäytön suunnittelussa.

Valmistelussa olevista suunnitelmista etenkin ELY-keskuksen valitusoikeuden poistaminen on omiaan lisäämään suunnittelun ongelmia, sillä keskuksilla on ollut merkittävä rooli alueiden käytön ja rakentamisen valvonnassa, ja ne ovat myös säännöllisesti valittaneet hallinto-oikeuksille kunnissa tehdyistä päätöksistä. ELY-keskus on ollut tärkeä toimija etenkin silloin, kun naapurit eivät ole havahtuneet suunniteltujen hankkeiden vaikutuksiin. ELY-keskusten valittamisoikeuden voidaankin ajatella lisäävän kansalaisten tasa-arvoisuutta – etenkin kun keskuksen tekemät valitukset ovat menestyneet hyvin ja on siten todettu aiheellisiksi. Hallintotuomioistuimissa vastustetaankin jyrkästi ELY-keskusten valitusoikeuden kaventamista, koska keskuksat tuovat tuomioistuimiin ”*asiantuntevia ja perusteltuja valituksia, joilla saadaan lainvastaisia päätöksiä oikaistua*” (Haastattelu KHO, 25.11.2015; myös Haastattelu HO, 28.4.2017; 4.5.2017a).

Hallituksen jo toteutuneista suunnitelmista mainittakoon oikeudenkäyntimaksujen korottaminen, joka tuli voimaan vuoden 2016 alussa. Tuolloin oikeudenkäyntimaksua korotettiin hallinto-oikeudessa 97 eurosta 250 euroon ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 122/244 eurosta 500 euroon (Tuomioistuinnmaksulaki 2015; Hallituksen esitys 29/2015). Yli kaksin- tai nelinker- taistunut maksu epäilemättä vähentää ”mahdollista järjestelmän väärinkäyt- töä” tai kiusaamismielessä tehtyjä valituksia (Hallituksen esitys 29/2015), mutta samalla korotettu maksu nostaa kynnyistä aiheellisten valitusten teke- miseen. Hallituksen suunnitelmissa onkin keskitytty nimenomaan valittami- sen aiheuttaman haitan torjuntaan, eikä ole keksitty keinoja siihen, miten voi- taisiin edistää kuntatason päätöksenteon laillisuutta, mikä suoraan vähentäisi valittamisen tarvetta.

Lopuksi: lain ja suunnittelun haasteista

Valitusprosessien tarkastelu osoittaa, että nykyiset päätöksentekokäytännöt eivät pysty turvaamaan rakentamis- ja suunnitteluprosessien laillisuutta tai kansalaisten yhdenvertaisuutta. Lait itsessään korostavat demokratiaa, ta- sa-arvoa, osallistuvaa suunnittelua, ympäristö- ja maisema-arvoja sekä päätök- senteon läpinäkyvyyttä. Valtion tasolla asetettujen lakien tulkinta värityy kuitenkin kuntatasolla näkymättömän lainkäytön, poikkeamissuunnittelun sekä luottamushenkilöiden huonon laintuntemuksen tai laista piittaamatto- muuden vuoksi. Pällekkäiset tai ristikkäiset lain tulkinnat monimutkaista- vat päätöksentekoprosessia, ja joissain tapauksissa laillisuuden turvaamiseksi tarvitaankin aktiivista kansalaisuutta sekä päätöksenteon moniskaalaistamis- ta. Toisin sanoen sitä, että kansalainen valittaa päätöksestä hallintotuomiois- tuimiin. Tämä asettaa kansalaiset epätasa-arvoiseen asemaan etenkin siksi, ettei kansalaisilla ole yhtäläisiä resursseja valittamiseen. Taloudellisten resurs- sien lisäksi valittaminen vaatii tietämystä oikeuksista, kykyä argumentoida ja rohkeutta (ks. myös Häikiö & Snellman tässä teoksessa). Kuten korkeimman hallinto-oikeuden tuomari haastattelussaan huomauttaa, yhteiskunnassa ta- sa-arvo ei ikinä täysin toteudu, sillä kansalaisilla on aina eroja varallisuudessa ja valistuneisuudessa. Vaikka näin olisikin, on nykytilanteen haasteiden ym-

märtämiseksi välttämätöntä kiinnittää huomiota niihin rakenteellisiin ongelmiin, jotka edistävät tai ylläpitävät epäoikeudenmukaisuutta.

Maankäyttö- ja rakentamisasioita tarkasteltaessa hahmottuu, että suuri osa ongelmista liittyy vastuukysymyksiin ja läheisyysperiaatteeseen. Päätöksenteoa on kanavoitu kuntatasolle, tapahtumaan mahdollisimman lähellä asukasta. Teoriassa tällainen päätöksenteko edistää osallisuuden kokemuksia sekä hyöttyy siitä, että päätöksentekijät tuntevat kunnan asiat. Käytännössä tilanne on kuitenkin toisenlainen. Vaikka kansalaisen tulisikin voida luottaa päätöksenteon laillisuuteen, on hallinto-oikeuksissa muutettujen ja käsiteltyjen tapausten pohjalta selvää, ettei kuntatason päätöksenteko ole lähtökohtaisesti ja kaikille tasapuolisesti lainmukaista. Sen sijaan laillisuus voi olla riippuvainen osallisten kyvykkyydestä ja halukkuudesta puuttua tehtyihin päätöksiin, mikä edellyttää päätöksenteon siirtämistä kauemmaksi itsestä.

Nykyiseen tilanteeseen voidaan nähdä ainakin kolme selkeää syytä: Ensinnäkin se, ettei kuntatason päätöksentekijöiltä vaadita maankäyttö- ja rakennuslain tuntemusta. Edustukselliseen demokratian periaatteiden mukaisesti lautakuntien ja jaostojen jäsenet valitaan pääsääntöisesti vaaleissa menestyneiden henkilöiden joukosta. Demokraattisuutta ei kuitenkaan vähentäisi vaatimus siitä, että lautakuntien jäsenet osallistuisivat vähintään heille suunnattuun, kuntaliiton lakiyksikön järjestämään koulutukseen. Toinen syy läheisyysperiaatteen toimimattomuuteen maankäyttö- ja rakennusasioissa on se, ettei luottamushenkilöiden toiminnalle ole sanktioita, vaikka päätöksiä tehtäisiin tietoisesti tai toistuvasti vastoin lakia. Vaikka joissain harvoissa tapauksissa hallinto-oikeudet ovat määränneet kunnan maksettavaksi pienehköjä oikeudenkäyntikuluja useiden kyseenalaisten päätösten vuoksi, eivät nämä sanktiot kohdistu henkilökohtaisesti päätöksiä tehneisiin luottamushenkilöihin ja siten niiden vaikutus tuleviin päätöksiin on vähäinen. Kolmas syy kunnallisen päätöksenteon toimimattomuuteen on poikkeamissuunnittelu – eli poikkeamislupahakemusten ja suunnittelutarveratkaisujen – yleisyys. Paljon aikaa ja energiaa kuluu raskaiden lupaprosessien pyörittämiseen sekä poikkeamispäätöksiin liittyvien valitusten käsittelyyn. Näiden toimintojen sijaan olisi toivottavaa, että demokraattisesti toteutettu kaavoitus olisi selkeästi ohjaava työkalu, ja poikkeamissuunnittelu vain harvoin käytetty ja tuolloin-

kin huolellisesti arvioitu väline maankäytön ja rakentamisen suunnittelussa. Poikkeamiset siirtävät suunnittelun painopistettä kohti eräänlaista Valverden (2012) mainitsemaa sopimis- ja kohdesuunnittelua, jonka käytännöt poikkeavat suomalaisen lainsäädäntöön sisäänkirjoitetuista demokraattisuuden, tasa-arvoisuuden ja läpinäkyvyyden ideaaleista (ks. myös Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa).

Kärjistetysti voidaan väittää, että tilanteen muuttaminen vaatisi siirtymistä uudenlaiseen, ehkä jopa jäykempään suunnittelun käytäntöön. Tämä näkemys on vastoin useita tutkimuksia, joissa suunnittelu rinnastetaan kaupunkitilojen kontrollointiin ja joissa sen sijaan uskotaan suunnittelun vähentämisen monipuolistavan tiloja ja tekevän niiden käytöistä spontaanimpia ja avoimempia (esim. Westin 2014; Hou 2010; vrt. myös Kanninen & Bäcklund; Mäenpää ym. tässä julkaisussa). Useiden tutkijoiden toiveena onkin, että kaupunkikehitys voisi perustua suunnittelusäännösten ja niiden tarjoamien rajallisten osallistumismahdollisuuksien sijaan kansalaisten itsensä muokkaamaan ympäristöön (Hou 2010, 17) – eräänlaiseen 'sissiurbanismiin' (engl. *guerrilla urbanism*: Hou 2010), tee se itse -urbanismiin (engl. *DIY urbanism*: Iveson 2013; Bela 2015; ks. myös Pyyry ym.; Mäenpää ym. tässä teoksessa) tai käyttäjien tuottamaan urbanismiin (engl. *user-generated urbanism*: Bela 2015). Vaikka on helppo yhtyä näihin toiveisiin ja ajatella spontaanien tilankäyttäjien rikastavan kaupunkia, on näissä ajatuksissa ongelmallista se, että niissä oletetaan ihmisten haluavan käyttää tiloja avoimesti ja monipuolisesti. Usein kaupunkitilojen vapaata käyttöä koskevissa tutkimuksissa unohdetaan, että kansalaisten ajatukset tilankäytön suhteen ovat moninaisia ja että spontaanien ruohonjuuritason toimintojen lisäksi osa kansalaisista tai yrityksistä toivoo ensisijaisesti taloudellista hyötyä ja voittoa edistävää rakentamista. Kontrolloinnin lisäksi suunnittelulla onkin myös suojeleva rooli, sillä suunnittelu on edellytys sille, että hallintotuomioistuimissa pystytään estämään ongelmallisia rakennus- ja maankäyttöhankkeita, ja nojautumaan perusteluissa demokraattisen päätöksentekoprosessin läpikäyneisiin kaavoihin yksittäisten ihmisten näkemysten sijaan.

Lähteet

- Blomley, Nicholas (2015). The territory of property. *Progress in Human Geography* 40:5, 593–609.
- Bela, John (2015). User-generated urbanism and the right to the city. Teoksessa Jeffrey Hou, Benjamin Spencer, Thaisa Way & Ken Yocom (toim.) *Now Urbanism: The Future City is Here*. London: Routledge, 149–164.
- Benda-Beckmann, Franz von & Benda-Beckmann, Keebet von (2014). Places that come and go: a legal anthropological perspective on the temporalities of space in plural legal orders. Teoksessa Irus Braverman, Nicholas Blomley, David Delaney & Alexandre Kedar (toim.) *The Expanding Spaces of Law. A Timely Legal Geography*. Stanford: Stanford University Press, 30–52.
- Braverman, Irus & Blomley, Nicholas & Delaney, David & Kedar, Alexandre (2014). Introduction: expanding the spaces of law. Teoksessa Irus Braverman, Nicholas Blomley, David Delaney & Alexandre Kedar (toim.) *The Expanding Spaces of Law. A Timely Legal Geography*. Stanford: Stanford University Press, 1–29.
- Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (2002). Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 7–17.
- Delaney, David (2015a). Legal geography I: Constitutivities, complexities, and contingencies. *Progress in Human Geography* 39, 96–102.
- Delaney, David (2015b). Legal geography II: Discerning injustice. *Progress in Human Geography* 40:2, 267–274.
- European Union (2012). Consolidated version of the treaty on European Union. Official Journal of the European Union C 326/1.
- Gray, Kevin & Gray, Susan Francis (1998). The idea of property in land. Teoksessa Susan Bright & John K. Dewar (toim.) *Land Law: Themes and Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 15–51.
- Hallituksen esitys (2015). Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta. HE 29/2015.
- Holopainen, Heikki & Huttunen, Kimmo & Malin, Kimmo & Partinen, Hanna (2013). *Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat*. Ympäristöministeriön raportteja 19. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Hou, Jeffrey (2010). (Not) your everyday public space. Teoksessa Jeffrey Hou (toim.) *Insurgent Public Spaces: Guerrilla Urbanism and the Remaking of Contemporary Cities*. London: Routledge, 1–17.
- Hallintolainkäyttölaki* (1996).
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus (2014). *Vuosikertomus 2014*.
- Korkein hallinto-oikeus (2014). *Vuosikertomus 2014*.
- Korkein hallinto-oikeus (2015a). *Muu päätös 2444/2015*.

- Korkein hallinto-oikeus (2015b). *Muu päätös 392/2015*.
Kuntalaki (2015).
Maankäyttö- ja rakennuslaki (2000).
Nyman, Kaj (2000). Maankäyttö- ja rakennuslaki: henki vai kirjain? *Yhdyskuntasuunnittelu* 38:2, 6–16.
Rannila, Päivi & Mitchell, Don (2016). Syracuse, sidewalks, and snow: the slippery realities of public space. *Urban Geography* 37:7, 1070–1090.
Ratkaisujen Suomi (2015). Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
Singer, Joseph William (2000). Property and Social Relations. From Title to Entitlement. Teoksessa Chales Geisler & Gail Daneker (toim.) *Property and Values. Alternatives to Public and Private Ownership*. Washington D.C.: Island Press, 3–19.
Tuomioistuinmaksulaki (2015).
Turun hallinto-oikeuden vuosikertomus 2014.
Vaasan hallinto-oikeuden vuosikertomus 2014.
Valverde, Marina (2009). Jurisdiction and scale: legal 'technicalities' as resources for theory. *Social & Legal Studies* 18, 139–157.
Valverde, Marina (2012). *Everyday Law on the Street. City Governance in an Age of Diversity*. Chicago: The University of Chicago Press.
Warsta, Matias & Ekroos, Ari (2006). *Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa*. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 19.
Westin, Sara (2014). *The Paradoxes of Planning: A Psycho-Analytical Perspective*. Surrey: Ashgate.
Yarwood, Richard (2014). *Citizenship*. London: Routledge.
Young, Iris Marion (2003). *Political responsibility and structural injustice*. The Lindley Lecture, The University of Kansas.

Kenelle kaupunkitila kuuluu?

Kaupunkien julkiset tilat oikeuksien verkostona

Riku Newonen

Johdanto

Tässä artikkelissa luodaan yleiskuva siitä, miten kaupunkirakenteen erilaiset alueet määritellään ja mitä tilan määrittely julkiseksi tilaksi tarkoittaa oikeudellisesti. Artikkelissa tarkastellaan myös, miten kaupunkitilojen määrittely ja sääntely vaikuttavat kaupunkilaisten mahdollisuuksiin osallistua kansalaisyhteiskunnan ja yhteiskunnan toimintaan, sekä kaupungin kehittämiseen.

Artikkeli on luonteeltaan oikeustieteellinen, mutta se asettaa julkisen tilaan liittyvät ulottuvuudet monitieteisen tutkimuksen kontekstiin. Kaupunkien tilojen määritelmistä seuraa oikeudellisia vaikutuksia, joita tässä kirjoituksessa havainnollistetaan. Lähestymistapaa on oikeustieteessä kutsuttu ongelmakeskeiseksi tutkimukseksi (Hirvonen 2012). Siinä kohteen tarkastelu yhdistetään oikeudellisiin säännöksiin ja lopputuloksena on systematisoitu oikeudellinen analyysi. Tässä artikkelissa kysytään, miten julkinen tila määrittyy oikeudellisesti, kenelle julkinen tila kuuluu, ja mitä oikeudellista merkitystä on julkisen tilan määritelmällä.

Tarkempi näkökulma on oikeusmaantieteellinen (Mitchell 2003; Blomley 2014; vrt. Rannila tässä teoksessa). Aiempaan suomalaiseen tutkimukseen verrattuna artikkeli kiinnittyy enemmän oikeuteen kuin maantieteeseen (Ridell ym. 2009). Tarkastelu kaupunkilaisten oikeuksista kaupungissa osoittaa toisiinsa kytkeytyvien oikeuksien verkoston. Sitä arvioidaan sen perusteella, miten ihmisten erilaisia toimintaedellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan julkisessa tilassa säännellään.

Julkinen tila on kaikkien vapaasti käytettävissä. Tämän lisäksi on puolijulkisia tiloja, joista merkittävin osa palvelee julkisenhallinnon tai kaupan tarkoituksia. Näiden tilojen käyttöä voidaan jossain määrin rajoittaa. Kolmas ryhmä on yksityinen tila, jossa yksityisyyden intensiteetti voi vaihdella esimerkiksi pihasta asunnon sisätiloihin, tai toimistorakennuksen aulasta lukittujen ovien takana oleviin työhuoneisiin. Edellä kuvatut jaottelut koskevat rakennettua ympäristöä. Rakennetun ympäristön ulkopuolella jokamiehenoikeudet koskevat myös toisen omistuksessa olevaa aluetta.

Oikeudellisessa yhteydessä tila on usein absoluuttinen, eli sitä tarkastellaan fyysisenä ja mitattavissa olevana tilana, joka voidaan esittää kartalla (Agnew 1987, 13). Olennaisia ovat sijainti, etäisyydet ja se kuinka karttaan piirretyt tilaa jäsentävät geometriset kuviot nimitään. Oikeudellisesti tila on pystytävä paikantamaan ja määrittämään sellaisella tarkkuudella ja pysyvyydellä, että siitä on mahdollista johtaa oikeuksia ja velvollisuuksia. Suurin osa tilasta omistetaan ja omistusoikeus on pystytävä osoittamaan, useimmiten kartan, rajatolppien ja koordinaattien avulla (Blomley 2014, 78).

Oikeusmaantieteessä voidaan käsitellä muitakin tilakäsityksiä, mutta silloin, kun oikeus toteuttaa yhteiskunnallista tehtäväänsä oikeuksien ja velvollisuuksien osoittajana, on perustana absoluuttinen käsitys tilasta. Kirjoituksessa sivutaan myös relatiivista tilakäsitystä, jossa tila määrittyy suhteessa ihmisiin, asioihin, esineisiin tai tilanteisiin. Tällaiset käsitykset tilasta näkyvät, kun tilassa toimitaan ja huomioidaan tilaan liittyvät käsitykset ja tunteukset – ihmisten elämismailma (Bäcklund 2002; ks. myös Pyyry ym.; Leino & Halme tässä teoksessa). Oikeudellisesti elämismailma saa merkitystä, kun absoluuttista tilaa koskevat säännökset määrittävät myös tilan kokemista, joka voi muuttua, tai kokemusta voidaan muuttaa muuttamalla tilan määrittystä (Braverman ym. 2014). Ihminen voi kokea alueella asumisen, alueen käyttötarkoituksen, kaupunkilaisidentiteettinsä tai kansalaisuutensa perusteella saman kaupunkitilan hyvin eri tavoilla kuin joku toinen kaupunkilainen, jolloin myös heidän oikeudelliset odotuksensa ja toimintansa ko. tilassa poikkeavat toisistaan.

Oikeudellisessa näkökulmassa olennaista on se, miten oikeus ymmärretään kulloisessakin kontekstissa. Kaupunkitilan ja kaupunkilaisen oikeudellisessa

tarkastelussa on kyse hierarkkisesti ja käsitteellisesti erilaisista oikeuksista, joista muodostuu kaupunkitilan oikeuksien, velvollisuuksien ja kieltojen verkosto. Verkoston muodostavat julkista valtaa sääntelevät lait ja normit. Kaupunki hallinnollisena yksikkönä on kunnallisen itsehallinnon nojalla oma itsenäinen oikeudellinen entiteettinsä, mutta samalla valtion tavoin osa julkista valtaa. Julkista valtaa sitovat normit sitovat myös kaupunkia, mutta kaupunki toimijana on aina myös suhteessa valtioon ja muihin julkisen vallan edustajiin.

Kaupunkilaisella on ihmis- ja perusoikeuksia, jotka vaikuttavat etenkin vertikaalisuhteessa julkiseen valtaan. Vertikaalisuhteessa vastakkaisparit ovat julkinen valta ja yksilö. Horisontaalisuhteella tarkoitetaan puolestaan näkökulmaa, jossa julkisen vallan tehtävä on normeilla ja valvonnalla edistää kaikkien ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista yksilöiden välisessä kanssakäymisessä. Monilla ihmis- ja perusoikeuksilla on myös kollektiivinen ulottuvuus, kuten ympäristöperusoikeudella tai kulttuuriperinnöllä, joiden katsotaan olevan kaikkien ihmisten yhteistä hyvää.

Ihmisoikeudet on turvattu kansainvälisillä sopimuksilla, kun taas perusoikeudet ovat kansallisella tasolla toteutettuja ihmisoikeuksia. Suomessa ihmis- ja perusoikeudet on turvattu perustuslaissa. Säännöshierarkiassa perustuslaki on ylimpänä ja sitä alemman tason lainsäädännön tulee olla perustuslain mukaista. Ihmis- ja perusoikeuksien rajoituksista voidaan säätää vain lailla. Julkisen vallan tehtävä on edistää ja toteuttaa perusoikeuksia mahdollisimman tehokkaasti. Kaupunkien toiminnasta ja kaupunkitilan käytöstä säädetään tavallisessa lainsäädännössä, jolla tarkoitetaan perustuslakia alemmaa aineellista lainsäädäntöä. Aineellisella lainsäädännöllä saatetaan voimaan ihmis- ja perusoikeuksien velvoitteita eli toteutetaan ja myös rajoitetaan ihmis- ja perusoikeuksia käytännössä. Lain nojalla voidaan antaa tarkentavia asetuksia ja lakeihin perustuvia ohjesääntöjä sekä muita normeja, mutta ne edellyttävät aina laissa olevaa oikeusperustetta eivätkä saa rajoittaa ihmis- ja perusoikeuksia kuin rajoitusedellytysten sallimissa puitteissa.

Kansalaisyhteiskunnan elinvoiman näkökulmasta olennaisia ovat oikeudet, joiden avulla julkisessa tilassa voi osallistua yhteiskunnan toimintaan. Näitä ovat erityisesti sananvapaus ja kokoontumisvapaus. Toisaalta julkisessa tilassa osallistuminen ja omien oikeuksien käyttö voi myös edellyttää kaupun-

kilaista suojaavia oikeuksia, kuten yksityisyyden suojaa. Tilojen omistusta suojaava omaisuudensuoja, joten kaupunkitila on useiden ihmis- ja perusoikeuksien lomittama tila, jossa oikeuksia tarkastellaan toiminnan kautta.

Kaupunkitilan määräytyminen

Suomessa kaupunkimaisten alueiden rakentamista ja alueiden käyttöä ohjaa kaavoitus, josta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (Ekroos & Majamaa 2015; ks. myös Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa). Vuodesta 2000 on määritelty valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joihin kuuluu kokonaisuuksia, kuten toimiva aluerakenne, kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja muita vastaavia yhdyskuntarakenteeseen liittyviä tekijöitä. Valtakunnantastosta seuraava on maakuntataso, josta vastaavat maakuntien liitot. Maakuntakaava on ohjenuora kuntien kaavoitukselle. Maakuntakaavassa painopiste on liikenneverkostossa, kuntien välisessä infrastruktuurissa ja ympäristönsuojelussa. Aluehallintovirastot määrittävät samalla pelastus- ja poliisitoimen tarpeet. Maakuntakaavassa määritellään myös yksityiskohtaisempaa alueen käyttöä, kuten tonttialueen antamisesta kaupunkialueen ulkopuoliselle kaupakeskukselle (Ekroos & Majamaa 2015).

Tarkin kaavoitus tehdään kunnissa. Yleiskaavalla määritellään esimerkiksi liikenneväylät koko kunnan alueella tai ohjeistetaan osayleiskaavalla esimerkiksi ranta-alueiden maankäyttöä. Yleiskaava ohjaa myös asemakaavan laatimista. Asemakaava on kaavoista yksityiskohtaisin. Siinä määritellään tarkemmin rakennusten koko, muoto ja rakennusmateriaalit sekä alueiden käyttötarkoitus. Myös julkinen tila määräytyy asemakaavassa, koska siinä määritellään esimerkiksi katualueet, torit ja yleiset virkistysalueet. Kaavoitus määrittelee samalla tilan luonteen yksityiseksi (kuten asuinkäyttö), puolijulkiseksi (kaupallinen tai hallinnollinen käyttö) tai julkiseksi. Kaavoitus määrittää näin myös keille alueet kuuluvat ja oikeudellisen viitekehysten alueen käytön ja toiminnan sääntelylle. Varsinaista velvoitetta kaavoittaa julkista tilaa ei ole ja kenelläkään ei näin ollen ole myöskään juridista oikeutta vaatia julkisen tilan olemassaoloa. Alueiden yleinen tarkoituksenmukaisuus, suunnittelutarvesääntely ja muut tekijät voivat epäsuorasti vaikuttaa onko julkisia

tiloja pakko kaavoittaa. Teoriassa on siis mahdollista tilanne, jossa kaikki tila on joko yksityistä tai puolijulkista.

Kuntalaisten osallistuminen kaavoituksen eri tasoilla perustuu osallistamiseen kuulemisten kautta, huomautuksiin ja valitukseen (myös Rannila; Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa). Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavoituksessa on kuultava niitä, joita kaavoitus koskee ja kaikilla on oltava mahdollisuus tutustua kaavoihin. Erikseen maankäyttö- ja rakennuslain 62 § puhuu osallisista. Osallinen on pääsääntöisesti sellainen toimija, jonka taloudelliseen asemaan tai asumiseen kaava vaikuttaa. Lähtökohtana on yksityinen intressi, jolloin laajempaa kokonaisuutta koskeva kehittäminen tai osallistuminen on kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan vastuulla. Tämä osallistuminen kanavoituu usein julkiseen keskusteluun, jolloin se voi vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, mutta muodollisesti osallistuminen perustuu yksityisintressiin (vrt. Rannila tässä teoksessa).

Kaavoista viestiminen, asiakirjojen julkisuus ja kuuleminen kuuluvat hyvän hallinnon ja julkisen vallan avoimuuden lähtökohtiin, jotka on turvattu ihmis- ja perusoikeuksin. Nämä keinot ovat osa kaavoituksen sääntelyä prosessina, eivät niinkään kaavoituksen sisällöllistä sääntelyä. Viestiminen tarkoittaa usein virallisia ja hyvin muodollisia viranomaiskielellä kirjoitettuja ilmoituksia kaavan valmistelun aloittamisesta. Jotkut kaupungit lähettävät kaavoitusyhteenvedon kaupunkilaisille kerran tai kaksi vuodessa. Osallistumishaasteet voivat kaavaprosessissa kertautua: kaavaan kuuluvat piirustukset ja pienoismallit liittyvät absoluuttiseen tilakäsitykseen, jossa painopiste on sosiaalisen, symbolisen ja toiminnallisen tilan asemesta fyysisessä tilassa, minkä lisäksi kaavaprosessin kieli on juridista asiakieltä. Nämä yhdessä vaikuttavat siihen, että kaupunkilaiset eivät usein tiedä millä ”kielellä” ja millä tavoin he voivat osallistua prosessiin (Bäcklund 2002, 148–152). Osallistumistilaisuudet ovat virallisia niin kutsun kuin menettelynkin osalta. Kaavapäätöksistä voi valittaa ja valitusmahdollisuus kunnan päätösvaltaan kuuluvien kaavojen osalta on kunnallisvalitus, jonka voi tehdä kuka tahansa kuntalainen (ks. myös Rannila tässä teoksessa). Valitusten menestyminen on usein kytköksissä asiaan liittyvään intressiin, johon ei kuulu yleisen tilan tarjoama mahdollisuus osallistua, kehittää ja toimia vapaasti.

Uusi teknologia on tarjonnut uudenlaisia tapoja osallistaa kaupunkilaisia kaupunkitilan määrittämiseen. Viime vuosina erilaisia paikkatietopohjaisia sovelluksia asukkaiden näkemysten keräämiseen on otettu aktiivisesti käyttöön useissa kunnissa (ks. Kahila & Kyttä tässä teoksessa). Osallistamisen kautta voidaan saada monipuolista tietoa, jonka pohjalta voidaan laatia myös tiloja oikeudellisesti velvoittavia normeja. Esimerkiksi keväällä 2016 Hämeenlinnan kaupunki hyödynsi suomalaista *Cities Skylines* -peliä järjestämällä kilpailun. Peliin oli yhdessä sen kehittäneen Colossal Orderin kanssa laadittu Hämeenlinnan karttapohja, jonka avulla pelaajat kehittivät näkemystään Katuman ja Kantolan kaupunginosien kaupunkitilan käytöstä. Ongelma kyseisessä toimintamallissa on, että ko. peli on kaupallinen ja sen levityksestä vastaa ruotsalainen Paradox Interactive. Osallistuakseen hankkeeseen oli kaupunkilaisen siis ostettava peli ja ladattava karttapohja.

Julkisen tilan säätely ja suhde muihin tiloihin

Julkinen tila on yksinkertaisesti kiteytettynä tila, jonne kuka tahansa voi mennä kysymättä keneltäkään lupaa. Yksityisen tilan käytölle edellytetään sen sijaan aina tilan omistajan hyväksyntä. Julkisen tilan tarkastelu edellyttääkin myös yksityisen tilan määrittelemistä. On kiinnostavaa, että oikeudellinen näkökulma tarjoaa tällä hetkellä enemmän yksityiseen kuin julkiseen tilaan liittyviä määritelmiä ja rajoituksia.

Yksityinen tila määrittää julkisen tilan fyysisesti: katua rajoittavat esimerkiksi yksityisomisteiset rakennukset ja pihat. Toisaalta julkisia tiloja on muutettu yksityisiksi tai puolijulkisiksi omistuksen muutosten vuoksi. Suomessa tällaiset tilat ovat kauppakeskuksia ja muita tiloja, joihin ihmisillä on vapaa pääsy. Näin Suomessa yksityistetyt julkiset tilat ovat pääsääntöisesti puolijulkisia. Yhdysvalloissa alueiden kehittämistä ja käyttömahdollisuuksia on tuettu järjestelmällä, jossa tila on yksityisestä omistuksesta huolimatta voitu määritellä julkiseksi tilaksi. Tällaista mallia on toteutettu esimerkiksi New Yorkissa, jossa ylläpitämällä julkista aukiota on ollut mahdollista saada lisää yksityisen tilan rakennusoikeutta (Kayden 2000).

Julkista tilaa määritellään tarkemmin useissa säännöstöissä. Julkiseksi tilaksi on nimetty esimerkiksi kadut, katuaukiot, torit, puistot, virkistysalueet,

liikennealueet tai asemakaavan ulkopuoliset tilat, joita voidaan käyttää vapaasti. Rakennetun ympäristön ulkopuolella vaikuttavat jokamiehenoikeudet, jotka eivät kuulu artikkelin aihepiiriin, mutta ovat olennainen suomalainen tilan käyttöä säätelevä ilmiö. Monissa muissa maissa tilojen käytön lähtökohta on yksityisomistus, eikä sitä laajenneta jokamiehenoikeuksilla.

Julkisen tilan kulkurajoituksista säädetään poliisilain perusteella sisäministeriön asetuksella. Kulkurajoitettuja alueita ovat esimerkiksi pienet lentokentät, vankilat, muuntoasemat ja voimalat, sekä ylimmän valtiojohdon käytössä olevat tilat. Kulkurajoituksia on säädetty myös puolustusvoimien käyttämille alueille. Vankilat, valtioonjohdon ja puolustusvoimien tilat ovat julkisen vallan omistamaa tilaa, joiden käyttöä on rajoitettu erityissäätelyllä. Samassa yhteydessä on säädetty myös esimerkiksi sellaisten yksityisten yritysten kuin voimansiirtoyhtiö Fingrid ja öljynjalostamo Neste Oyj:n tilojen kulkurajoituksista.

Julkiseen tilan säätelyyn liittyy olennaisesti julkisrauha samalla tavoin kuin kotirauha suojaa yksityistä tilaa. Suomessa on turvattu oikeus yksityisyyteen, johon kuuluu kotirauha. Kotirauhan piiriin kuuluvat koti, pihapiiri, mökki, hotellihuone ja asuntovaunu sekä muut tilat, joita käytetään kodinomaiseen asumiseen ja joissa voi perustellusti olettaa olevansa kodinomaisessa tilassa (Neuvonen 2014, 107–136). Samanlaista suojaa antaa rikoslaissa kriminalisoinnilla suojattu julkisrauha, joka suojaa liikehuoneistoja, kokoustiloja, virastoja, kouluja, vankiloita, museoita, kasarmialueita tai tiloja, joissa on ihmisiä, mutta tila ei ole omistuksen tai käytön perusteella julkinen. Esimerkiksi virastotalon tai toimistotalon aula voi olla julkista tilaa, mutta ovien takana olevat työhuoneet ja henkilökunnan tilat olla julkisrauhan piirissä.

Julkista tilaa eivät ole yksityisomistuksessa olevat suljetut alueet, kuten varastoalueet. Jos alueella oleskellaan luvatta, voi kyse olla koti- tai julkisrauhan rikkomisesta tai hallinnan loukkauksesta. Sen sijaan esimerkiksi taloyhtiön pihamaa ja nurmikko eivät ole minkään suojan piirissä, ellei niillä tapahtuva toiminta häiritse tai loukkaa asukkaiden oikeuksia tai alue ole aidattu. Erilaisilla yksityisalue -kylteillä ei ole merkitystä, jos alue ei kuulu edellä mainittujen oikeudellisten rauhojen tai esimerkiksi poliisilaisissa tarkoitettujen kulkurajoituksen piiriin (vrt. Kallio & Häkli tässä teoksessa).

Oikeudellisesti tilan yksityinen luonne toteutuu siten, että ilman omistajan suostumusta tapahtuva tilan käyttö tai tilaan saapuminen on rangaistava teko. Tila voi olla myös edellä mainittujen julkisen vallan säätämien kulkurajoitusten piirissä. Käyttörajoitukset perustuvat siis tilan omistamiseen, käyttötarkoitukseen ja suojeluun tilan loukkaukselta. Henkilö voidaan myös poistaa yksityisestä tilasta tai loukkaus keskeyttää. Julkisessa tilassa oleskelu tai käyttö ei sen sijaan edellytä kenenkään suostumusta eikä ketään voida poistaa tilasta oleskelun ja säännöksiä noudattavan käytön perusteella. Julkinen tila oikeudellisesti määriteltyinä on kaupunkitilaa, joka on *vapaata yksityiseen tilaan kohdistuvista käyttörajoitteista ja seurauksista eikä siihen kohdistu käyttö- tai kulkurajoitusta*.

Avoimen julkisen tilan ja suljetun yksityisen tilan väliin sijoittuu puolijulkinen tila. Kaupungissa suurin osa puolijulkisesta tilasta on kaupallista tilaa. Puolijulkiseksi tilaksi on mainittu myös taloyhtiöiden pihat ja vastaavat alueet, mutta ne ovat enemmän puoliyksityisiä, koska lähtökohta on yksityisomistuksessa ja -käytössä. Kaupallinen tila kuten ostoskeskukset, virastot ja vastaavat on määritelty avoimeen julkiseen käyttöön, jota kuitenkin voidaan rajoittaa määrättyjen ehtojen täytyttyessä. Esimerkiksi kauppakeskuksissa tilan valvontaan kohdistuva intensiteetti vaihtelee sen mukaan, onko kyse liikkeestä vai käytävästä: käytävä on enemmän julkista tilaa ja käytävältä henkilön saa poistaa vain häiritsevän, vaarallisen tai päihtyneen käytöksen perusteella. Sen sijaan liikkeistä henkilön saa poistaa tai pääsyn liikkeeseen estää lähes vapaasti, kunhan peruste ei ole syrjivä eli esimerkiksi sukupuoli tai ihonväri. Kauppakeskuksissa keskeistä on, että niissä oleskeluun liittyy kaupallisuus. Kaupallisuus vastaa joidenkin käyttäjien oletuksia. Samalla kaupallisiin tiloihin liittyy oletus valvonnasta, joka vahvistaa turvallisuudentunnetta ja antaa syyntä käyttää puolijulkista tilaa. Lähtökohta on kaupallisten palveluiden käyttäminen ja kaupalliselle informaatiolle alttiina oleminen, mutta tilan varsinainen käyttötarkoitus- ja kokemus riippuvat aina käyttäjistä, ei niinkään tilan omistajasta. Esimerkiksi Nuorison oleskeluun liittyvissä tutkimuksissa korostuu tarve olla samassa tilassa muiden nuorten kanssa ja poissa aikuisten kontrollista (Tani 2012).

Yhdysvaltain Floridassa sijaitsevaa Disney Worldia on kutsuttu maailman ensimmäiseksi tekijänoikeudella suojatuksi kaupunkitilaksi. Vastaavia viihdetuotteisiin perustuvia huvipuistoja ja alueita on maailmalla paljon. Luonteeltaan tilat ovat puolijulkisia, mutta tekijänoikeus ja usein tavaramerkkioikeus antavat lisää mahdollisuuksia määritellä sitä, kuinka tilasta voi keskustella ja tilaa voi muuttaa. Tilaan kohdistuu enemmän yksinoikeuden omistajalle antavia oikeuksia kuin tyypilliseen puolijulkiseen tilaan. Suomessa vastaavanlaisia esimerkkejä ovat Muumimaailma ja Angry Birds -leikkipuisto. Samalla kun lapsille annetaan mahdollisuus leikkipaikkaan, markkinoidaan hahmovierailuiden ja logojen avulla tekijänoikeudella ja tavaramerkillä suojattuja tuotteita ja brändiä, minkä vuoksi leikkipuistojen laitteiden ilmiasu saa myös tekijänoikeuden ja tavaramerkin suojan.

Puolijulkisten ja etenkin julkisten tilojen kaupallistuminen on ongelmallista, koska tilojen käyttö on riippuvaista ostovoimasta ja halusta kuluttaa. Samalla päätösvalta tilojen käytöstä on siirtynyt demokraattisesti valitulta julkiselta vallalta yksityisille. Tämä mahdollistaa tarkemman rajauksen siitä kuka tilaa voi käyttää. Julkisten tilojen kaventuessa vähenevät myös ihmisten mahdollisuudet osallistua yhteiskunnan ja kansalaisyhteiskunnan toimintoihin. Mitä huonommin julkinen tila on tavoitettavissa ja mitä enemmän siihen kohdistuu rajoituksia, sitä vähemmän on tilaa spontaanille ja ihmisistä itsestään lähtevälle osallistumiselle (Massey 2005, 150–155). Muutos ei ole yksiselitteisesti kielteistä, mutta on syytä huomioida oikeusjärjestelmän mahdollistamat rajoitukset sille, kuinka tilaa käytetään ja kuka sitä voi käyttää (Koskiaho 2002).

Julkisen tilan tarkoitus ja sen valvonta

Kaupunkisuunnittelussa julkinen tila nähdään usein vertauskuvallisesti kaupunkilaisten olohuoneena tai kohtaustilana, jolloin se on osa kaupunkilaisten sosiaalista elämää ja jopa sen mahdollistaja. Hannah Arendtin mukaan julkisessa tilassa näyttäytyään muille ja pyritään vuorovaikutukseen muiden kanssa, mikä korostaa, että julkisella tilalla on oma erityinen roolinsa yhteiskunnassa (Arendt 2002). Julkinen tila onkin tarjonnut etenkin ylemmille yhteiskuntaluokille tilan, jossa myös eri sukupuolta olevat voivat sove-

liaasti näyttäytyä ja tulla nähdyiksi. Tällaisesta tilasta hyvä esimerkki on Jane Austenin useissa romaaneissa näyttämönä toimivan Bathin kaupungin suuret aukiot ja ruohokentät.

Jürgen Habermasin ajattelussa julkinen tila toimii kontekstina demokraattiselle ja vastavuoroiselle keskustelulle, joka johtaa yhteiseen mielipiteenmuodostukseen (Habermas 2004). Julkisen tilan kautta vaikutetaan yhteiskuntaan ja kansalaisyhteiskuntaan, jolloin huoli julkisen tilan lisääntyvästä valvonnasta ja muuttumisesta puolijulkiseksi on myös ymmärrettävää. On jopa puhuttu julkisen tilan kuolemasta, joka liitetään väitteeseen kaupunkien kasvavasta demokraatiavajeesta, koska puolijulkisessa tilassa ihmis- ja perusoikeutena turvattu osallistumisoikeuksia voidaan rajoittaa helpommin kuin julkisessa tilassa (Massey 2005, 152–153). Esimerkiksi sosiologi Zygmunt Bauman on todennut, että puolijulkiset tilat rohkaisevat mieluummin käymiseen kuin kanssakäymiseen (Bauman 2002).

Julkinen tilaa käyttävät paitsi kaupungin asukkaat, myös kaupungissa työssäkäyvät ja kaupungissa vierailevat ihmiset. Julkinen tila altistaa kaupungin ja yhteiskunnan monimuotoisuudelle ja monipuolisuudelle, koska ketään ei voida ilman perustetta sulkea sen ulkopuolelle. Kaupungin imagossa julkinen tila on se tila, joka tyypillisesti esittäytyy kuvissa ja jossa kaupunkilaiset ovat yhdessä erilaisissa tapahtumissa. Tila tuo yhteen erilaiset toimijat ja tukee näin osallistumista. Usein viitataan antiikin agoroihin, joissa markkinoiden lisäksi keskusteltiin politiikasta ja filosofiasta vapaiden miesten kesken. Tämä muistuttaa samalla myös siitä, että kohtaamiset eivät koskaan ole sosiaalisesta kontrollista vapaata.

Tilojen valvontaan liittyy olennaisesti ajatus niiden turvallisuudesta. Valvontaan liittyy järjestyksen ylläpito. Kaupunkien järjestyssäännöt korvannut järjestyslaki oikeuttaa poliisin puuttumaan toimintaan julkisessa tilassa, jos se on tarpeen henkilöiden suojan, omaisuuden suojan tai häiritsevän käytöksen vuoksi. Rikoslaisa on kriminalisoitu erikseen vaaran aiheuttaminen ja sukupuolisiveellisyuden julkinen loukkaaminen. Tuntemattomien ihmisten kokoontuminen julkiseen tilaan voi myös luoda turvattomuutta, jonka vuoksi tiloihin asennetaan valvontakameroita, tai alueella käy vartijoita. Suomessa kameravalvonnasta ei ole varsinaista lainsäädäntöä, vaan sitä säännellään epä-

suorasti salakatselusäännöksen kautta. Suuri osa julkisesta tilasta on jonkinlaisen kameravalvonnan piirissä. Kameravalvonnan kattavuudesta huolimatta eivät viranomaiset, saati yksityiset pääse käsiksi kaikkeen valvonnan avulla saatuun tietoon. Toisten ihmisten kotirauhan suojaamaa aluetta ei saa kuvata, ja jos kameravalvonnassa voidaan tunnistaa henkilö, on kyse henkilötiedosta, jota säännellään puolestaan henkilötietosääntelyn kautta. Tämän vuoksi kameravalvonnasta tulee ilmoittaa selkeästi. Toisaalta valvonta voi myös lisätä pelkoa, jolloin julkinen ja puolijulkinen tila koetaankin turvattomaksi (Koskela 2009).

Valvonta kytkeytyy myös kysymykseen julkisen tilan ”pintojen” käyttämisestä. Esimerkiksi graffitteja voidaan pitää töhryinä, joita tekemällä voi syyllistyä rikokseen, tai on ainakin veloitettu maksamaan graffitin siivouksen aiheuttamat kulut (Nyyssönen 2009). Graffitit voidaan käsittää myös taiteena ja joihinkin julkisiin tiloihin on erikseen tilattu graffititaidetta. Graffitien vastustamiseen puolestaan liittyy kaksi ulottuvuutta: graffitit luovat kuvaa ympäristön turvattomuudesta ja osa graffitintekijöistä edustaa sellaisia alaryhmiä, jotka on helppo leimata. Graffitit voivat olla myös osa joidenkin (nuoriso)ryhmien ideologiaa, jolloin ne ovat osa poliittista taistelua tilan luonteesta (Koskela 2009, 282–293). Ruotsalaisen kaupunkitaiteilijan Akayn mukaan nimetty akaysmi perustuu ajatukseen, että kaupunkitila on yksityinen tila, jota kukin voi järjestellä kuin olohuonetta (Kymäläinen 2009, 91–92). Toisena ääripäänä Helsingin Stop töhryille -kampanjassa kaikki pinnat nähtiin omaisuutena ja pintoihin koskeminen oli turmelemista, riippumatta oliko tila julkista vai yksityistä. Nykyään Helsingissä on luvallisia graffitiseiniä ja suuria seinämaalauksia. Vuoden 2017 aikana erityisesti nämä suuret seinämaalaukset eli muraalit ovat kasvattaneet suosiotaan Suomessa.

Graffitikysymyksessä voidaan painottaa sananvapautta ja taiteen vapautta, tai rajata ne pois vetoamalla ainoastaan omaisuudensuojaan (Neuvonen 2012, 385). Teoreettisena kysymyksenä voidaan pohtia esimerkiksi tunnetun katu-taiteilija Banksyn teoksia, joilla on suuri varallisuusarvo. Teoksen poistamisesta töhrynä voisi siten olla enemmän haittaa omaisuudelle kuin sen säilyttämisestä. Töhryn ja taiteen raja on kiinni arvostuksesta, jolla voi olla oikeudellisia seurauksia, jos graffitien taiteellista arvoa ja varallisuusarvoa määritellään.

Tämä edellyttää portinvartijoita: mediaa ja mesenaatteja. Tämä jakaa graffitintekijöitä ja katutaiteilijoita, sillä osalle paheksunta on osa toimintaa, jolloin tarkoitus on toimia sosiaalisia normeja vastaan ja toisinaan jopa rikkoa lakia (Fransberg 2014, 295–296).

Julkisen tilan käytön rajoitteet oikeudellisesti

Poliittiseen osallistumiseen kuuluu perusoikeutena turvattu mahdollisuus osoittaa mieltä ja kokoontua. Tällaiseen toimintaan julkista tilaa on käytetty aina, kun taas yksityisen tai puolijulkisen tilan kohdalla toimintaa voidaan rajoittaa tai jopa kieltää. Kokoontumisvapauteen liittyy sananvapauden käyttöä, kun kokoontumisessa esitetyt näkemykset saavat sananvapauden suoja (Neuvonen 2012, 157–161). Julkisessa tilassa vallitsee suurin sananvapaus, jota voidaan rajoittaa jälkikäteisten seurausten kautta lähinnä vain, kun ihmisille tai omaisuudelle aiheutuu haittaa. Rajoitukset eivät välttämättä ole kannattavia, kuten Helsingin kaupungin kallis ja tehoton Stop töhryille -kampanja osoitti.

Kokoontumisvapautta turvaavan kokoontumislain mukaan kokoontumisista tulisi tehdä ilmoitus poliisille. Vaikka ilmoitusta ei tehtäisi, tulee poliisin sietää kokoontuminen. Poliisin velvollisuutena on varmistaa kokoontumisten sujuminen ja turvallisuus. Poikkeuksena sellaiset kokoontumiset, jotka aiheuttavat uhkaa ihmisille tai omaisuudelle tai muuten rikkovat lakia. Sietämisestä käy esimerkkinä punkkariryhmien Helsingissä toteuttamat kadunvaltauksiset, joista ei tehty ilmoitusta poliisille. Yksi kadunvaltauksista tukki keskeisen risteyksen tunneiksi. Poliisi kuitenkin salli kadunvaltauksen jatkumisen, turvasi järjestyksen ja jälkeenpäin kiitti tapahtumaa rauhallisuudesta.

Kansalaisten mahdollisuudet järjestää julkisia tapahtumia voivat olla myös riippuvaisia tilan käyttöön liittyvistä kustannuksista. Mielenosoituksia ja pienimuotoista markkinointia varten ei tarvitse hankkia lupaa kaupungilta eikä maksaa julkisen tilan käytöstä. Sen sijaan, jos tapahtuma tarvitsee tilaa, telttoja yms. rakenteita, on haettava maksullinen lupa. Poikkeuksena tilaisuudet, jotka on järjestetty ilman lupaa, mutta jotka kuuluvat sietämisvelvollisuuden piiriin. Tällaisista tilaisuuksista ei veloiteta, vaikka tapahtuma rajoittaisi julkisen tilan käyttöä.

Toinen esimerkki julkisessa tilassa tapahtuvien kokoontumisten tai tapahtumien sääntelystä muuten kuin kokoontumislainsäädännön kautta liittyy rikoslaissa kriminalisoituun sukupuolisiveellisyyden julkiseen loukkaamiseen, jota sovelletaan nykypäivänä niin sanottuun puskaseksiin ja itsensäpaljastajiin. ”Loukkaaminen” voi toteutua myös julkisissa esityksissä, joissa on nähtävissä alastomuutta tai sukupuoliyhteys. Säännöstä on sovellettu esimerkiksi Baltic Circle -teatterifestivaalin teatteriesitykseen, jossa vanhan naishenkilön oli tarkoitus istua alasti kopissa kadulla. Poliisin mukaan tässä tapauksessa syyllistyttäisiin rikokseen ja tilanne ratkaistiin pukemalla naishenkilölle alusvaatteet. Monissa muissa maissa esitys on kuitenkin toteutunut suunnitellusti ja Suomessakin on aiemmin esitetty alastomuutta sisältäviä taide-esityksiä julkisessa tilassa. Poliisin päätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen, jonka mukaan poliisin päätös kuitenkin oli oikea, koska ohikulkijoita ei informoitu esityksestä ja esitys olisi voinut aiheuttaa joissakin ohikulkijoissa pahennusta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 2017:151 mukaan poliisilla ei silti ollut oikeutta kieltää tapahtumaa. KHO:n mukaan rikoksen tunnusmerkistön täyttyminen oli tulkinnanvaraista ja tällainen ennakkotulkinta ei oikeuttanut loukkaamaan perustuslaissa turvattua kokoontumisvapautta. Keväällä 2016 maksullisen taidefestivaalin yhteyteen suunniteltiin puolestaan valaisematonta telttaa, jossa täysi-ikäiset henkilöt voisivat harrastaa seksiä. Festivaalijärjestäjän tuli vastuu- ja lupakysymysten vuoksi hankkia kokoontumiselle lupa poliisilta, joka epäili paritusta. Nämä kaksi esimerkkiä osoittavat, että joissakin tapauksissa huolimatta oikeudesta kokoontumiseen ja poliisilla olevasta sietovelvollisuudesta, voidaan kokoontumisia rajoittaa muiden lakien kautta. Usein nämä toimenpiteet ovat ristiriidassa sovelletun lain tarkoituksen, kokoontumislain tarkoituksen ja kokoontumisvapauden kanssa.

Kolmas esimerkki liittyy uhka-arvioon. Tammikuussa 2013 suomalaista äärioikeistoa käsittelevään kirjaan liittyvässä tapahtumassa Jyväskylän kirjastossa oli häiriöitä ja ihmistä puukotettiin. Vastaava tilaisuus Kotkassa peruttiin, koska poliisi epäili tilaisuuden turvallisuutta ja edellytti pelastuslain mukaista suunnitelmaa sekä järjestysmiehiä, vaikka tilaisuuksien turvallisuuden takaaminen on poliisien velvollisuus. Tilaisuus peruuntui koska pelastuslain pelastussuunnitelma tulee toimittaa neljätoista vuorokautta ennen tilaisuut-

ta, eikä näin tapahtunut. Määräaika kokoontumisilmoitukselle on puolestaan viisi vuorokautta. Poliisin on turvattava tilaisuus myös silloin, jos tilaisuudesta ei ole tehty ilmoitusta ja tarvittaessa määräajasta on joustettava.

Esimerkit osoittavat, että oikeudellinen viitekehys mahdollistaa erilaisia ratkaisuja julkisten tilojen käytöstä, vaikka se on periaatteessa kokoontumisvapauden ja kokoontumislain perusteella turvattu. Kadunvaltauksset ovat olleet järjestäjälle ilmaisia, kun taas luvallisesta toiminnasta voidaan pyytää korvaus. Toisaalla kokoontumisvapautta on rajoitettu vetoamalla rikoslain säännöksiin ennen rikosta, tai on edellytetty muun lainsäädännön mukaista suunnitelmaa tai menettelyä. Sallivasta menettelystä on hyvänä esimerkkinä se, Helsingin Juhlaviikkojen Huvilateltalle kaavoitettiin oma alue melusta syntyneen keskustelun jälkeen, jolloin meluilmoitusten asemesta konserttitoimintaan riittää rakennuslupa ja meluselvitys ympäristökeskukselle.

Suomessa on perinteisesti totuttu rauhallisiin mielenosoituksiin. Poikkeuksina esimerkiksi itsenäisyyspäivän Kuokkavieras-tapahtumat ja Smash Asem -mielenosoitus, joissa aiheutettiin vahinkoa omaisuudelle ja poliisi turvautui myös voimatoimiin. Vastamielenosoituksia Suomessa ei ollut ennen vuosien 2015–2016 pakolaiskriisiä. Etenkin rasmin vastustajat ovat väitänneet poliisin suojelevan äärioikeiston mielenilmauksia ja puuttuvan vastamielenosoitukseen. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan rauhanomaista mielenosoitusta tulee kuitenkin suojata väkivaltaiselta vastamielenosoitukselta, tai muunlaiselta fyysiseltä provokaatiolta. Samaan rajanvedon problematiikkaan kuuluvat myös esimerkiksi jalkapallojoukkueiden kannattajien marssit. Parhaimmillaan ne ovat kulttuuria ja osallistumista oman yhteisön toimintaan, varjopuolena on esiintynyt yhteenottoja ja äärioikeiston tunnuksia. Itse stadionit ovat pääsääntöisesti puolijulkisia tiloja, joihin tarvitaan pääsylippu ja järjestäjällä on tarvittaessa oikeus poistaa niistä henkilöitä.

Toimimiseen ja osallistumiseen liittyy myös kysymys, miten yksittäinen henkilö voi toimia eri tiloissa ja millaisia toimia häneen voi kohdistua. Yksityisyyden suojaa kaupunkitilassa arvioidaan paikkakriteerillä, joka liittyy henkilö- ja tilannekriteeriin. Julkisessa asemassa olevalla henkilöllä ei ole yksityisyyden suojaa julkisella paikalla, toisin kuin tavallisella henkilöllä. Suojan

arviointiin liittyy myös se, onko kyseessä sellainen asia tai tapahtuma, jolla on yhteiskunnallista merkitystä tai kiinnostavuutta, jolloin tapahtuman luonne vähentää yksityisyyden suojaa. Arviointi on aina kokonaisarviointi ja perustuu moniin kriteereihin (Neuvonen 2014, 224–231). Mielenosoitukset ja tempaukset ovat pääsääntöisesti yhteiskunnallisesti merkittäviä ja kiinnostavia tapahtumia.

Julkiseen asemaan liittyy yhteiskunnallista valtaa esimerkiksi poliitikkona, korkeana virkamiehenä tai taloudellisena toimijana. Ministerien, kansanedustajien ja yritysjohtajien yksityisyyden suoja on aseman perusteella rajoitetumpi kuin tavallisen kansalaisen. Paikallisten poliitikkojen ja yhteisön vaikuttajien suojaa voidaan arvioida myös aseman perusteella. Väliinpuotoajiksi jäävät julkisuuden henkilöt eli julkkikset, joihin kohdistuu yleistä mielenkiintoa ja jotka oma-aloitteisesti tuovat esiin yksityiselämänsä. Julkkikset ovat mielitevaikuttajia, jolloin yksityisyyden suojaa arvioidaan suhteessa muihin kriteereihin ja henkilön toimintaan. Jos julkis toistuvasti pyrkii julkisuuteen, voidaan suojan tasoa arvioida eri tavalla kuin jos henkilö on julkisuudessa vain työnsä yhteydessä. Kaupunkitilassa esiintyy näin erilaisia yksityisyyden alueita. Kotona yksityisyyttä turvaa kotirauha ja tunkeutumisen, salakatselun ja salakuuntelun kriminalisointi. Kodin piiri antaa eniten suojaa kun henkilö on tilanteessa, jossa yksityisyyden suojan intensiteetti on vähentynyt. Suoja ei täysin katoa julkisessa tai puolijulkisessa tilassa, mutta suojan aste heikkenee ja suojan arviointi monimutkaistuu.

Lopuksi: oikeuden tyhjä taulu – oikeus ja politiikka

Oikeudellinen näkökulma kaupunkitilaan paljastaa, että suhteessa valtaan ja merkitysten antamiseen oikeus on monilta osin tyhjä taulu. Tyhjään tauluun piirretään poliittisella liidulla. Oikeuden tauluun kirjaamalla luodaan määritelmiä, joita oikeuskoneisto toteuttaa. Piirtämällä alue julkiseksi tilaksi siihen liitetään julkiseen tilaan kohdistuvat oikeudet ja velvollisuudet. Oikeus ymmärrettynä lainsäädännöksi ja tuomioistuinratkaisuksi on vallankäyttöä, jossa oikeudellisesti määritellyn prosessin kautta poliittisista päätöksistä tulee oikeutta, joka sitoo vallankäytön kohteita, poliittista toimintaa ja oikeuden käyttöä. Oikeus on jäädytettyä politiikkaa. Joskus osa voidaan ”sulattaa” tai

”pilkkoa”, mutta oikeus on politiikan teon väline ja toisaalta politiikan reuna-
ehtojen määrittäjä. Myös ihmis- ja perusoikeudet ovat sovittuja asioita, joita
voidaan muuttaa tai sovitusta voidaan poiketa.

Kaupunkitilan määräytymisessä on kyse poliittisesta prosessista, jota oi-
keus määrittää: kaavat sitovat ja osallisia on kuultava, mutta kaavan sisältöön
oikeus ei ota kantaa. Kaavoitusprosessiin voidaan sisällöllisin keinoin puuttua
vain, jos siinä rikotaan jotain oikeutta tai jätetään jokin velvollisuus toteutta-
matta. Kaavoissa määritellään julkisen tilan alueet, mutta velvollisuutta julki-
sen tilan kaavoittamiseen ei ole.

Yksityisyyden suojan asteen vaihtelut julkisessa tilassa riippuvat määrit-
telyistä ja määrittäjöistä. Julkisessa tilassa kaupunkilaisilla on yksityisyyden
kehä, joita voidaan kasvattaa tai tuhota. Yksityisyyden kehät ovat olennaisia
julkisen tilan käyttämisessä. Jos kaupunkilaisella ei ole suojaa toisilta kaupun-
kilaisilta, ei julkisen tilan käyttäminen houkuta. Vastineeksi turvallisuudesta
joutuu altistumaan valvonnalle. Valinta yksityisyyden ja valvotun turvallisuus-
den välillä on arvokysymys.

Julkisen tilan käyttäminen itsensä toteuttamiseen ja yhteiskunnalliseen
osallistumiseen on riippuvaista siitä, kuinka määritellään sallittu taide, sal-
littu oleskelu tai kuinka sananvapautta, taiteen vapautta tai kokoontumisva-
pautta tulkitaan. Tulkinnat ovat poliittisia kysymyksiä: jos kaavamuutoksel-
la mahdollistetaan kevyempi melusääntely niin sen tekevät poliitikot ja jos
poliisi tulkitsee luovasti kokoontumisvapautta, voi poliittinen johto puuttua
poliisin toimintaan. Kysymys palautuu poliittisiin arvovalintoihin. Oikeuden
kautta käytetään valtaa, joka kaupungissa näkyy julkisen tilan käyttömahdol-
lisuuksina.

Lähteet

- Agnew, John (1987). *Place and Politics*. Boston: Allen and Unwin.
- Andersson, Harri (2009). Kaupungin julkisen tilan globaali ulottuvuus. Teoksessa Seija Ridell, Päivi Kymäläinen & Timo Nyysönen (toim.) *Julkisen tilan poetiikka ja politiikka. Tieteidenvälisiä otteita vallasta kaupunki-, media- ja virtuaalituloissa*. Tampere: Tampere University Press, 41–59.
- Arendt, Hannah (2002). *Vita Activa. Ihmisenä olemisen ehdot*. Tampere: Vastapaino.
- Bauman, Zygmunt (2002). *Notkea moderni*. Tampere: Vastapaino.
- Bäcklund, Pia (2002). Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 141–156.
- Blomley, Nicholas (2014). Learning from Larry: Pragmatism and Habits of Legal Space. Teoksessa Irus Braverman, Nicholas Blomley, David Delaney & Alexandre Kedar (toim.) *The Expanding Spaces of Law: a Timely Legal Geography*. Stanford: Stanford University Press, 77–94.
- Braverman, Irus & Blomley, Nicholas & Delaney, David & Kedar Alexandre (toim.) (2014). *The Expanding Spaces of Law: a Timely Legal Geography*. Stanford: Stanford University Press.
- Ekroos, Ari & Majamaa, Vesa (2015). *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Helsinki: Edita.
- Fransberg, Malin (2014). Graffititieto – Etnografinen tutkimus graffitimaalareiden alakulttuurista. *Oikeus* 43:3, 292–313.
- Habermas, Jürgen (2004). *Julkisuuden rakennemuutos*. Tampere: Vastapaino.
- Harvey, David (1973). *Social Justice and the City*. Lontoo: John Hopkins University Press.
- Hirvonen, Ari (2012). *Oikeuden ja lainkäytön teoria*. Helsinki: Forum Iuris.
- Kayden, Jerold S. (2000). *Privately Owned Public Place: The New York City Experience*. New York: John Wiley and Sons.
- Koskela, Hille (2009). *Pelkokierre – Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Koskiaho, Briitta (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 36–57.
- Kymäläinen, Päivi (2009). Kaupunkitaide ja tilan herkkäiset käytöt. Teoksessa Seija Ridell, Päivi Kymäläinen & Timo Nyysönen (toim.) *Julkisen tilan poetiikka ja politiikka. Tieteidenvälisiä otteita vallasta kaupunki-, media- ja virtuaalituloissa*. Tampere: Tampere University Press, 91–113.
- Kyttä, Marketta & Broberg, Anna & Kahila, Maarit (2009). Lasten liikkumista ja terveyttä edistävä urbaani ympäristö. *Yhdyskuntatutkimus* 47:2, 6–25.
- Massey, Doreen (2005). *For Space*. Lontoo: Sage.
- Mitchell, Don (2003). *The Right to the City. Social Justice and Fight for Public Space*. New York: The Guildford Press.

Kenelle kaupunkitila kuuluu?

- Neuvonen, Riku (2012). *Sananvapauden sääntely Suomessa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Neuvonen, Riku (2014). *Yksityisyyden suoja Suomessa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Nyyssönen, Timo (2009). Graffitit – kamppailua julkisen tilan ilmiöstä. Teoksessa Seija Ridell, Päivi Kymäläinen & Timo Nyyssönen (toim.) *Julkisen tilan poetiikka ja politiikka. Tieteidenvälisiä otteita vallasta kaupunki-, media- ja virtuaalitiloissa*. Tampere: Tampere University Press, 114–140.
- Tani, Sirpa (2012). Hengailu kaupunkisuunnittelun haasteena. *Haaste* 2012:2, 12–14.

IV

Osallistumisen tilat ja eletty osallisuus



Kuva: Vesa Kanninen

Meluisa osallistuminen kamppailuna kaupunkitilasta – tapaus Kiikelinpuisto

Kirsi Pauliina Kallio ja Jouni Häkli

Johdanto: Melua tyhjästä? Arkinen toimijuus kaupunkipolitiikassa

Kansanvallan toteutumisen edellytyksinä pidetään ihmisten mahdollisuutta julkiseen mielipiteen ilmaisuun sekä valtion velvoitetta järjestää kansalaisille yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa julkiseen päätöksentekoon (ks. myös Jäntti ym. tässä teoksessa). Liberaalin kansalaisuuden keskiössä ovat täten julkisuus, osallisten ääni sekä yleisistä asioista huolehtiminen yhdessä. Periaatteita voidaan toteuttaa sekä edustuksellisen että suoran demokratian keinoin, joten käytännössä kansalaisten toiminta voi saada varsin monenlaisia muotoja ja toteutua yhteiskunnassa eri tavoin kansanvallan muodoista ja perinteistä riippuen.

Kriittisessä kansalaisuuden tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota yleisten demokratiaperiaatteiden heikkouksiin (Fraser 2008; Isin 2012). Yhtäältä ei ole itsestään selvää kenen pitäisi kulloinkin voida osallistua esimerkiksi kaupunkitilan suunnittelua koskeviin kysymyksiin, sillä mielenkiinto suunnittelukysymyksiin ei välttämättä ole palautettavissa tietyissä kaupunginosassa asumiseen (Bäcklund 2002; Bamberg 2014; Mäenpää ym. tässä teoksessa). Toisaalta kaikkien ei ole yhtä helppoa päästä julkisen keskustelun piiriin (Barbero 2012; Bäcklund & Kallio 2012; Lee 2014). Lisäksi kansalaisten 'äänen laatu', mukaan lukien asiasisältö ja esittämistapa, vaikuttavat näkemysten kuulluksi tulemiseen (Lapintie 2002; Häkli 2002; Rannila tässä teoksessa). Ihmisten edellytykset hyödyntää tarjolla olevia vaikuttamismahdollisuuksia vaihtelevat niin ikään yksilöittäin ja ihmisryhmittäin (Bassel & Lloyd 2011). Kuten Häikiö (2014, 121–122) Fraseria (2008) mukaillen esittää, ”usein väheksytyt ja tunnustamatta jäävät kansalaisryhmät ovat muita ryhmiä heikommassa asemassa

taloudellisesti, ja samalla heidän yhteiskunnalliset osallistumismahdollisuutensa ovat muita heikkommat” (myös Häikiö & Snellman tässä teoksessa). Taloudellisen eriarvoisuuden ohella kansalaisten toimijuutta rajoittavat ja mahdollistavat myös muut yhteiskunnalliset asemat. Siinä missä hyvin koulutettu, kaupunkiseudulla asuva ja vakavarainen syntyperäinen suomalainen aikuinen voi halutessaan melko helposti ottaa kantaa itseään koskettaviin asioihin eri kansalaisosallistumisen kanavien tai järjestötoiminnan kautta, voi vaikkapa kouluttamaton, syrjäseudulla asuva ja heikossa taloudellisessa tilanteessa elävä maahanmuuttajataustainen somaliansuomalainen lapsi olla huomattavasti heikommassa asemassa kansalaisuuden käytäntöjen toteuttamisen osalta (vrt. Saeid 2010).

Sekä tutkimuksessa että kansalaistoiminnassa (järjestötoiminta, aktivismi) onkin alettu kiinnittää huomiota sellaisiin kansalaisuuden ulottuvuuksiin, jotka täydentävät vakiintuneita osallistumisen muotoja. Koska kaikkien ääni ei pääse yhtä hyvin kuuluviin julkisessa keskustelussa, on esitetty, että ihmisiä tulisi kuunnella myös matalan kynnyksen toimintaympäristöissä (esim. Buffel & Phillipson 2015; Percy-Smith 2016). Esittämisen tapojen osalta tarvitaan herkkyyttä moninaisille mielipiteiden ja kokemusten ilmaisemisen muodoille. Lisäksi järjestelmien ulkopuolella tapahtuvaa kantaaottavaa toimintaa tulisi huomioida nykyistä laajemmin, koska osallistumisjärjestelmät eivät käytännössä voi tarjota kaikille ihmisille yhdenvertaisia mahdollisuuksia vaikuttaa julkisen päätöksenteon piirissä oleviin asioihin. Kaiken kaikkiaan, kriittistä kansalaisuuden teoriaa kehystää ajatus luovuttamattomasta oikeudenmukaisuudesta, jonka keskeiset periaatteet Nancy Fraser (2008, 16) kiteyttää seuraavasti: ”Oikeudenmukaisuus edellyttää yhteiskunnallisia järjestelyjä, jotka mahdollistavat kaikille ihmisille osallistumisen yhteisölliseen elämään vertaisina. Epäoikeudenmukaisuuden torjumiseksi on purettava institutionalisoituneita esteitä, jotka estävät ihmisiä osallistumasta yhdenvertaisesti sosiaaliseen kanssakäymiseen” (käännös kirjoittajien).

Laajaa kansalaisuuskäsitystä puoltavat puheenvuorot perustuvat kriittiseen kansalaisuus- ja demokratiateoreettiseen tutkimukseen, jonka vaikutusvaltaisiin nykyajattelijoihin kuuluvat muissa Jacques Rancière ja Engin Isin (ks. myös Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Rancière (1994) on

laajentanut ymmärrystä kansalaisen äänen muodostumisesta, ilmaisemisesta, kuulumisesta ja kuulluksi tulemisesta *melun* käsitteen kautta. Isinin (2012) ajatus *tekojen* kansalaisuudesta puolestaan tarjoaa täydentävän näkökulman kansalaisasemaan perustuvien vakiintuneiden käytäntöjen rinnalle. Yhdessä Rancièren hahmottelema melun ja äänen jatkumo ja Isinin näkemys kansalaisuudesta tekoina luovat edellytyksiä kyseenalaistaa perinteisiä kansalaisosallistumista koskevia käsityksiä.

Käsitteellinen liukumo melusta (*bruit*) ääneen (*voix*) on osa Rancièren poliittisen toimijuuden ulottuvuuksia käsittelevää filosofiaa. Hannah Arendtin (1958) hengessä hän rinnastaa äänen käytön yhteisöissä ja yhteiskunnassa tapahtuvaan kanta-aottavaan aktiivisuuteen. Ihmiset toimivat äänen kautta osana poliittisia yhteisöjä (*la politique*). Melu puolestaan viittaa arkisempaan toimeliaisuuteen, joka on äänen muodostamisen ja käyttämisen perusta; kanta-aottavat asenteet ja teot rakentuvat jokapäiväisten kokemusten ja tekemisten pohjalta.

Rancièren ajattelussa sosiaalinen toimijuus muuttuu poliittiseksi (*le politique*) asettuessaan suhteeseen yhteiskuntapolitiikan (*police*) kanssa. Tämä suhde voi olla rakentava tai rikkova eli asettua joko kehittämään tai kyseenalaistamaan vallitsevaa tilannetta. Olennaista on myös huomata, ettei äänen käyttäminen edellytä toiminnalta erityistä muotoa (esim. institutionaalinen tai järjestäytynyt) tai toimijoilta ennalta määriteltyjä asemia tai rooleja (esim. virallinen kansalaisuus, täysi-ikäisyys tai rekisteröity jäsenyys). Kuten melu, myös ääni voi tulla kenen hyvänsä suusta ja missä muodossa tahansa, riippuen siitä kenestä on kyse ja millä tavoin ihmiset päätyvät olemaan suhteessa yhteiskunnallisesti politisoituneeseen asiaan tai tilanteeseen.

Kansalaisuuden teoriassaan Isin hyödyntää näitä rancièrelaisia lähtökohtia. Äänen sijaan hän puhuu teoista (*acts of citizenship*), joiden kautta kansalaisuutta toteutetaan vähemmän muodollisesti kuin kansalaisasemalle (*citizenship as status*) perustuvissa käytännöissä (*citizenship practices*). ”Kansalaisuuden tekojen tunnistamisessa ei ole kysymys toimintojen luokittelusta, vaan tekojen ja vaatimusten perustan ja seurausten tutkimisesta”, Isin muotoilee (2012, 127, käännös kijoittajien). Sekä tekojen perustaa että niiden vaikutuksia hän etsii ihmisistä, jotka poliittisina subjekteina ovat sekä poliittisen toimijuuden läh-

tökohta että sen kohde. Toimimalla tarkoituksellisesti kokemusmaailmastaan käsin ihmiset voivat luoda vaikuttavia tilanteita, yksin tai yhdessä. Vaikutavuudella Isin tarkoittaa yhtäältä muissa ihmisissä tapahtuvia muutoksia ja toisaalta teon saamaa yhteisöllistä tunnustusta. Kansalaisuuden teot kutsuvat ihmisiä mukaan toimintaan, jonka merkityksen he poliittisina olentoina tuntevat joko avoimesti tai implisiittisesti.

Ranciérelaisittain ymmärrettynä sosiaalinen toimeliaisuus ja siinä pulpuileva melu muuttuu poliittiseksi asettuessaan suhteeseen yhteiskunnallisten kysymysten kanssa. Tällöin aktiivisen kansalaisuuden suoranaisena edellytyksenä voidaan pitää 'melun politiikkaa'. Tällä tarkoitamme kaikkea sitä arkista toimintaa, jossa ihmiset muodostavat käsityksiä asioista, omaksuvat asenteita ja toimivat omasta näkökulmastaan oikealta tuntuvilla tavoilla. Isinia seuraten melun politiikan dynamiikaksi voidaan määritellä toimijoiden väliset vaikutussuhteet. Tällä viittaamme siihen, miten ihmiset päätyvät toisinaan toimimaan tavoilla, joihin muut yhteisön jäsenet kiinnittävät huomiota ja jotka kutsuvat heitä toimimaan saman- tai erisuuntaisesti. Esimerkiksi lenkkeilystä innostunut naapuri voi saada muita asukkaita kiinnittämään huomiota terveydentilaansa. Tämän seurauksena jotkut voivat ryhtyä pitämään kunnostaan parempaa huolta, mutta toiset puolestaan saattavat ahdistua huonosta tilanteestaan ja passivoitua entisestään. Tällaisten kokemuserustaisten yhteisöjen rakentuminen on edellytys kansalaisuuden teoille, jotka tunnustusta saadessaan voivat vaikuttaa laajastikin ihmisten ajatteluun, asenteisiin ja toimintaan. Kyseisessä tapauksessa teko voisi saada kipinän vaikkapa lenkkeilijäporukassa heräävästä halusta parantaa alueen ulkoilumahdollisuuksia, mikä laajempaa vastakaikua saadessaan voisi johtaa viheralueen kunnostamiseen (vrt. Mäenpää ym. tässä teoksessa). Tällaiset kansalaisuuden teot eivät edellytä toimijoilta virallista kansalaisasemaa (*citizenship as status*) tai muodollista kansalaistoiminnan tapaa (*citizenship practices*) – kuka vain voi toimia vaikuttavasti arkiyhteisössään omalla tavallaan (ks. myös Rättilä & Rinne tässä teoksessa).

Empiirisissä tarkasteluissaan Rancière ja Isin, samoin kuin monet heidän ajattelustaan luotaavat tutkijat, kiinnittävät huomiota erityisesti arkipolitiikan demokraattisiin seurauksiin eli ihmisten omaehtoisen yhteisöllisen toi-

minnan kriittisiin yhteiskuntapoliittisiin vaikutuksiin (esim. Saeidi 2010; Bassel & Lloyd 2011; Barbero 2012; Lee 2014; Ní Mhurchú 2016; Refstie & Brun 2016). Näissä tarkasteluissa on helppo asettaa kansalaisuuden tekoja toteuttavien ihmisten puolelle, olivatpa he sitten valmistelemassa Ranskan vallankumousta tai vaatimassa ihmisoikeuksia paperittomille asukkaille (edellinen Rancièren, jälkimmäinen Isinin tutkimuksen keskeinen konteksti). Näistä poiketen seuraavassa analyysissä huomion keskipisteenä on poliittiselle toimijuudelle ja kansalaisuuden teoille edellytyksenä oleva melun politiikka, joka ei välttämättä kutsu sympatioita puolelleen.

Kansalaisosallistumisen sijaan analysoimassamme tapauksessa¹ on kysymys mieluummin kansalaisten osallisuudesta ja joiltain osin jopa hylkiökansalaisuudesta (*abject citizenship*). Sharkeyn ja Shieldsin (2008) mukaan jälkimmäinen tarkoittaa kaikkinaista erillisyyttä siitä yhteiskunnasta, joka tarjoaa kansalaisen aseman ja sen mukana tulevat oikeudet kansalaisuuden tekoihin, muttei tunnustusta poliittisen yhteisön jäsenenä. Kuten Fraser (2008, 16) toteaa, tunnustuksen puute ja siihen kytkeytyvät eriarvoistavat asemat heikentävät yhteiskunnallista osallisuutta keskeisesti, talouden rakenteiden ohella. Toisin kuin anarkiassa, jossa toimijuus perustuu yhteiskuntajärjestyksen taroitukselliseen vastustamiseen, analysoimassamme tapauksessa asianosaisten suhtautuminen yhteiskuntajärjestykseen on ennemminkin asenteellisen välinpitämätön. Pohdimme seuraavaksi, miten tämä metelöinti, jollaista päädytään todistamaan monissa yhdyskuntasuunnittelu- ja kaavoitusprosesseissa, voidaan nähdä poliittisen toiminnan ja kansalaisuuden edellytyksenä.

Kiikelinpuisto: mallialueesta kiistakapulaksi

Tarkastelemamme tapaus sai alkunsa, kun Oulun kaupunki päätti 1990-luvun puolivälissä kaavoittaa keskustan välittömässä läheisyydessä sijaitsevan Kiikelin rannan ja sen edustalla olevat saaret. Alueelle haluttiin rakentaa korkeatasoisia asuntoja sekä helposti saavutettava yleinen puisto. Pitkähkön kaavoitusprosessin jälkeen Kiikelin rakentamisesta järjestettiin arkkitehti-

¹ Tapauksen tarkastelu perustuu osittain artikkeliin ”Paikka politiikan välineenä. Nuorten artikuloimaton arkipolitiikka” (Kallio 2012).

kilpailu, jonka pohjalta puntaroitiin erilaisia toteutusvaihtoehtoja (Teknisen keskuksen pöytäkirja 9.1.2007).

Lopputuloksena oli hoitamattoman rantaryteikön ryhdistyminen arvo-kiinteistöjen ja viihtyisän julkisen tilan yhdistelmäksi. Valmistuttuaan alue, ja erityisesti viehättävä merenrantapuistikko, keräsivät kehuja niin kaupunkilaisilta kuin vierailijoiltakin. Kiikelin ja Meritullin yhdessä muodostama puistomainen asuinalue sai vuonna 2002 kansallisen Elävä kaupunkikeskusta-palkinnon ja oli ehdolla Euroopan parhaaksi kaupunkikortteliksi. Alueen toteutus oli monin tavoin onnistunut ja kokeileva, sillä se yhdisti saumattomasti talojen pihat yksityisenä ja puistoalueen julkisena tilana (kuva 1). Läheskään kaikki eivät kuitenkaan pitäneet tulosta tyydyttävänä.

Oulun it-buumin nosteessa merenrantatonteille nousseet kerrostalot herättivät runsaasti julkista keskustelua. Kritiikin kohteina olivat muiden muassa asuntojen korkeat hinnat ja niiden rakenteelliset ratkaisut; kalliit asunnot olivat pieniä ja näin lapsiperheiden kannalta epäkäytännöllisiä. Kärjistyneen



Kuva: Tuomas Kallio

Kuva 1. Kiikelin kiinteästi yhteen liitetty yksityinen asuinalue ja julkinen puisto.

konfliktin osapuoliksi eivät kuitenkaan päätyneet lapsiperheet ja rakennuttaja, vaan uuden alueen kaksi aktiivisinta käyttäjäryhmää: varakkaat vanhukset ja alaikäiset nuoret.

Odotusten mukaisesti Kiikelinrannan asuntoja päätyivät ostamaan pääasiassa varttuneet, hyvin toimeen tulevat henkilöt, jotka halusivat muuttaa keskikaupungille palveluiden ja merinäköalojen äärelle. He eivät kuitenkaan olleet ainoita Kiikelin arvon tunnustaneita ja 'kapitalisoineita' kaupunkilaisia. Asukkaiden ohella puistoalueen löysi nopeasti sen vakituinen käyttäjäkunta, joka koostui pääasiassa nuorisosta. Nuorille Kiikeli ei näyttänyt yksinomaan uutena kaupunginosana. Alue oli palvelullisesti vuosikymmeniä kokoontumispaikkana, jonka sijainti ja rauhallinen ympäristö tarjosivat mukavaa 'hengailutilaa' (ks. myös Pyyry 2016). Toisin kuin alueen suunnittelijat, rakentajat ja asukkaat halusivat ajatella, Kiikeliä ei rakennettu käyttämättömälle jättömaalle, vaan jo aivan tietynlaisessa käytössä olevaan kaupunkitilaan.

Nuoret kansoittivat Kiikelin puiston pääasiassa kesäiltaisina. Viikonloppuisin ja erilaisten tapahtumien aikaan heidän oleilunsa yltyi usein riehakkaaksi ja aiheutti närää erityisesti niiden asukkaiden keskuudessa, jotka mielsivät puiston pihojensa jatkeeksi. Metelistä, roskaamisesta ja muusta häiritsevästä käytöksestä tarpeekseen saaneet asukkaat vaativatkin kaupungilta useaan otteeseen toimenpiteitä häiriöiden poistamiseksi. Taloyhtiöt esittivät kaupungille myös mittavan korvausvaatimuksen puiston asiattomasta käytöstä aiheutuneiden haittojen perusteella. Niiden mukaan kaavoituksessa tehtyjen virheellisten ratkaisujen vuoksi talot olivat kesäkuukausina asuinkehoittomia eivätkä näin ollen soveltuneet ympärivuotisiksi kodeiksi.

Oulun kaupunki vastasi asunto-osakeyhtiöiden vaatimuksiin koko prosessin ajan maltillisesti. Heidän tulkintansa mukaan yli miljoonaan euroon kohonnut yhteiskorvausvaatimus oli perustetun, mutta valitus alueen levottomuudesta aiheellinen (Teknisen keskuksen pöytäkirja 6.10.2006). Jännitteen kärjistyttyä akuutiksi konfliktiksi kesällä 2005 kaupunki ryhtyi etsimään käytännön keinoja tilanteen rauhoittamiseksi. Vuoden 2006 aikana Kiikelin alueen liikennerajoituksia, puistovartiointia ja wc-kapasiteettia lisättiin. Vartiointin parantamiseksi kaupunki asennutti puistoon myös videovalvontakameroita ja tiivistä yhteistyötä poliisin kanssa. Taloyhtiöitä sen sijaan keho-

tettiin erottamaan yksityinen julkisesta tilasta aitaamalla tonttinsa puistosta erilleen asiattoman kulun vähentämiseksi.

Nämä toimet eivät tuntuneet asukkaiden mielestä riittävältä. Asunto-osa-
keyhtiöt ehdottivatkin yhdeksi jatkotoimenpiteeksi kulun estämistä saareen
kesäiltais. Puistosta haluttiin näin tehdä 'kiellettyä tilaa' sille käyttäjryh-
mälle, joka intensiivisellä käyttämisellään oli ottanut sen (uudelleen) haltuun-
sa (vrt. Kallio 2006). Rauhoittaakseen kiistan osapuolia kaupungin tekninen
keskus perusti keväällä 2007 työryhmän pohtimaan Kiikelin häiriöiden vä-
hentämistä. Yhdessä taloyhtiöiden, poliisin ja Oulun Liikekeskus ry:n edus-
tajien kanssa tekninen keskus laati suunnitelman puiston käytön rajoittami-
seksi. Työryhmän ehdotuksen mukaan Kiikelin alue suljettaisiin vilkkaina
kesäiltoina kaikelta käytöltä, taloyhtiöiden asukkaat mukaan lukien. Koska
talojen pihat aidattuinaakin ovat erottamattomasti yhteydessä puistoon, olisi
suunnitelma toteutuessaan merkinnyt käytännössä Kiikelin rannan osittaista
yksityistämistä.

Kiikelin puisto pidetään suljettuna klo 22:00–04:00. Sulkeminen koskee perjantai- ja lauantai-iltoja + vapun aikaa ajalla 27.4.–22.6. ja 6.8.–2.9. Ajalla 23.6.–5.8. puisto on suljettuna tehokkaammin eli keskiviikko-, torstai-, perjantai- ja lauantai-iltoina. Näiden aikojen lisäksi puisto suljetaan myös ydinkeskustan tapahtumien aikana. Puiston sulkemisen aikana sen käyttö on kielletty myös Kiikelin asukkailta. Luvallinen ajoneuvoliikenne vierasvenesatamaan ja asuntoihin on mahdollista Kiikelin sillan portin kautta. Toimenpiteiden kokonaiskustannukset ovat kesän 2007 osalta noin 27 000 €. Lisäksi taloyhtiöiden tonttiaidoilla voidaan merkittävästi vähentää todettua ilkeävaltaa ja talojen piholla kulkemista. Näin ollen Rovastin ja Ruustinnan taloyhtiöiden on tehtävä ennen kaupungin toimenpiteiden toteuttamista sitova päätös tonttiaitojen rakentamisesta. Puiston sulkemisen tarkoituksena on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyminen. Lisäksi toimenpiteillä halutaan turvata kaupungin omaisuuden säilyminen, lisätä Kiikelin asumisviihtyvyyttä ja saattaa puisto kaikkien käytettäväksi yhdenvertaisesti. (Teknisen keskuksen pöytäkirja, 21.3.2007, korostukset alkuperäisessä tekstissä.)

Teknisen keskuksen myöhemmin keväällä tekemässä selvityksessä kuitenkin ilmeni, ettei suunnitelmaa voitaisi toteuttaa. Perustuslain yhdeksännen pykälän ensimmäisessä momentissa taatun liikkumisvapauden nojalla julkisen

tilan osittainenkin yksityistäminen on Suomessa laitonta, ellei alueelle voida osoittaa erityistä julkisrauhan suojelun tarvetta (vrt. Neuvonen tässä teoksessa). Sisäministeriön poliisiosaston mukaan Kiikelin puistoalue ei täytä näitä kriteerejä.

Koska puiston käytön ehdoton rajoittaminen ei ollut mahdollista edes tilapäisesti, päätettiin alueelle järjestyshäiriöiden vähentämiseksi kehittää erilaisia 'ensiaputoimenpiteitä'. Poliisi lupautui suorittamaan kesän 2007 aikana tehostettua valvontaa, josta tiedotettaisiin nuorille etukäteen. Tämän lisäksi päätettiin panna toimeen muutamia teemaluonteisia valvontaiskuja mahdollisimman suurilla henkilöresursseilla. Poliisi lupasi myös yhtenäistää järjestyslain soveltamisohjeita ja tiivistää yhteistyötä syyttäjän kanssa siten, että puuttumiskynnys alenisi ja tuomittujen rangaistusten määrä näin kasvaisi. Kaupunki puolestaan sitoutui järjestämään toiselle saareen johtavalle sillalle portin, joka pidettäisiin jatkuvasti suljettuna klo 20:00–06:00 välisenä aikana. Rauhoittavan musiikin soittamisesta yöaikaan sovittiin kokeiluluontoisesti. Tämän lisäksi Kiikelin alueelle päätettiin sijoittaa erilaisia opasteita, liikennemerkkejä ja kameroita. Kriittisinä ajankohtina luvattiin myös puistovartiointia ja siivousta tehostaa. Taloyhtiöiltä puolestaan edellytettiin tonttiansa aitaamista ennen kesää. (Teknisen keskuksen pöytäkirja, 7.5.2007.)

Syksyllä 2007 pidetyssä työryhmän seurantapalaverissa todettiin Kiikelin tilanteen selkeästi parantuneen (Teknisen keskuksen pöytäkirja, 26.9.2007). Taloyhtiöiden mukaan 'liikennehalli' jatkui, mutta sen aiheuttama haitta koettiin aiempaa vähäisemmäksi. Nuoret olivat siirtyneet viettämään iltojaan enemmän keskustan ulkopuolelle, lähinnä lähiöpuistoihin ja tyhjillään oleviin koteihin (konfliktin eteneminen tarkemmin, ks. Kallio 2012). Jatkotoimenpiteiksi seurantapalaverissa suunniteltiin vartiointin jatkamista seuraavana kesänä sekä Tervaraitin sillan portin pitämistä edelleen suljettuna yöaikaan. Puutteellisesti toimineiden nettikameravalvonnan, opasteiden, musiikintoiston ja wc-tilojen osalta päätettiin jatkaa pohdintoja toteutuksen kehittämiseksi.

Kiikelin konfliktin huippu ajoittui kesien 2005 ja 2007 väliselle ajalle. Puiston käyttöön ja hallintaan ottivat tuolloin kantaa taloyhtiöiden ja alueen asukkaiden lisäksi poliisi, vapaaehtoisjärjestöt, kaupungin tekninen keskus ja

nuorisotoimi sekä yksittäiset kaupunkilaiset. Tapahtumista uutisoitiin erityisesti konfliktin loppuvaiheessa useaan otteeseen myös kansallisessa mediassa (esim. HS 15.5.2007; HS 3.4.2007). Tarkastelumme kannalta on oleellista, että yksi kiistan avainosapuolista – puistoa iltaisin käyttävä nuoriso – ei sen sijaan esittänyt kannanottoja tilanteeseen muualla kuin itse puistossa ja sielläkin ’äänettömän osallistumisen’ keinoin. Näille nuorille Kiikeli oli kesään 2007 asti tärkeä julkinen tila, jossa alaikäisetkin voivat melko vapaasti oleilla keskusta-alueella, tosin satunnaisen valvonnan alaisina. Heille myös itse konflikti näyttäytyi tässä valossa eli osana jokapäiväistä kamppailua oikeudesta käyttää kaupunkia. Yksi tuolloisista puistonkäyttäjänuorista kuvaa tilannetta näin:

Kiikelinranta oli tyypillinen kesäisen alkuillan juhlapaikka, jossa nuoret hengailivat ja olivat ’pussikaljalla’ arkena ja viikonloppuisin. Kiikeli oli myös suosittu jatkopaikka baarien suljettua klo 04. Baarin edessä saattoi kuulua huuto: Jatkot Kiikelissä!, jolloin ihmisjoukko lähti valumaan kohti rantaa, ja useimmiten osa meni myös uimaan. Uimareita oli myös talojen välissä ’kanaaleissa’ ja venesatamassa. Olin itse yksi näistä nuorista ystäväni kanssa. Olin noin parikymppinen ja juuri muuttanut omilleni. Muistelen, että poliisi olisi joskus halunnut ottaa oluemme, mutta täysi-ikäisinä meiltä ei saanut viedä juomia. Muutaman kerran poliisi kuitenkin onnistui siirtämään ihmiset pois, jolloin istuimme makasiinien edessä portailla tai menimme terrassille. Myöhemmin saareen tuli poliisivartiointi, joka ei antanut nuorten edetä sillan toiselle puolelle saareen. Muistan, että aikuiset saivat kuitenkin mennä saareen, jota kritisoiimme. (nainen, 36 v)

Vaikka kamppailu päättyi nuorten väistymiseen Kiikelistä, on keskeistä huomata, että he pystyivät hidastamaan alueen muutosta lähes kymmenen vuoden ajan. Vaihduvin kokoonpanoin ja vuosi vuodelta uudistuvien kasvoin puistossa kokoontuvat nuorisoryhmät osoittivat kaupungin kuuluvan myös heille. Rakenteellisesti heikommasta asemastaan ja tunnustuksen puutteesta huolimatta nuoret pystyivät antamaan alueelle omasta näkökulmastaan tärkeitä merkityksiä ja käyttämään sitä senhetkisessä elämäntilanteessaan tarpeellisilla tavoilla. Kaupunkipolitiikkaan heidän toimintansa toi vastalauseen ajatukselle, jossa kaupunki kuuluu ensisijaisesti varakkaille aikuisille, sovinnaisille koiranulkoiluttajille ja kansainvälisten trendien mukaista kaupunkitilaa ihannoiville julkishallinnon toimijoille. Näin kävi, vaikka nuoret eivät itseään poliittisiksi toimijoiksi mieltäneetkään, kuten yksi ’entinen hengailija’ toteaa:

Merkityksellisin kokemus Kiikeliin liittyy nuoruuteen, vapauteen ja kesäyön valoon. Se oli mahtavaa! Kaikki tuntui mahdolliselta ja maailma oli avoin. Menin mukaan ennen kaikkea sosiaalisista syistä. Muistan, kun kaverini kertoi ensimmäisen kerran, että Kiikelinranta on paras bilepaikka, jonne oli pakko päästä. Vau, ai Oulussakin on näin isot bileet ulkona, ja melkeinpä joka ilta!, muistan miettineeni. Paikkana se oli helposti saavutettava paikka keskustassa, mutta samalla syrjässä. Lisäksi merenranta oli kaunis. Oli kuitenkin hyvin tiedossa, että Kiikelissä oleskelua ei oikein suvaittu. (nainen, 36 v)

Kiikelin nuorten rooli kaupunkipoliittisessa kamppailussa

Julkiset ja yksityiset tilat sijaitsevat kaupungeissa tyypillisesti lomittain ja usein varsin lähellä toisiaan. Tästä näkökulmasta Oulun keskustaan kaavoitettu ja rakennettu 'uusi Kiikeli' ei ole erityisen poikkeava alue. Edellä esitelty tapaus kuitenkin kiteytyy paljolti juuri kysymykseksi kaupunkirakenteesta, osallistumisesta ja 'melun politiikasta'. Yhtäältä vastakkain asettuivat nuorten oikeus käyttää julkista tilaa omista lähtökohdistaan ja asukkaiden oikeus yksityisen tilan rauhaan; toisaalta virallisen osallistumisjärjestelmän tuottama ja odottama 'ääni' ja nuorten toiminnassa syntynyt 'melu'. Nämä ristiriidat herättävät pohtimaan, oliko tapauksessa kysymys muustakin kuin puistossa hengaillevien nuorten ja kaupunkiasumiseen tottumattomien vanhusten törmäyksestä. Miksi kaavoituksessa tehty kompromissiratkaisu jakaa alue asunto- ja virkistyskäyttöön ei tuottanutkaan odotettua tulosta, vaan johti kärjekkääseen vastakkainasetteluun tilan käyttäjärühmien kesken? Ja miksi juuri tämän konfliktin ratkaiseminen oli niin hidas ja vaikea prosessi?

Kiikelin lähihistorian tunteminen auttaa osaltaan vastaamaan näihin kysymyksiin. Jo ennen kaavoitus- ja rakennusprojektin käynnistymistä alue oli nuorten suosima illanviettopaikka. Rantaan on ydinkeskustasta matkaa vain muutama sata metriä, mutta 1990-luvun lopulle saakka se poikkesi ympäristönä muusta keskustasta täysin. Rantakivineen ja suojaisine pusikkoinen luonnontilainen ranta muodosti kaupunkimiljöön, josta erityisesti yksi seikka teki mieluisan kokoontumis- ja illanviettopaikan nuorille: aikuisilla ei yleensä ollut sinne juuri asiaa, eikä virkavaltakaan ollut kiinnostunut katuverkoston julkisen tilan ulkopuolella tapahtuvasta toiminnasta. Nuoret olivat siis voineet

vallata alueen omakseen ja tehdä siellä mitä halusivat. Tilanne tietysti muuttui radikaalisti, kun Kiikeli kaavoitettiin. Rantapusikko hävisi ja sen tilalle nousi luksusasuntoja, joiden asukkaat edustivat päinvastaista yhteiskunnallista asemaa, elämäntilannetta ja elämäntapaa kuin alaikäiset, vajaavaltaiset, isoissa ryhmissä fiilistellen viihtyvät nuoret.

Nuorten näkökulmasta Kiikelin puistoaluetta ei kaavoitettu tyhjiöön, vaan se rakennettiin jo haltuun otetun 'sallitun' kaupunkitilan paikalle. Nuoriso ei siis oikeastaan löytänyt puistoa illanviettopaikakseen sen jälkeen, kun vanha miljöö oli tuhottu ja asukkaat olivat asettuneet taloksi, kuten tilannetta moni tuolloin tulkitsi. He pikemminkin kelpuuttivat sen käyttöönsä muutoksista huolimatta. Rakennettuna puistonakin Kiikeli tarjosi nuorille potentiaalisen ympäristön omaehtoisen vapaa-ajanvieton paikaksi (ks. myös Pyyry ym. tässä teoksessa). Normit, tavat tai vakaumukset, joiden mukaisesti he toimivat, olivat omiaan herättämään närkästyttä alueen uusissa asukkaissa – mikä mieluummin provosoi kuin hillitsi nuorten toimintaa. Näin ainekset Kiikelin konfliktiin olivat koossa.

Pyrkimykset ratkaista kiista virallisten osallistumismenettelyjen avulla tekivät lähinnä vain näkyväksi ne erityiset ongelmat, joita lasten ja nuorten osallisuuteen liittyy. Alaikäiset eivät voi osallistua julkishallinnollisiin prosesseihin tasavertaisesti aikuisten rinnalla, koska he ovat yhteiskunnallisesti vajaavaltaisia. Tämä huomioiden lapsia, ja erityisesti nuoria, on toki pyritty osallistamaan niin Suomessa kuin muuallakin, muiden muassa ottamalla heitä erillisten toimenpiteiden avulla mukaan kaupunkisuunnittelu- ja arviointiprosesseihin. Myös Oulussa on viime vuosina kehitetty nuorisovaikuttamisen mallia, joka tarjoaa alaikäisille mahdollisuuksia olla mukana itseään koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tällainen osallisuustoiminta on rancière-laisittain osallistumista poliittiseen yhteisöön äänen kautta.

Kiikelin tapauksessa käytetyt osallistumismenettelyt eivät kyenneet tarjoamaan vaikuttamismahdollisuuksia niille nuorille, jotka puistoa iltaisin käyttivät. Heitä ei pyritty kuulemaan alueen keskeisenä käyttäjäryhmänä sen enempää suunnitteluprosessin kuin kiistankaan aikana. Puiston nuoret eivät siis koskaan päätyneet tilanteeseen, jossa he voisivat muotoilla argumentteja omasta näkökulmastaan mielekkään puiston käyttämisen puolesta tai äänes-

tää toisia väestöryhmiä suosivaa kaavoitusta ja rakennussuunnittelua vastaan. Lisäksi on huomattava, etteivät mahdollisuudet kansalaisosallistumiseen olisi välttämättä johtaneet vaikuttaviin tuloksiin, ottaen huomioon miten nuoret halusivat aluetta käyttää. Siksi ehkä ainoa tapa sisällyttää heidän näkökulmiaan prosessiin olisi edellyttänyt arkisessa toiminnassa ilmenevän kansalaisosallisuuden huomioon ottamista.

Kiikelin tapaus osoittaa hyvin, ettei osallistumisoikeuksien laajentaminen sinällään tee alaikäisistä 'äänen politiikan' toimijoita silloin, kun heidän toimintansa ja näkemyksensä ovat vahvasti ristiriidassa aikuisten kanssa (vrt. Hart 2008; Sharkey & Shields 2012). Äänestysikärajan laskeminen ja väylän avaaminen kunnallisiin päätöksentekoprosesseihin ei näin ollen ratkaise Fraserin (2008) esittämää oikeudenmukaisuuden kysymystä. Kun nuoret eivät voi toimia tasavertaisesti aikuisten kanssa järjestettyjä kansalaisosallistumisen kanavia pitkin, rakentuu heidän osallisuutensa sellaisten porsaanreikien ja huokoisten kohtien varaan, jotka viralliset toimijat ovat unohtaneet tai sivuuttaneet (Butler 1999, 177). Tämä enemmän tai vähemmän reflektiivinen taktikointi, jota Rancièren (1994) ja Isinin (2012) termein voidaan nimittää melun politiikaksi, on lasten ja nuorten omaehtoisen poliittisen toimijuuden lähtökohta. Se ei yleensä ilmene argumentteina tai päämäärähakuisina tekoina, vaan mieluummin kehollisena toimintana, joka rakentuu suhteessa niihin asemiin ja mahdollisuuksiin, joita alaikäisille tarjotaan. Marshall (2016) kuvaa tätä poliittista toimijuutta "olemassa olemalla vastustamiseksi" (*existence as resistance*) (myös Laketa 2016; Pyyry 2016). Kiikelin melun politiikassa nuoret päätyivät toimimaan suhteessa yhteiskuntapolitiikkaan tavoilla, joihin alueen asukkaat ja lopulta myös kaupungin toimijat ja järjestystoimen viranomaiset kiinnittivät huomiota ja jotka kutsuivat heitä toimimaan suhteessa nuoriin.

Kiikelin tapauksessa nuoret kokeilivat melun politiikan keinoin, millaisia tilankäyttämisen mahdollisuuksia heille oli alueella tarjolla. He tunnustelivat julkisen tilan rajojen joustavuutta ja yksityisen tilan suljettuutta, etsivät tilaisuuksia näiden murtamiseen ja haastamiseen, ja osallistuivat näin puiston merkitysten (uudelleen)määrittelemiseen monilla itselleen tutuilla mutta myös tilanteisesti kehkeytyneillä tavoilla. Prosessin edetessä nuoret liikkuivat melun politiikassaan rauhanomaisesta rinnakkaiselosta ensin konfliktihakui-

seen vastustamiseen ja lopulta äänen politiikan ulossulkemiseen poistumalla sen hallintapiiristä. Kiikelin tapauksesta voidaankin tunnistaa kolme toisistaan selvästi eroavaa osallistumisen muotoa ja vaihetta:

1. Ennen Kiikelin kaavoittamista nuoret olivat kaikessa hiljaisuudessa 'vallanneet' alueen itselleen sallituksi tilaksi. Tämä useamman vuosikymmenen aikana saavutettu mandaatti, jonka toteuttamiseen osallistui ihmisiä useista sukupolvista, avasi nuorille mahdollisuuden viettää aikaa keskustassa iltaisin haluamillaan tavoilla, mutta samalla näennäisesti yleisiä normeja noudattaen. Samalla Kiikelissä pienemmissä ja isommissa porukoissa kokoontuvat nuoret loivat sosiaalisella toimeliaisuudellaan ja siinä pulppuilevalla melulla perustaa teoille, jotka muuttuivat poliittisiksi asetuttuaan suhteeseen tilan sallittua käyttöä koskevien kysymysten kanssa. Sallitun tilan rakentaminen loi näin edellytykset eletyn kansalaisuuden toteuttamiselle.
2. Toisessa vaiheessa, rannan kaavoittamisen ja rakentamisen jälkeen, nuoret siirtyivät myötäilemisestä avoimeen vastustamiseen. He jatkoivat puiston käyttämistä tavoilla, joiden tiesivät (enemmän tai vähemmän reflektiivisesti) tulevan huomatuiksi, tuomituiksi ja luultavasti ennen pitkää myös kielletyiksi. Huomiota ja tuomitsemista nuoret toiminnalleen saivatkin alusta saakka, mutta heidän melun politiikkansa tukahduttaminen virallisoin keinoin osoittautui varsin työlääksi. Nuorten teot olivat niin vaikuttavia, että vastatoimissa päädyttiin haastamaan jopa perustuslain suomia kansalaisoikeuksia. Kun nuoriso lopulta pakotettiin puiston ja samalla koko keskusta-alueen ulkopuolelle, määriteltiin alue kaupungin toimesta käytännössä kielletyksi tilaksi tällaisille nuorille. Nuorten harjoittama melun politiikka pakotti näin kaupungin rajuihin poliittisiin toimiin, paljastaen samalla kansalaisten keskuudessa vallitsevia eriarvoisuuksia ja rakenteellisia vinoumia julkisen hallinnon toiminnasta.
3. Tultuaan karkotetuiksi ydinkeskustasta nuoret eivät edelleenkaan suostuneet mukautumaan äänen politiikassa vallitsevaan ajatteluun, jonka mukaan heidän tulisi välttää itselleen merkityksellistä olemista julkisessa tilassa ja käyttää virkistysalueita aikuisten näkökulmista sopivilla tavoilla. Tapauksen kolmannessa vaiheessa Kiikelin nuoret päätyivät myötäilemisen ja avoimen vastustamisen jälkeen poistumaan paikalta. Lähiöpuistot ja tyhjillään olevat kodit tarjosivat vaihtoehtoista tilaa heidän omaehtoiselle toiminnalleen, joka päättyi näin entistä kauemmas julkisen valvonnan ja tukitoimien piiristä. Nuoret onnistuivat näin sivuuttamaan pyrkimykset hallita heidän julkista elämäänsä

äänen politiikan keinoin. Samalla heidän toimintansa vaikutti tukitoimien uudelleen suuntaamiseen, kun etsivän nuorisotyön ja nuorten parissa tapahtuvan järjestötoiminnan painopiste siirtyi keskustasta muihin ympäristöihin.

Kiikelin tapauksen tarkastelu rancièrelaisesta näkökulmasta paljastaa yhden tavan, jolla lapset ja nuoret voivat osallistua kaupunkisuunnittelun politiikkaan omista meluisista lähtökohdistaan. Käyttämällä puistoa itselleen mielekkäästi Kiikelin nuoriso osoitti käytännössä, että vaikka heitä ei aluetta suunniteltaessa ja rakennettaessa tunnustettu, saati tunnustettu, äänen piiriin kuuluviksi kansalaisosallisiksi, ei heidän melun politiikkaansa voitu sivuuttaa alueen käytössä. He olivat usean vuoden ajan konfliktin kenties vaikutusvaltaisin toimijataho ja saivat aikaan valtavan määrän toimeliaisuutta niin muissa kansalaisissa kuin julkisessa hallinnossakin. Tapaus muistuttaa myös kommunikaatiivisten asetelmien rakentamisen haastavuudesta. Kun kansalaisosallistuminen tuo yhteen hierarkkisesti eriarvoisessa asemassa olevia toimijoita, joista jotkut ovat korkeintaan heikosti järjestäytyneitä, eivät kaikki kiistan osapuolet voi olla habermasilaisittain mukana rakentamassa ymmärrystä tilanteesta. Tällöin rakentavan dialogisen tilanteen luominen on äärimmäisen vaikeaa tai jopa mahdotonta. Kuvaamaamme asetelmaa Kiikelissä luonnehtiikin paremmin foucaultlainen ymmärrys tiedon ja vallan alkuperäisesti yhteenkietoutumisesta ja totuuksien hierarkioista – se ei jättänyt sijaa sellaisille Kiikelin nuorten mahdollisille kysymyksille kuin mitä järkeä Kiikelinrannan rakentamisessa on tai miksi alueen tulee ensisijaisesti olla hallittu ja järjestynyt tila (vrt. Häkli 2002).

Lopuksi: Arkipoliittinen osallistuminen osana kaupunkien kehittymisen dynamiikkaa

Tarkastelemamme Kiikelinpuiston konflikti herättää kiinnostavia kysymyksiä kaupunkisuunnittelun, osallisuuden, osallistumisen ja poliittisen toimijuuden välisistä suhteista. Vaikka tapauksessa on omintakeisiakin piirteitä, ei se lopulta ole mitenkään poikkeuksellinen nuorten kaupunkitilan käyttöä koskeva kiista. Samankaltaisia tilanteita ja ongelmia hieman pienemmässä mittakaavassa on esiintynyt esimerkiksi useissa kauppaokeskuksissa, joissa on työläännytty liiketiloissa hengailleviin, mutta niukanlaisesti rahaa käyttäviin

nuoriin (Lampela ym. 2016; Pyyry 2016). Yhteistä näille tapauksille on, että kiistan yhtenä osapuolena on melko epämääräinen toimijajoukko, jota ei tavoiteta edustuksellisten rakenteiden kautta ja jolle osallistuminen kiistan ratkaisemiseen järjestettyjen kanavien kautta on vaikeaa. Tämän seurauksena kiistan aiheena olevat tilanteet näyttäytyvät helposti yksinomaan häiriökäyttäytymisenä, jota muut osapuolet yksissä tuumin pyrkivät siivoamaan pois näkyvistä. Tällöin osapuolet päätyvät roolittumaan niin, että tilojen omistajat tai haltijat ja viranomaiset ovat julkiseen valtaan nojaavia toimijoita, nuoret puolestaan ei-toivotusti käyttäytyviä yksityisen sfäärin toimijoita. Samankaltaisia asetelmia rakentuu muidenkin väheksytyjen ja/tai tunnustamatta jäävien kansalaisryhmien kohdalla (Häikiö 2014).

Kiikelin tapausta toisella tavalla lukemalla olemme pyrkineet horjuttamaan tätä kiistoissa vakiintunutta roolitusta. Tavoitteenamme on ollut etsiä tapoja ymmärtää kaupungin vajaanvaltaisten toimijoiden asemaa ja toimijuutta melun politiikkana eli toisille toimijoille esitettynä kutsuna tai vaatimuksena olla toiminnallisessa suhteessa nuoriin. Väitämme, että joissakin tapauksissa kaupunkitilan käyttöä koskevat konfliktit voitaisiin välttää tai ratkaista sujuvammin, jos nuorten toimijuus nähtäisiin (häiriö)käyttäytymisen sijaan politiikkana, vaikkakin kenties meluisena sellaisena. Jos nuoriin voidaan suhtautua tilojen oikeutettuna käyttäjäryhmänä, on heidät helpompi osallistaa niiden käyttöä koskevien pelisääntöjen suunnitteluun ja sitoutuneeseen noudattamiseen. Asiaperustaisen kansalaisosallisuuden (*issue publics*) idea tarjoaa yhden lähtökohdan tällaiselle lähestymistavalle (esim. Kim 2012; Shklovski & Valtysson 2012; Kallio ym. 2015).

Kiikelin nuorten kanssa olisi kenties ollut mahdollista työskennellä rakentavassa hengessä alueen kehittämiseksi, mikäli heitä olisi lähestytty nuorten omaehtoisen vapaa-ajan vieton näkökulmasta (vrt. Nuorten palvelu 2014; Lampela & Tani 2015; Percy-Smith 2016). Tarjoamalla mahdollisuuksia kehittää rantapuistoa nuorten oleilua palvelevaan suuntaan sekä kaupunki että taloyhtiöt olisivat voineet säästyä siltä kovaääniseltä kritiikiltä, jonka nuoret käytännöllisellä osallistumisellaan ilmaisivat. On kuitenkin selvää, että virallisen osallistumisjärjestelmän toimijoiden voi olla vaikeaa löytää rakentavia tapoja suhtautua nuorten ja muiden kansalaisuuden käytäntöjen osalta hei-

kompioisaisten toteuttamaan melun politiikkaan. Kiikelin tapauksesta näemme, että jo nuorten toimijuuden tunnistaminen ja tunnustaminen voi olla haastavaa. Lisäksi kaikki kiistat ovat tilanteisia ja kontekstuaalisesti rakentuneita. Kulloistakin meluisaa ryhmää voi olla vaikea tavoittaa, koska siihen ei ole edustuksellisia keinoja. Niinpä nuorten melunpoliittista osallistumista leimaavat useimmiten epäselvyys ja yllätykselliset piirteet. Esitämme kuitenkin, että osallistumisen idean laajentaminen virallisesta epäviralliseen suuntaan voi tuottaa kaupunkisuunnitteluun ja -politiikkaan uusia voimavaroja, joiden perustana on, että myös nuorten toimijuus luo kaupunkia dynaamisesti osana eri toimijoiden ja ryhmien 'yhdessä elämisen politiikkaa'.

Melun politiikan määrittelemättömyys heittää haasteen myös käsityksillemme kaupunkipolitiikasta. Se ei muistuta kansalaisliikkeiden tai asuinalueitaan puolustavien aktivistien vaikuttamispyrkimyksiä sen paremmin kuin diskurskien totuusjärjestelmiin kytkeytyvää asiantuntijavaltaakaan (vrt. Jauhiainen 2002; Bäcklund 2002; Häkli 2002). Mieluummin tarkastelemamme melun politiikka viittaa kaupunkipolitiikkaan spontaaneina ristiriitoina ja niiden arkisena sovitteluna. Kuten monet agonistisen politiikan teoreetikot korostavat, avoimessa demokratiassa ristiriitoja ei aina voida välttää, mutta moniarvoisessa yhteiskunnassa se ei välttämättä ole tavoiteltavaakaan (Mouffe 2005; Waltzer 2005). Päinvastoin, ristiriidat hyväksyvä kaupunkisuunnittelu voisi oppia ottamaan viitteitä toimijoista ja heidän tuottamastaan melusta, ja avaamaan kaupunkitilaa dialogisille yllätyksille käyttäjien ja käyttäjäryhmien välillä.

Lähteet

- Arendt, Hannah (1958). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bamberg, Jarkko (2014). Kaavoitukseen osallistaminen sosio-materiaalisena käytäntönä. Teoksessa Liisa Häikiö & Helena Leino (toim.) *Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 202–218.
- Barbero, Iker (2012). Expanding acts of citizenship: the struggles of Sinpapeles migrants. *Social and Legal Studies* 21:4, 529–547.
- Bassel, Leah & Lloyd, Catherine (2011). Rupture or reproduction? 'New' citizenship in France. *French Politics* 9:1, 21–49.
- Buffel, Tine & Phillipson, Chris (2015). Negotiating urban space: contested generational and ethnic boundaries. Teoksessa Robert M. Vanderbeck & Nancy Worth (toim.) *Intergenerational Space*. London: Routledge, 314–328.
- Butler, Judith (1999). *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge.
- Bäcklund, Pia (2002). Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat: Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 141–157.
- Bäcklund, Pia & Kallio, Kirsi Pauliina (2012). Poliittinen toimijuus julkishallinnon lapsi- ja nuorisopoliittisessa osallistumisretoriikassa. *Alue & Ympäristö* 41:1, 40–53.
- Fraser, Nancy (2008). *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Cambridge: Polity Press.
- Hart, Jason (2008). Children's participation and international development: attending to the political. *International Journal of Children's Rights* 16:3, 407–418.
- Häikiö, Liisa (2014). Sosiaalinen oikeudenmukaisuus sosiaaliturvan uudistamisessa. Teoksessa Liisa Häikiö & Helena Leino (toim.) *Tulkinnan mahti: Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 121–143.
- Häkli, Jouni (2002). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat: Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 110–124.
- Isin, Engin (2012). *Citizens Without Frontiers*. London: Bloomsbury Academic.
- Kallio, Kirsi Pauliina (2006). Pääsy kielletty alle 18: lapsuuden tilapolitiikka. *Alue ja Ympäristö* 35:2, 3–13.
- Kallio, Kirsi Pauliina (2012). Paikka politiikan välineenä. Nuorten artikuloimaton arkipolitiikka. Teoksessa Harriet Strandell, Lotta Haikkola & Kim Kullman (toim.) *Lapsuuden muuttuvat tilat*. Tampere: Vastapaino, 119–145.
- Kallio, Kirsi Pauliina & Häkli, Jouni & Bäcklund, Pia (2015). Lived citizenship as the locus of political agency in participatory policy. *Citizenship Studies* 19:1, 101–119.
- Jauhiainen, Jussi (2002). Kaupunkiliikkeet ja kamppailu osallisuudesta kaupunkitilaan. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat: Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 125–140.

- Kim, Young Mie (2012). The shifting sands of citizenship: toward a model of the citizenry in life politics. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 644:1, 147–158.
- Laketa, Suncana (2016). Youth as geopolitical subjects: The case of Mostar, Bosnia and Herzegovina. Teoksessa Kirsi Pauliina Kallio & Sarah Mills (toim.) *Politics, Citizenship and Rights*. Geographies of Children and Young People (toim. T. Skelton), Vol. 7. Singapore: Springer, 245–262.
- Lampela, Pauliina & Tani, Sirpa (2015). Ulossulkemisesta tilan jakamiseen: nuorten ja kontrollin kohtaamia kauppakeskuksessa. *Yhdyskuntasuunnittelu* 53:3, 36–52.
- Lampela, Pauliina & Leppävuori, Mikko & Puomilahti, Ilkka (toim.) (2016). *Hengailua, kohtaamia ja yhdessä olemista: Nuoruuden elementtejä ja työmuotoja julkisissa ja puolijulkisissa tiloissa*. Kuopio: Nuorten Palvelu ry.
- Lapintie, Kimmo (2002). Tarinoita takapihalta: Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaat: Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 158–179.
- Lee, Julian (2014). Jom Bersih! Global Bersih and the enactment of Malaysian citizenship in Melbourne. *Citizenship Studies* 18:8, 900–913.
- Ní Mhurchú, Aoileann (2016). Unfamiliar acts of citizenship: enacting citizenship in vernacular music and language from the space of marginalised intergenerational migration. *Citizenship Studies* 20:2, 156–172.
- Nuorten palvelu* (2014). Kauppakeskusten nuoret-hankkeen loppuraportti 2014. Nuorten Palvelu ry. <http://nuortenpalvelu.fi/hankkeet/toiminta/kauppakeskusten-nuoret-hanke/> (haettu 24.5.2016)
- Marshall, David (2016). Existence as resistance: Children and the politics of everyday practice in Palestine. Teoksessa Kirsi Pauliina Kallio & Sarah Mills (toim.) *Politics, Citizenship and Rights*. Geographies of Children and Young People (toim. T. Skelton), Vol. 7. Singapore: Springer, 245–262.
- Mouffe, Chantal (2005). *On the Political*. Milton Park: Routledge.
- Percy-Smith, Barry (2016). Negotiating active citizenship: young people's participation in everyday spaces. Teoksessa Kirsi Pauliina Kallio & Sarah Mills (toim.) *Politics, Citizenship and Rights*. Geographies of Children and Young People (toim. T. Skelton), Vol. 7. Singapore: Springer, 401–422.
- Pyyry, Noora (2016). Participation by being: teenage girls' hanging out at the shopping mall as 'dwelling with' [the world]. *Emotion, Space and Society* 18, 9–16.
- Rancière, Jacques (1994). Esthétique de la politique et poétique du savoir. *Espaces Temps* 55:1, 80–87.
- Sharkey, Andrea & Shields, Rob (2008). Abject citizenship – rethinking exclusion and inclusion: participation, criminality and community at a small town youth centre. *Children's Geographies* 6:3, 239–256.
- Shklovski, Irina & Valtysson, Bjarký (2012). Secretly political: civic engagement in online publics in Kazakhstan. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 56:3, 417–433.

- Refstie, Hilde & Brun, Cathrine (2016). Voicing noise: political agency and the trialectics of participation in urban Malawi. *Geoforum* 74, 136–146.
- Saeidi, Shirin (2010). Creating the Islamic Republic of Iran: wives and daughters of martyrs, and acts of citizenship. *Citizenship Studies* 14:2, 113–126.
- Walzer, Michael (2005). *Politics and Passion: Towards a More Egalitarian Liberalism*. London: Yale University Press.

Kaupunkiaktivismi, jakamistalous ja neljäs sektori

Pasi Mäenpää, Maija Faehnle ja Harry Schulman

Johdanto: kaupunkiaktivismi yhteiskunnallisen osallistumisen ilmiönä

Suurissa kaupungeissa on virinnyt uudenlaista omaehtoista kansalaistoimintaa, jota kutsutaan *kaupunkiaktivismiksi*. Kaupunkiaktivismien kirjo ulottuu kaupunkitilan valtaamisesta vaihtoehtosuunnitteluun, jakamistalouden palveluista haktivismiin ja ekoliikkeistä innovaatioyhteisöjen luomiseen (ks. tietolaatikko 1). Kaupunkiaktivismissa kansalaiset ottavat itselleen hallinnolle ja edustukselliselle päätöksenteolle tähän saakka kuuluneita tehtäviä ja ryhtyvät toimijoiksi markkinoilla. Ilmiö muuttaa kansalaisyhteiskunnan kenttää ja haastaa tähänastisen ajattelun kansalaisten osallisuudesta ja toimijaroleista yhteiskunnassa. Kaupunkiaktivistien viesti osallisuuskeskustelulle on tämä: julkisvallalla ei ole monopoliasemaa yhteiskunnallisen osallisuuden tuottamisessa.

Sana aktivismi on yhdistetty aiemmin yleensä poliittiseen vaikuttamiseen tähtäävään ja tyypillisesti reaktiiviseen aktivismiin, kuten mielenilmauksiin ja kiista-asetelmiin. Tähän viittaa usein edelleen englannin kielen termi *urban activism* (esim. Jacobsson 2015). Meidän käyttämässämme merkityksessä kaupunkiaktivismit

- ovat kansalaisten itse organisoimaa ja omaehtoista yhteistoimintaa, joka tapahtuu yleensä järjestötoiminnan ulkopuolella
- ovat luonteeltaan aloitteellisia, proaktiivisia ja rakentavia
- suuntautuvat ensisijaisesti toimintaan, ei poliittiseen mielipiteenmuodostukseen tai vaikuttamiseen
- nojaavat tee-se-itse-henkeen ja commons-ajatteluun

- hyödyntävät internetiä ja sosiaalista mediaa toiminnassaan ja järjestäytymisessään
- tapahtuvat kaupunkitilassa tai liittyvät kaupunkiin ja sen oloihin.

Kaikki viimeaikainen kansalaisaktivismi ei ole tässä yhteydessä rakentavaa, kuten esimerkiksi kaupungeilla partioiva Soldiers of Odin -liike, sillä se suuntautuu joitakin kansanryhmiä vastaan. Ei ole myöskään syytä vähätellä poliittisia kiistoja ja niihin liittyviä kansalaistoimia, kuten vaikkapa helsinkiläistä Keskuspuiston puolesta -liikettä, joka pyrkii muuttamaan Helsingin yleiskavaa. Käsittelymme painottuu proaktiivisiin aktivismeihin (ks. myös Pyyry ym. tässä teoksessa), koska juuri niiden määrä ja merkitys näyttävät selvästi lisääntyneen viime vuosina siten, että niiden luonteesta ja yhteiskunnallisesta merkityksestä tarvitaan tietoa.

Kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisliikkeiden tutkimuksen näkökulmasta kaupunkiaktiivimeja voi lähestyä uusina paikallisina sosiaalisina liikkeinä (esim. Turunen 2016). Niiden taustalla vaikuttaa useita yhteiskunnallisia muutoksia, joista tärkein on internet ja sosiaalinen media. Seurauksena on uudenlaisia sosiaalisten kohtaamisten, kommunikaation ja järjestäytymisen verkostoja, sekä uusia sosiaalisia ja taloudellisia toimintamahdollisuuksia ja toimijuuden muotoja. Omaehtoista ja itseorganisoituvaa kansalaistoimintaa kaupungeissa on ollut aina, mutta sen määrässä ja verkostomaisen toiminnan laadussa näyttää tapahtuneen merkittävä muutos. Väitämme, että kaupunkiaktiivimien nousussa on kyse merkittävästä kansalaisyhteiskunnassa tapahtuvasta muutoksesta, jonka seurauksena julkinen valta, markkinat ja sosiaalinen koheesio ovat rakentumassa uudelleen.

Perustelemme väitettä tarkastelemalla ajankohtaisia kaupunkiaktivistisia toimia ja toimijoita lähinnä pääkaupunkiseudulla ja Lahdessa. Kuvaamme tapausesimerkkien avulla aktivismien järjestäytymistä, toimintaa, motiiveja ja tarkoituksia. Keskitymme yhtäältä kaupunkitilan käytön ja kokemisen sekä toisaalta talouden ja markkinoiden näkökulmiin. Lopuksi pohdimme kansalaisyhteiskunnan muutoksen luonnetta sekä sitä, miten kansalaisten, hallinnon, yksityisen sektorin ja tutkimuksen vuoropuhelu voi kehittyä kestävästä kaupunkikehitystä ruokkivana voimana. Artikkelin perustuu Kaupunkiaktivismi metropolin voimavarana -tutkimushankkeessa 2015–2016 teke-

Jakamis/alusta/vertais/kansalaistalouspalvelut

- vertaiskauppa, ruoanvälitys (nettikirpputorit, ruokapiirit ja -osuuskunnat, REKO-renkaat, Kallion safkat kiertoon -ryhmä...)
- vertaisvuokraus, muut vertaispalvelut ja palvelujen vaihto (Kuinoma, aikapankit, PiggyBaggy, kimppekyytipalvelut, Nappi Naapuri...)

Yhteisöaktivismi eli aktivismi, jossa korostuu yhteisöllisyys, toisten auttaminen tai ekologisuus

- kaupunkitapahtumat (Ravintolapäivä, Siivouspäivä, Illallinen taivaan alla, Saunapäivä, Block Partyt...)
- paikalliset liikkeet (Kallio-, Kannelmäki-, Myyrmäki-, Jätkäsaari-liike, ARTOVA, Hertsikan pumppu, Saaremme...)
- sosiaalinen vertaistuki (Refugee Hospitality Club, Espoon alaikäisten turvapaikanhakijoiden tukiryhmä, Hätäkahvit, Hätäkaljat...)
- julkisten palvelujen parantaminen (ympäristömummo- ja -vaaritoiminta, yksityisten avaatat kirjastot, kaupunkifillarit.fi, Väistä viharatikka...)
- ekoliikkeet (Ei laiteta pakasteita pieneen pussiin, Se parempi vaatekeräys...)

Tila-aktivismi eli tilan muokkaaminen lyhytaikaisesti tai pitkällä aikavälillä, suoraan tai suunnittelun kautta

- kaupunkisuunnitteluryhmät (Lisää kaupunkia Helsinkiin + Espooseen + Tampereelle, Selkäranka, Urban Helsinki, Urbaani Tampere ry, Herttoniemen ja Roihupellon vaihtoehtoinen tulevaisuusvisio...)
- talon tai tilan valtaajat, avaatat ja tuunajat (Suvilahti, Herttoniemi, Lauttasaari, Lapinlahti, Vartiosaari, ryhmrakennuttajat, kaupunkiviljely mm. Guerrilla Gardens Helsinki, jäälinnat, Hoffice, Olohuonenyttely, Korttelipihat takaisin, Taukotila...)
- aktivismi eli taideaktivismi (muraalit, graffitit, katupiirustus, flash mobit...)

Digiaktivismi eli tietotekniikan hyödyntämistä kehittävä aktivismi

- haktivismi eli erityistä tietotekniikkaosaamista vaativa aktivismi (devaus mm. avoimen datan hackathoneissa, tietojärjestelmien ja datan parantaminen...)
- digiyhteiskunnan kehittäminen (avoimuuden kehittäminen, kryptovaluutta-aktivismi, valokuituosuuskunnat, digiapuri.com...)

Aktivismien tuki eli aktivismi, joka erityisesti tukee muita aktivismeja

- innovaatio- ja välittäjäyhteisöt (Yhteismaa ry, Hukatila ry, Dodo ry, Oranssi ry, ARTOVA ry...)
- aktivismien välineiden kehittäminen (aktivismioppaiden, toimintamallien, joukkorahoitus- ja muiden alustojen kehittäminen, vapaaehtoinen aktivismeja auttava tutkimus- ja selvitystyö...)
- aktiiviva viestintä (kapitaali.com, kulttuurihäirintä, vastamainokset...)

Tietolaatikko 1. Kaupunkiaktivismien luokittelua. Yksittäisellä aktivismilla voi olla piirteitä useasta luokasta. Luokat eivät esitä aktivismeja kattavasti vaan antavat inspiraatiolähteen keskusteluihin aktivismien tunnistamisesta, tarkoituksesta ja kehittämisestä.

määmmme toimintatutkimukseen (ks. kaupunkiaktivismi.fi). Aineistona ovat dokumentit aktivistien ja heidän kanssaan toimivien tahojen haastatteluista, hankkeessa järjestetyistä kohtaamistyöpajoista, ohjausryhmän kokoontumisista ja aktivismien osallistuvasta havainnoinnista sekä sosiaalisessa mediassa että fyysisessä todellisuudessa.

Demokratia-ajattelusta voimavara-ajatteluun

Kansalaisten osallisuutta yhteiskunnassa on pitkään tarkasteltu kysymyksenä demokratiasta ja poliittisesta vaikuttamisesta. 1990-luvulta lähtien osallisuus ja osallistuminen nousivat Suomessa kasvavasti niin hallinnon kuin tutkijoidenkin huomion kohteeksi keskusteluissa edustuksellisen demokratian riittämättömyydestä ja kansalaisten passivoitumisesta (Kettunen 2002). Tässä osallisuusaallossa painottui ajattelu osallisuuden edistämisestä kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen tiivistämisellä (Bäcklund ym. 2002). Huomiota sai erityisesti se, miten hallinto voi lisätä kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista hallinnon järjestämissä hankkeissa (ks. myös Rättilä & Rinne tässä teoksessa).

Ihmisten osallisuus yhteiskunnassa ei rajoitu heidän mahdollisuuksiinsa osallistua edustuksellisen demokratian, tai siihen nojaavan hallinnollisen valmistelun prosesseihin. Hyvinvointivaltiollinen ajattelu saattaa peittää tämän taakseen, kun taas monet kaupunkiaktivismin muodot tekevät sitä näkyväksi korostamalla toimintaa ja tee-se-itse-asennetta edustukselliseen demokratiaan kuuluvan ”yhteiskunnallisen vaikuttamisen” sijasta.

Kun joutomaa on ruma, siihen istutetaan kaupunkiviljelmä. Kun kaupasta ei saa lähi- ja luomuruokaa, perustetaan ruokapiiri. Kun asuinalueella elämä tuntuu irralliselta tai turvattomalta, avataan Facebook-ryhmä kaupungin-osaliikkeeksi. Jos pop-up-ravintolaa ei saa pitää ilman lupia, tehdään se silti – tai siksi. Edustuksellisen demokratian ja julkisvallan rooli näissä esimerkeissä vaihtelee: se voi olla luvan myöntäjä, mahdollinen tukija, merkityksetön toimija tai vastustaja. Kaupunkilaiset voivat ryhtyä näihin toimiin ennen kaikkea siksi, että internet ja sosiaalinen media mahdollistavat heidän verkostoitumisensa, kommunikaationsa, järjestäytymisensä ja toimintansa, kuten myös tiedonsaantinsa, asiantuntemuksensa ja oppimiskykynsä. Somessa ihmisten

intressit tulevat näkyviksi ja yhdistyvät toisiinsa synnyttäen tunteen niiden laaja-alaisuudesta ja joukkovoimasta suhteessa julkiseen valtaan. Niinpä kaupunkilaiset ovat nousseet toimijatahoksi myös keskustelussa kaupunkien innovaatioympäristöistä (Mäenpää & Schulman 2011; Schulman & Mäenpää 2015).

Sosiaalisen median keskeinen asema aktivismeissa kertoo siitä, miten ryhmäytymistä ja toimintaa syntyy somessa usein tunnepohjaisesti. Esimerkiksi uusien kaupunginosaliikkeiden esikuva Kallio-liike sai alkunsa some-päivityksestä, jossa reagoitiin leipäjonon haitallisuuteen Helsinginkadun katukuvassa julistamalla suvaitsevaisuutta ja sosiaalista inklusiota huono-osaisten uloslyöntiä vastaan. Tätä liikkeessä pidetään edelleen toimintaa kannattelevana ydinajatuksena (Turunen 2016). Sinikka Sassin (2002) mukaan osallisuudessa on kysymys kuulumisen tunteesta. Se syntyy kokemuksesta, että halutessaan pystyy vaikuttamaan itseä ja muita koskeviin asioihin ja toimimaan toisten hyväksi. Tätä halua sosiaalinen media yhteisöineen ruokkii. Moni motivoituu toimimaan auttamisen halusta (Pessi & Oravasaari 2010) ja kokee elämänsä merkitykselliseksi tehdessään hyvää muille (Martela 2015).

Tärkeintä mielestämme on havaita se, että kaupungistunut ja digitalisoitunut kansalaisyhteiskunta on noussut historiallisen merkittäväksi yhteiskunnalliseksi voimavaraksi. Kun osallisuuden ymmärretään syntyvän yhteisen hyvän tuottamisena, osallisuuden mahdollistaminen näyttäytyy yhteisön resurssien rakentamisena (vrt. Tuurnas & Haveri tässä teoksessa). Pekka Saurin (2015, 48) sanoin ”osallisuuden käsitettä on kyettävä laajentamaan demokratiasta eli päätöksenteon legitimitetistä ihmisten osaamisen, ideoiden ja kapasiteetin valjastamiseen yhteisen hyvän eli koko yhteisön parhaaksi”. Osallisuuden käsite tulee päivittää aiempaa moninaisemmaksi kiinnittymiseksi yhteiskunnan eri toimijoiden kesken syntyviin prosesseihin sekä niissä syntyviin mahdollisuuksiin toteuttaa itseään yhteisönsä hyväksi. Myös sanat osallistuminen ja osallistaminen näyttävät vanhentuneilta, kun kansalaisuutta katsotaan omaehtoisen ja itseorganisoituvan toiminnan näkökulmasta, sillä niillä viitataan julkisvallan ylläpitämiin instituutioihin ja niiden toimiin (ks. myös Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Osallistumisen sijasta tai rinnalla voitaisiin

puhua vaikkapa *yhteistekemisestä* (vrt. Tuurnas & Haveri tässä teoksessa), joka voisi kehittyä *joukkoistamisen* suuntaan.

Voi puhua viriämässä olevasta uudesta osallisuusaallosta, jossa tutkijat ja hallinto käyvät hahmottamaan kansalaisten roolia ja osallisuutta resurssien kannalta ja yhä enemmän myös ilman sitä, että kansalaisen suhde julkiseen valtaan on avainasemassa (vrt. Jäntti ym. tässä teoksessa). Jos 1990-luvulla virinnyt osallisuusaalto ilmeni mm. Sisäasiainministeriön osallisuushankkeen (1998–2001) ja maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen myötä hallinnon ja tutkijoiden keskittymisenä suunnittelu- ja päätösosallisuuteen (Bäcklund ym. 2002; Valtioneuvoston selonteko 2002), tässä aallossa korostuu osallisuuden syntyminen kansalaislähtöisten prosessien ja monenlaisten toimijuuksien kautta. Uuden aallon keskusteluissa yleistyvät käsitteet itseorganisoituminen (Wallin 2015), jakaminen, vertaistuotanto, commons eli yhteisresurssit ja prosumerismi eli kuluttajien osallistuminen tuotantoon.

Resurssiajattelun näkökulmasta ”voimavarojen haaskaamista” tapahtuu esimerkiksi julkishallinnon pitäytyessä tiukasti demokratia-ajattelun mukaisessa tasapuolisuuden periaatteessa. Kun kaupunkiaktivistien Urban Helsinki -ryhmä laati Helsingille vaihtoehtoisen yleiskaavan ja Koskelan sairaalan asemakaavan, kaupunkisuunnitteluviraston perinne ohjasi ensin suhtautumaan niihin yhtenä mielipiteenä muiden joukossa. Tapaukset kuitenkin johtivat tapaamisiin ja keskusteluihin viraston ja aktivistien kesken.

Voimavaranäkökulmasta katsoen vaikuttaa mielettömältä, että osin ammattimaisista kaupunkisuunnitteluaktiiveista koostuvan ryhmän suunnitelma arvotetaan virallisessa suunnitteluprosessissa samanarvoiseksi kuin yhden henkilön kannanotto johonkin suunnittelun osa-alueeseen, vaikkapa viheralueen kokoon. Voimavaranäkökulmasta vaihtoehtosuunnittelu näyttäytyy tarpeena pohtia, miten suunnitteluaktivistien osaaminen ja työpanos voisivat kanavoitua tuottamaan entistä parempaa suunnittelua.

Toinen demokratia-ajattelun mukaisen tasavertaisuusperiaatteen aiheuttama ongelma on siinä, miten asukastoiminnan tukemisessa noudatetaan alueellista tasapuolisuutta. Kaupunginosissa syntyvää paikallista innovatiivisuutta ja aktiivisuutta on vaikea perustellusti tukea, koska samaa panostusta ei voida tarjota kaikille. Kuitenkin asuinalueilla syntyy toimeliaisuutta, jolla on

mittavaa merkitystä alueen elinvoimalle ja yhteisöllisyydelle. Näin on käynyt esimerkiksi ruokapiiritoiminnan yhteydessä Helsingin Laajasalossa ja Herttoniemessä, kun asukkaat ovat perustaneet osuuskuntia ja toimintatiloja.

Tässä paikalliset kehittämis ehdotukset törmäävät kaupungin torjuvaan asenteeseen hieman samoin kuin kaupungin ehdotukset törmäävät paikalliseen vastustukseen NIMBY-tilanteissa (NIMBY = not in my backyard). Resursisajattelussa asenne on lähempänä YIMBYä, sillä kehittämis ehdotuksiin suhtaudutaan mahdollisuuksina saada kansalaisten voimavaroja käyttöön alueen hyväksi. Hallinnon tehtäväksi hahmottuu tarkastella erilaisten perinteisempien ja uusien toimintamuotojen merkityksiä monipuolisesti, myös esimerkiksi vähemmän aktiivisten kaupunkilaisten kannalta, mutta tavoitteena tällöin on ennemmin saada erilaiset voimavarat täydentämään toisiaan kuin torjua sellaista toimintaa, joka ei palvele tasapuolisesti kaikkia.

Voimavarojen tunnistamisessa hallinto voi tarkastella toimintamuotojen yhteyksiä sen omiin strategisiin tavoitteisiin, kuten alueiden elinvoiman, yhteisöllisyyden ja ekologisen kestävyuden tavoitteluun. Vantaan Myyrmäessä asukkaita ja muita paikallistoimijoita kokoava *Myyrmäki-liike* on parantanut alueen eletävyyttä, mainetta ja vetovoimaa kohentamalla julkisia tiloja, järjestämällä tapahtumia ja luomalla ihmisille toimintamahdollisuuksia. Liikkeen alueelle saamaa julkisten tilojen taidetta, kuten ulkoa ja sisältä taidemaalaukseksi uudistunutta asemaa, tullaan katsomaan kaukaakin. Yhdessä koulujen kanssa toteutetut alikulkujen maalausprojektit ovat saaneet nuoria parantamaan koulunkäyntiään, kun maalaamaan pääsemisestä on tehty koulumenes-tykseen sidottu kannustin. Yhteisöllisten tapahtumien kulttuuri elää Myyrmäen taiteiden yössä, Illallinen Myyrmäen taivaan alla -yhteisaterioinnissa ja ulkoilmaelokuvanäytöksissä.

Kierrättämiseen kannustavat kirpputoritapahtumat ja käytäntö, jossa kuka vain saa tulla tiettyinä päivinä pitämään omaa kirpputoria aseman edustalla. Myyrmäki-liikkeen ansiota on myös puretun terveysaseman paikalle jääneen montun saaminen käyttöön monikäyttötilana, Myyrmäen monttuna. Ehdotus innosti kaupungin rakentamaan montun rinteille tekonurmen katsomoksi sekä seurakunnan lainaamaan kahvilakontin. Montussa kaupunkilaiset saa-

vat toteuttaa ideoitaan avoimista tapahtumista, konserteista rusettiluisteluun. Liikkeen toimintaa suunnitellaan avoimissa kokouksissa.

Myyrmässä asukasliikkeen voi sanoa ottaneen alueen paikallistoimijan paikan Myyrmäki Seuralta, jonka kanssa se tekee yhteistyötä, kun taas esimerkiksi Roihuvuoressa noussut asukasliike toimii enemmän kaupunginosayhdistyksen puitteissa. Monessa tapauksessa uuden asukasliikkeen ja perinteisen kaupunginosayhdistyksen välillä on syntynyt kitkaa ja erimielisyyttä. Seurojen aktiivit ovat yleensä aktivisteja iäkkäämpiä ja korostavat järjestäytyneitä toimintatapoja, pitkällistä asiantuntemusta, tiiviitä suhteita kaupunginhallintoon sekä yhdistyksen asemaa alueen edustajana. Asukasliikkeiden näkökulmasta seurat ovat usein hitaita, jäykkiä ja toimintamudoissaan vanhanaikaisia eivätkä tosiasiansa heijasta alueen asukkaiden kokemuksia.

Lisää kaupunkia Helsinkiin -Facebook-ryhmä (LKH) on tätä kirjoitettaessa 15 000-jäseninen yhteisö, joka kokoaa kiinnostuneita edistämään Helsingin kehittämistä kaupunkimaisemmaksi. Ryhmä toimii näin suoraan samaan suuntaan kuin Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto, jonka agendalla on kaupungin tiivistäminen. Ryhmässä tehdään konkreettisia ehdotuksia mm. täydennysrakentamisesta, liikennetarkoituksista, palvelujärjestelyistä ja kommentoidaan niin kaupungin kuin aktivistiryhmienkin tekemiä suunnitelmia sekä puidaan suunnitelmissa tehtyjen asukaskyselyjen tuloksia. Aktiivisimmat käyvät ryhmän keskustelutapaamisissa, tekevät yhdessä maastokäyntejä ja taustoittavat keskusteluja omissa blogeissaan.

Kaupunkisuunnitteluvirasto on huomannut ryhmän merkityksen suunnitteluresurssina ja kiinnostunut yhteistyöstä sen kanssa. Keskustelu on jo herännyt siitä, onko LKH-ryhmä liiankin vaikutusvaltainen, koska sillä on suorat yhteydet kaavoituksen valmisteluun ja päätöksentekoon Helsingin toiseksi suurimman valtuustopuolueen Vihreiden kautta. Kaupunkisuunnitteluviraston on myös nähty oikeuttavan täydennysrakentamissuunnitelmiaan ryhmän astetta mittavammilla ja urbanistisemmilla kaupunkirakenteen tiivistämisehdotuksilla. Ryhmä saa aloitteillaan paljon mediahuomiota ja julkista keskustelua esimerkiksi valtalehti Helsingin Sanomissa, jolloin tiivistämiseen kriittisesti suhtautuvat kansalaistahot kokevat jäävänsä ilman ääntä (vrt. Kahila & Kyttä tässä teoksessa).

Aktivismien merkitys voi olla myös valmiudessa saada asioita aikaan nopeammin ja tehokkaammin kuin hallinto. Kun Suomeen tuli vuonna 2015 ennätysmäärä turvapaikanhakijoita, muuan espoolainen otti yhteyttä Espoon kaupunkiin kysyäkseen, miten kaupunki on hoitamassa entistä suuremman alaikäisten turvapaikanhakijoiden joukon vastaanottamista. Hänestä näytti siltä, että asia ei ole hoidossa. Hän päätti perustaa Facebookiin *Espoon alaikäisten turvapaikanhakijoiden tukiryhmän* ja ryhtyi ryhmän kanssa koodinoimaan alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoa yhteistyössä Suomen Punaisen Ristin ja Espoon kaupungin kanssa. Kaupungin tehtävä turvapaikanhakijoiden vastaanottamisessa saatiin hoidettua nopeammin ja paremmin kuin mihin kaupunki olisi pystynyt yhteistyössä vain järjestöjen kanssa. Esimerkki kertoo aktivismien potentiaalista parantaa kaupunkien kykyä kohdata äkillisiäkin muutoksia.

Jakamistalous muuttaa markkinoita

Digitalisaation, internetin ja sosiaalisen median aikaansaaman verkostomaisen kansalaisyhteiskunnan ydin on yksilöiden kyvyssä liittyä toisiinsa, löytää yhteisiä tavoitteita sekä välineitä ja väyliä toteuttaa niitä yhdessä (Harmaala ym. 2017). Sosiaalisten kytkentöjen lisäksi syntyy virtuaalista ja reaalityöelöllisyyttä yhdistäviä innovatiivisia toimintatapoja, jotka liittyvät kaupunkilaisten arkeen, kuten ruokahuoltoon, liikkumiseen, käytetyn tavaran kauppaan, kierrätykseen ja palveluihin. Tässä kaupunkiaktivismi tulee uudelle markkinatoiminnan alueelle, jota kutsutaan yleisnimellä jakamistalous (sharing economy), osallistuva kulutus (participative consumption) tai yhteistyöelöllisyys (collaborative economy). Taloudellisessa toiminnassa tulee esiin se, miten internet tietojärjestelmien mahdollistaa uudenlaisia yhteiskunnallisia toimijarooleja. Kaupunkilaiset muuttuvat kuluttajista myyjiksi, markkinoijiksi, torikauppijiksi, ravintolanpitäjiksi, palveluntarjoajiksi, palvelumuotoilijoiksi, vuokranantajiksi ja rahoittajiksi.

Vuodesta 2011 järjestettyä Ravintolapäivää pidetään aktivististen kaupunkitapahtumien esikuvana. Sen saavutuksena on paitsi leviäminen maailmanlaajuisiksi (vuoteen 2016 mennessä 74 maata, 25 000 ravintolaa) ennen kaikkea sissityyppinen toiminta, joka onnistui laillistamaan itsensä saamalla

aikaan elintarviketurvallisuuden sääntöjen tulkintamuutoksen, eli pop-up-ravintolatoiminnan sallimisen (Evira 2016). Esimerkiksi mediassa Ravintolapäivää ei yleensä mielletä taloudellisena toimintana vaan yhteisöllisenä tapahtumana. Monissa jakamistalouden muodoissa taloudellinen vaihto näyttyy sosiaalista vaihtoa vähäisemmässä roolissa. Olennaista jakamistaloudessa on kuitenkin näiden kahden kietoutuminen yhteen.

Uudet yhteisölliset toimintatavat ovat toimijoille usein yksinkertaisesti hauskoja ja kiinnostavia kokeilla ja vasta toissijaisesti hyötyä tuottavia. Vaikutuksissa on vaikea erottaa taloudellisen toimeliaisuuden ja elinvoiman kasvua kaupunkilaisten osallistumisen ja voimaantumisen, yhteisöllisyyden ja sosiaalisen koheesion sekä kaupunginosan identiteetin ja imagon kohenemisestä – joilla puolestaan on myönteistä vaikutusta paikalliseen yritystoimintaan sekä kiinteistöjen ja asuntojen arvoon. Myös rajanveto yhteisötoiminnan ja yritystoiminnan välillä on vaikeaa, eikä se ole toimijoista välttämättä tärkeää. Esimerkiksi Coreorient Oy:n joukkoistettu PiggyBaggy-kuljetuspalvelu ja monet vapaaehtois pohjaiset kimpakyytipalvelut toimivat kaikki yhteisöllisin ja ekologisin tavoittein. Startup-yrittäjyys ja aktivismi kasvavat monessa tapauksessa samoista aatteellisista ja toiminnallisista ruohonjuurista.

Jakamistaloutta ei kuitenkaan tunneta ruohonjuuritaso innovaatioista vaan ennen kaikkea Uberista ja Airbnb:stä, jotka ovat muuttamassa merkittäviä liiketoimialoja. Jakamistalous on siis yhtä aikaa sekä uusien bisnesjättäisten rymistelyä maailmanmarkkinoilla että paikallisten kuluttajien arkista maailmanparannusta. Sen seurauksena markkinaehtoisten hyödykkeiden tuotanto ja jakautuminen muuttuvat – nähdäksemme tasa-arvoisempaan tai ainakin laajapohjaisempaan suuntaan. Jakamistalous on yhtä aikaa taloutta ja sosiaalista, globaalia ja paikallista. Se tapahtuu sekä fyysisessä että virtuaalissa tilassa ja näitä sekoittaen. Jakamistalouden monitahoisuutta kuvastaa se, miten sitä on syytetty sekä valtiovaltaisesta libertarismista että kommunismia lähestyvistä omistusoikeuden vastustamisesta (esim. Martin 2016).

Kuten tapaus Ravintolapäivä osoittaa, taloudellisen aktivismin yhteydessä sääntely on merkittävässä roolissa. Kaikki ruoka-aktivismin muodot ruokapiireistä ja REKO-lähiruokarenkaista hävikkiruokan hyötykäyttöön joutuvat tekemisiin vähintään elintarvikeviranomaisen kanssa, halusivat tai eivät. REKON

nimi tulee sanoista rejal konsumtion ja sen on kehittänyt tuottaja Thomas Snellman Pedersörestä. REKO-ryhmissä on tätä kirjoitettaessa yli 250 000 jäsentä, joista pääkaupunkiseudulla vasta reilu 30 000. REKO-renkaiden toiminta on kehitetty luovimaan sääntelyn ristiaallokossa. REKOT toimivat paikallisina Facebook-ryhminä, joiden ylläpitäjät (kuluttajia ja/tai tuottajia) eivät kannu vastuuta kaupankäynnistä vaan ainoastaan ylläpitävät geneeristä ja kustannuksetonta alustaa, jolla tuottajat ilmoittavat tuotteistaan ja kuluttajat tilaavat niitä. REKO ei siis ole nettikauppa, jota säännellä. Sen jakelutilaisuus ei myöskään ole kaupunkien sääntelemää torikauppaa, koska kaupankäynti perustuu ennakkotilauksiin.

REKON ydinidea ei ole jakamistaloudessa vaan ruokakaupan välikäden poistamisessa eli tuottajan ja kuluttajan suorassa kohtaamisessa – tosin kuluttajien toimiminen ryhmien ylläpitäjinä ja tuottajien toimiminen markkinoijina, jakelijoina ja myyjinä sekä tuottaja–kuluttaja-yhteistyö ylipäättään edustavat uusia toimijuuksia. Se kuitenkin mahdollistaa kuluttajan vahvemman roolinoton, kun esimerkiksi opiskelijat ja maahanmuuttajat myyvät itse tekemiään leivonnaisia REKON kautta. Tässä tullaan verottajaa kiinnostavalle alueelle, sillä myyntitulojen verotus koskee harrasteleipuriakin. Jakamistalouden piirissä on syytä pelätä syntyvän harmaata taloutta, koska satunnaiset silpputulot voivat jäädä helposti ilmoittamatta. Verottajalle silpputulot tuottavat harmia siksikin, että niiden käsittely, puhumattakaan valvonnasta, teettää enemmän työtä kuin verotuloja (jakamistalouden verotuskysymyksistä ks. Faehnle ym. 2016).

Koti-irtaimiston myynti sen sijaan on 5 000 euroon asti verovapaata, ja sen piirissä – tai varjolla – käytävä kauppa on kasvanut voimakkaasti. Tutkimuksen mukaan noin kaksi miljoonaa suomalaista käytti vertaisverkkokaupan tavaroihin ja palveluihin reilun puolentoista vuoden aikana puoli miljardia euroa, mikä on enemmän kuin suomalaisten kulutus Virossa (Kaupan liitto 2015). Verkkokaupan murroksessa on siis kyse myös kansalaisten ryhtymisestä kauppiiksi. Vertaiskauppaa siivittävät kaupalliset kauppapaikat, kuten Tori.fi ja Huuto.net, mutta myös monilta asuinalueilta löytyvät paikalliset Facebook-ryhmät, jotka toimivat ekohenkisen kierrätysaatteen ja yhteisölli-

syiden varassa. Astetta ekologisempaa otetta edustavat vertaislainaus- ja vuokrauspalvelut, kuten Kuinoma-tavarapalvelu ja auton vertaisvuokraus.

Kaksi kertaa vuodessa järjestettävänä Siivouspäivänä koko kaupunki muuttuu ikään kuin suureksi katukirpputoriksi. Siivouspäivää järjestää vuonna 2012 saanut Yhteismaa ry, jonka kuvaus itsestään tiivistää kaupunkiaktivismien yleisen hengen ja tavoitteenasettelun: ”yleishyödyllinen yhdistys, joka suunnittelee ja toteuttaa yhteiskunnallisesti merkityksellisiä projekteja, tapahtumia ja palveluja. (...) Kaikki hankkeet ja tapahtumat jakavat yhteisen tavoitteen hauskeammasta, vapaammasta, kestävämmästä, vastuullisemmasta ja yhteisöllisemmästä kaupunkielämästä.”

Yhteismaa ry:n uudempi projekti Nappi Naapuri on paikallinen yhteisömedia. Sen karttapohjaisessa palvelussa voi tarjota ja ottaa vastaan esimerkiksi kissanhoitoapua tai vuokrata höyrypesuria. Palvelu laajentaa naapuruston ja naapuriavun käsitteitä koskemaan toisiaan tuntemattomia kaupunkilaisia paikallisesti ja yhteisöllisesti (vrt. Häikiö & Snellman tässä teoksessa). Paikallisen vaihdon ja yhteisöllisyyden lähteillä on myös aikapankkitoiminta, jossa annetaan toisille aikaa ja suoritetaan pieniä arkisia työpanoksia vaihtotalouden hengessä käyttämällä pankin omaa rahayksikköä, tovia (esim. Whitham & Clarke 2016). Aikapankit ovat osa kansainvälistä verkostoa ja niiden takana on solidaarisuustaloudeksi kutsuttu aate. Sen piirissä etsitään vaihtoehtoja valtiojohtoiselle kapitalistiselle järjestelmälle tasavertaisten ja autonomisten yksilöiden ja ryhmien välisestä taloudellisesta toiminnasta, joka perustuu yhteiskäyttöä korostavalle commons-ajattelulle.

Solidaarisuustalous-ajattelu sai vauhtia 2008 alkaneesta finanssikriisistä ja se edustaa kaupunkiaktivismien syvällisimmin yhteiskuntajärjestelmää ja sen epäoikeudenmukaisuutta kritisovaa ulottuvuutta. Kevyempää ja proaktiivisempää, mutta kenties tulevaisuudessa merkittävämpää ”finanssiaktivismia” edustaa joukkorahoitus. Siinä kerätään rahoitus johonkin hankkeeseen vertaisverkostoissa internet-kampanjan ja -palvelun välityksellä. USA:ssa joukkorahoitus on kasvanut jo tavanomaisia sijoitusmarkkinoita suuremmaksi. Alan esikuva on yhdysvaltalainen Kickstarter, jolla on vuodesta 2009 kerätty 2,5 miljardia dollaria yli 100 000 hankkeeseen. Valtiovarainministeriö arvioi vuonna 2015 Suomen joukkorahoitusmarkkinoiden olleen 85 miljoo-

naa euroa, josta yli puolet kuluttajien vertaislainoja. Toimijoita edustavat Mesenaatti.me ja Ehta Raha, joiden rahoituskohteet ovat enimmäkseen erilaisia kulttuurihankkeita. Urbaaneja kohteita ovat olleet esimerkiksi Helsingin Käpylän lippakioski, Loop-hävikkiruokaravintola, Jätkäsaaren Art Hotel ja nuorten kesätyökampanja Vieraskasvit veks Laajasalosta. Joukkorahoitus tarjoaa mahdollisuuden toteuttaa yhteisöllisesti hankkeita, jotka kiinnostavat tiettyjä kuluttajia tai vaikuttavat hyvin paikallisesti.

Jakamistalouden piiriin kuuluvat kaupunkiaktivismit kertovat siitä, miten kansalaisten osallisuus yhteiskunnassa voi vahvistua ilman julkisvallan läsnäoloa – tai joskus siitä huolimatta – kun väylät, välineet ja kyvyt prosumeristiseen markkinatoimijuuteen kasvavat. Jotkin aktivismin muodot saattavat palvelulla suoraan kaupunkia, kuten Lahdessa toimivat ympäristömmot ja -vaarit, jotka vievät päiväkotilapsia luontoretkille. Turvapaikanhakijoiden tukiryhmien lisäksi suoraan kaupunkien sosiaalitoimien tontille tulee esimerkiksi äitien tukiryhmätoiminta Hätäkahvit somessa. Kehitys tarjoaa mahdollisuuden pohtia kaupungin vastuunkantoa ja kansalaisten toimintatarmoa yhdistävien ”hybridipalvelujen” kokeilua ja kehittämistä (ks. Billis 2010). Tällaista yhteistyötä on ehdotettu aloitettavan jakamalla kaupungin palvelutiloja yhteiskäyttöisiksi paikallisten toimijoiden kanssa esimerkiksi lähiöiden tyhjenevissä ostoskeskuksissa (Mäenpää 2015).

Kiinnostavaa on nähdä, millaista integraatiota alkaa syntyä julkisvallan, startup-yritysten ja vertaispalvelujen leikkauspinnolla. Ehkä jonain päivänä vaikkapa PiggyBaggy-kuljetuspalvelun kautta REKO-ruokaa Nappi Naapurista yhyttämilleen vanhuksille kuljettanut opiskelija saa maksun HSL:n matkakortille toveissa, joilla hän kustantaa kiinan opintojaan Avoimen yliopiston verkkokurssilla avatakseen nettikaupan äitinsä eläkepäivillään keräämien kuivattujen mustikoiden ja pakurikäävän myyntiin. Toinen kiinnostava kehityssuunta voi olla sosiaalinen jakamistalous, jossa vähävaraisille syntyy työtä ja toimeentuloa esimerkiksi hävikkiruokan, kierrätyksen ja vaihtotyön parissa nykyisten hyväntekeväisyystoimintojen ohelle tai niiden sijaan. Tällaisesta esimerkkejä ovat vantaalainen Yhteinen pöytä ja helsinkiläinen From Waste to Taste -hävikkiruokahanke sekä panttipullojen keräyspisteet. Köhyystutkijat ovat havainneet, että ”asuinlähiöissä, leikki- ja koirapuistoissa tai kantakapa-

koissa oli syntynyt erilaisia jakamistalouksia, joissa vaihdettiin palveluksia, tietoa ja taitoa, esimerkiksi astioiden pesua leipäjonokäynteihin ja työllistymis- ja harrastusvinkkejä” (Isola ym. 2016, 153). Voiko tämä jakaminen siirtyä verkkoon, löytää sen alustoista digitalisoinnin hyödyt ja kasvaa merkittäväksi vähävaraisten elämää kannattelevaksi ja rikastavaksi instituutioksi? Jos näin käy, se vaikuttaa varmasti keskusteluun hyvinvointivaltion tehtävistä ja toimintatavoista.

Neljäs sektori uutena toimijakenttänä

Uudentyyppisten aktivismien nousu murtaa totuttua ajattelua kansalaisyhteiskunnasta yhdistystoimintana ja kansalaisjärjestöjen kenttänä, jota kutsutaan yhteiskunnan kolmanneksi sektoriksi elinkeinoelämän ja julkisvallan rinnalla (vrt. Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Järjestötoiminnan ulkopuolella on rakentumassa uusi kansalaistoiminnan alue, jonka olemme nimenneet *neljänneksi sektoriksi*. Tarkoitamme neljännellä sektorilla kansalaistoiminnan aluetta, joka luonteeltaan proaktiivisena keskittyy toimintaan eikä organisoitu järjestötoiminnaksi tai sen kautta. Käsite on tässä merkityksessä alkanut levitä käyttöön Suomessa joillakin hallinnonaloilla. Kirjallisuudessa neljännellä sektorilla ei ole ollut vakiintunutta merkitystä. Sillä on tarkoitettu mm. kotitaloudet sisältävää epävirallista sektoria (Heinonen 2001, 139) sekä yrityksiä, joilla on yhteiskunnallinen missio (Sabeti 2011).

Kuvassa 1 on muutama esimerkki dynamiikasta sektorien välillä. Epämuodollisena alkava toiminta voi johtaa järjestön tai perinteisen yrityksen perustamiseen, tai siitä voi syntyä esimerkiksi osuuskunta, yhteiskunnallinen yritys tai think tank. Järjestö saatetaan perustaa aktivismin tiliorganisaatioksi raha-asioiden hoitoa varten (esim. Myyrmäen kaupunkikulttuuri ry Myyrmäki-liikkeen apuna), tai se voi olla keino hankkia toiminnalle painoarvoa (esim. Urbaani Tampere ry Lisää kaupunkia Tampereelle -Facebook-ryhmän toiminnan jatkajana). Neljännen sektorin aktivismeista kehittyy osin toimintamuotoja, joita on vaikea paikantaa selvästi mihinkään tiettyyn sektoriin. Neljättä sektoria voi ajatella erityisesti toiminnan tyyppinä. Listaustoiminnan piirteistä (kuva 2) voi auttaa kansalaistoimijoita, mutta myös muita keskustelemaan oman toimintansa luonteesta ja sen suuntaamisesta.



Kuva 1. Esimerkkejä kehityskuluista neljännen sektorin ja muiden sektorien välillä.

Neljännen sektorin nousu ja monet sektorien suhteita uudistavat prosessit juontuvat osaksi tiedon monopolien murtumisesta (Sauri 2015, 30). Julkisen hallinnon ja muidenkin tahojen avattua aineistojaan ja rajapintojaan yhteiskunnan muokkaaminen datapohjaisesti on yhä vähemmän hallinnon yksinoikeus. Avoimen datan avulla aktiiveilla on ainakin teknisesti taitavien vertaisten kanssa verkostoitumalla mahdollisuuksia ottaa julkisen sektorin tehtäviä itselleen (esim. vaihtoehtoiset selvitykset, suunnitelmat ja budjetoinnit), lisätä eri sektorien työn hyödyllisyyttä (mm. kaupunkipyörien käyttöä helpottava kaupunkifillarit.fi, kulkutapojen kilpailuttamispalvelu matkakeisari.fi) ja – ehkä ennen kaikkea – luoda jotain kokonaan uutta.

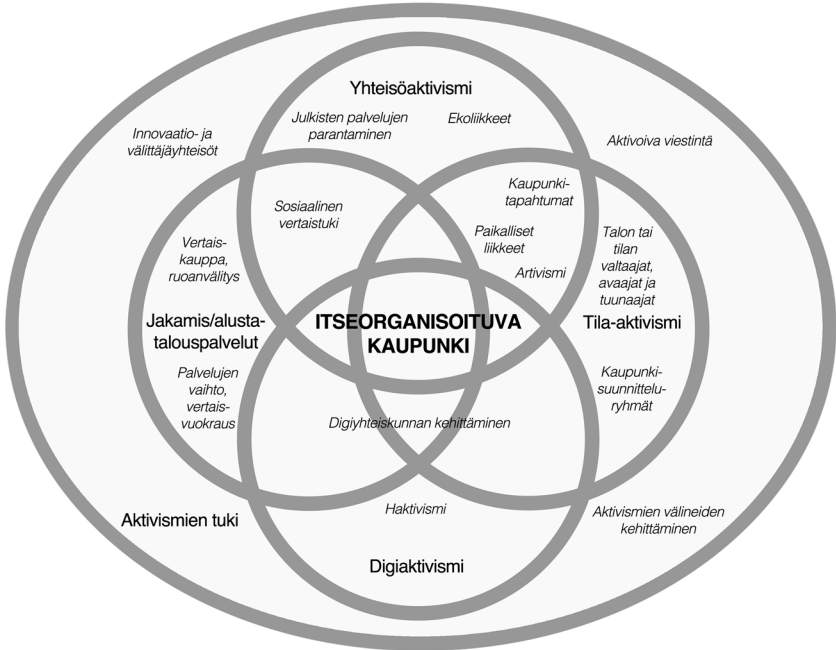
Haktivistit eli mm. ohjelmointia hallitsevat aktiivit myös parantavat avattuja aineistoja, edistävät parannuksia tietojärjestelmiin ja kehittävät tapoja uusien teknologioiden hyödyntämiseen. Esimerkiksi kasvavan huomion koh-

Neljäs sektori -tyyppinen toiminta	Perinteinen järjestötoiminta
Organisoituminen: esim. vain some-ryhmä	Organisoituminen: järjestö
Some keskeinen	Some apuna
Hakkeriasenne vaikuttamiseen	Vaikuttaminen valm. ja päätöksenteon kautta
Tapahtumia, toimintaa, DIY	Vaikutusvalta
Yhteisöllisyys	Kumppanina kunta
Verkostoituminen, yritykset	Edustavuus
Avoimuus, jakaminen	Jatkuvuus
Näkyvyys	Edunvalvonta
Hetkellisyys	Hallittu kokonaiskehitys
Hiearkioiden kaihtaminen	Hierarkkisuus
Toiminnan palo, uuden keksintä	Tehdään, koska ennenkin
Proaktiivisuus, YIMBY	Myös vastustamista, NIMBY

Kuva 2. Kansalaisyhteiskunnan toimintatapojen ideaalityyppien vertailu.

teena oleva lohkoketjuteknologia (block chain) tuo mahdollisuuksia järjestää julkisen ja yksityisen sektorin tähän mennessä hoitamia asioita ilman näiden sektorien mukanaoloa (esim. Mattila 2016). Lohkoketjuteknologia mahdollistaa toisilleen tuntemattomien välisen taloudellisen kanssakäymisen ilman välittävää tahoja, kuten pankkia. Avoimet aineistot, rajapinnat, standardit ja mm. tutkimusjulkaisut ovat resursseja kaikille. Kuitenkin juuri neljäs sektori -tyyppisellä toiminnalla on erityistä merkitystä, kun nämä resurssit halutaan saada monipuoliseen käyttöön yhteisöjen ja yhteiskunnan hyväksi.

Kokonaisajattelua voi auttaa huomion kiinnittäminen laajempiin teemoihin kuten yhteisöihin, tilaan tai digitaalisuuteen ja niihin liittyvien aktivisimien tunnistaminen yhdessä muiden kyseistä teemaa koskettavien asioiden kanssa. Esimerkit kuvassa 3 voivat toimia inspiraationa tällaiselle tarkastelulle.



Kuva 3. Aktivismien kosketuspintoja teemoihin digitalisaatio, yhteisöllisyys, tila ja jakaminen. Kuvan esimerkit voivat edesauttaa keskustelua siitä, mitä aktivismeja jotakin teemaa käsiteltäessä on hyödyllistä tunnistaa, ja toisaalta siitä, mitä teemoja tai tavoitteita yksittäinen aktivismi voi palvella.

Lopuksi: Murtuuko tietämisen harvainvalta?

Edellä kuvatulla kehityksellä on merkitystä siihen, kuinka suhtaudumme tietoon kaupungista ja kuinka sen ymmärrämme. Kaupunkitutkimuksessa on jo kauan todettu tarve moniäänisen yhteiskunnan näkyväksi tekemiselle (esim. Jacobs 1961; Harvey 1973; Healey 1997; Sennett 1977; Suomessa esim. Schulman 1990; Mäenpää 2005; Bäcklund 2007; Faehle 2014). Aktivistit laajentavat kaupunkikeskustelun kenttää politisoituneista keskusteluista toiminnallisiin, paikallisiin ja yhteisöllisiin konteksteihin. Näin kaupunkilaisten osallistumisessa ei ole kysymys pelkistä projekteista vaan kaupungin itseymmärryksestä, jotta kaupunki tulisi paremmin tietoiseksi itsestään.

Tarvitaan uudenlainen kehys sille, miten kansalaisyhteiskunnan aktiivinen osa integroituu kaupunkien kehittämiseen ja suunnitteluun. Aineksia siihen voivat tarjota agonistisen suunnitteluajattelun sovellukset (esim. Hillier 2003; Suomessa Bäcklund & Mäntyselä 2010). Agonistisessa suunnittelussa korostuu se, että eri osapuolet oppivat sietämään intressien moninaisuutta ja hyväksyvät, ettei niistä välttämättä voida päästä konsensukseen (esim. Mouffe 2000). Tavoitteena on kuitenkin yhteinen sopimus menettelytavoista, joilla erimielisyydet hoidetaan käytännössä. Tämä luo pohjan voimavara-ajattelun ja demokratia-ajattelun soveltamiseen suunnittelutilanteissa yhdessä niin, että ristiriidoista huolimatta edellytykset toimijoiden halulle toimia hyvässä hengessä ja tuoda voimavarojaan käyttöön säilyvät myöhemmissäkin prosesseissa.

Aktiivisten kansalaisten toimintaryhmät ovat murtaneet julkishallinnon institutionaalisen monopolin tietoon (Häkli 2002). Julkishallinto pyrkii itsekin lisäämään tietojensa uudelleenkäyttöä, edistämään hallinnon läpinäkyvyyttä sekä luomaan uusia markkinoita ja innovaatioita tarjoamalla tietoa niiden materiaaliksi (esimerkiksi Helsinki Region Infoshare -hanke). Julkishallinnon datan avaaminen on kansainvälinen, Yhdysvalloista ja Isosta-Britanniasta alkanut ilmiö. Kansalaiset ja yritykset voivat käyttää avoimen datan tietoja omiin tarkoituksiinsa tasavertaisesti julkisen hallinnon kanssa. Samalla julkishallinnon, kansalaisten, verkkopalveluiden kehittäjien ja muiden datan käyttäjien vuorovaikutusta pyritään lisäämään sekä automatisoimaan yhteiskunnallisen hyvän lisäämiseksi.

Missä kaupunkikehitystä muokkaava tieto muodostuu, esimerkiksi kaupunkisuunnittelun piirissä? Suunnittelua ohjaava rationaliteetti ja määrittelyvalta liikkuvat ja niistä kamppaillaan. Lisää kaupunkia Helsinkiin -ryhmä on hämmentänyt kyvyllään vallata julkisen keskustelun kenttää asettamalla oma kaupungin tiivistämisen agendansa kaupunkisuunnittelun kärkiteemaksi. Kun ennen kansalaisyhteiskunta edusti yleensä olemassa olevan kaupungin ja sen tilojen puolustamista, nyt kansa näyttää ryhmän ansiosta haluavan lisätä rakentamista melkein joka paikkaan. Syntyy uusi keskustelun konteksti ja jopa koalitio, kun kaupunkisuunnitteluvirasto voi yhtäkkiä nojata vahvasti esitettyyn urbanistiseen kansalaismielipiteeseen.

Tiedon monopolin murtuminen antaa merkkejä myös tutkimuksen aseman muutoksesta. Kaupunkitutkijoiden parissa monet ovat reagoineet kielteisesti LKH-ryhmän toimintaan, vaikka yleensä kansalaisyhteiskuntaan suhtaudutaan tutkimuksen parissa lähtökohtaisen myönteisesti. Voi epäillä, että reaktiot johtuvat aktivistien kyvystä löytää, tuottaa ja analysoida dataa sekä käydä löydösten tulkinnasta jopa tieteellisiin lähteisiin pohjautuen asiantuntevaa ja argumentoivaa keskustelua tavalla, joka uhkaa tutkimuksen asemaa.

Monet tulevaisuuden teemat tulevat kansalaisryhmiltä, jotka uhmaavat johtajien, parlamenttipoliitikkojen, liike-elämän sekä tieteellisen ja valtiollisen vallan institutionalisoitua tietämättömyyttä (esim. Beck 1995, 31–41). Asukkaalle ympäristö on kokonaisuus, johon suunnittelu on interventio ja usein myös merkki odotettavissa olevasta muutoksesta. Näkyvillä on kehitys, jossa kansalaisyhteiskunta vahvistuu ja hyvinvointivaltion rooli pienenee. Kehkeytyvät uudet toimijuudet alettaneen nähdä resursseina, mutta kyseenalaistaako voimistuva kansalaisyhteiskunta perinteisen hyvinvointiajattelun ja tuottaako se uutta eriarvoistumista, kun toiset ovat aktiivisempia ja kyvykkäämpiä kuin toiset? Vai voivatko hyvinvointiyhteiskunta ja itseohjautuva kansalaisyhteiskunta elää rinnakkain toisiaan tukien, tai jopa toisiaan kannatellen?

Tutkimassamme kansalaisyhteiskunnan osassa ei ole nähtävissä pyrkimystä ajaa alas hyvinvointivaltiota esimerkiksi Ison-Britannian Big Society -ajattelun tapaan, jotta nouseva kansalaisyhteiskunta saisi tilaa. Ennemmin aktivistien aatemaailma yhteisöllisine painotuksineen lähestyy sosiaalisesti markkinaliberaalia katsantoa, siis pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia, jonka kasvattina sitä osin voi pitää. Etenkin jakamistalouden ilmiöiden suhteen Suomi on osa maailmanlaajuisista kehitystä, jossa voisimme tavoitella vahvan ja sosiaalisen kansalaisyhteiskunnan ylläpitämää jakamistalouden pohjoismaista mallia.

Lähteet

- Beck, Ulrich (1995). *Ecological politics in an age of risk*. Cambridge: Polity Press.
- Billis, David (toim.) (2010). *Hybrid organizations and the third sector*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bäcklund, Pia (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) (2002). *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Bäcklund, Pia & Mäntysalo, Raine (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory* 9:4, 333–350.
- Evira. Pop-up-ravintolatoiminnan tulee olla vähäriskistä. Luettu 20.11.2016. <https://www.evira.fi/elintarvikkeet/valmistus-ja-myynti/elintarvikealan-toiminta/pop-up--ravintolatoiminta/>
- Faehnle, Maija (2014). *Collaborative planning of urban green infrastructure – need, quality, evaluation, and design*. Department of Geosciences and Geography A 26. University of Helsinki.
- Faehnle, Maija & Immonen, Hilma & Mäenpää, Pasi & Nylund, Mats & Träskman, Tomas (2016). *Jakamistalous ja verotus: Eväitä yhteiskunnalliseen keskusteluun*. Arcada Working Papers 4/2016.
- Harmaala, M-M. & Faehnle, M. & Manninen, P. & Mäenpää, P. & Toivola, T. & Nylund, M. (2017). *Jakamistalous*. Helsinki: Alma Talent.
- Harvey, David (1973). *Social justice and the city*. Oxford: Blackwell.
- Healey, Patsy (1997). *Collaborative planning. shaping places in fragmented societies*. London: MacMillan Press.
- Heinonen, Jari (2001). Japanin hyvinvointimalli vaikeuksissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2001:2, 139–148.
- Hillier, Jean (2003). Agonizing over consensus: Why Habermasian ideals cannot be real. *Planning Theory* 2:1, 37–59.
- Häkli, Jouni (2002). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 110–124.
- Isola, Anna-Maria & Turunen, Elina & Hiilamo, Heikki (2016). Miten köyhät selviytyvät Suomessa? *Yhteiskuntapolitiikka* 81:2, 150–160.
- Jacobs, Jane (1961). *The death and life of great american cities*. New York: Vintage Books.
- Jacobsson, Kerstin (2015). *Urban grassroots movements in Central and Eastern Europe*. Farnham: Ashgate.
- Kaupan liitto (2015). *Vertaiskauppa verkossa – Marginaali-ilmioistä ilmiöksi*.
- Kettunen, Pekka (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 18–35.

- Martela, Frank (2015). *Valonöörit – Sisäisen motivaation käsikirja*. Helsinki: Gummerus.
- Martin, Chris J. (2016). The sharing economy: A pathway to sustainability or a nightmarish form of neoliberal capitalism? *Ecological Economics* 121, 149–159.
- Mattila, Juri (2016). *The Blockchain Phenomenon. The Disruptive Potential of Distributed Consensus Architectures*. ETLA Working Papers 38.
- Mouffe, Chantal (2000). *The Democratic Paradox*. Lontoo: Verso.
- Mäenpää, Pasi (2005). *Narkissos kaupungissa. Tutkimus kuluttaja-kansalaisesta ja julkisesta tilasta*. Helsinki: Tammi.
- Mäenpää, Pasi (2015). *Ostoskeskukset julkisina tiloina*. Tutkimushankkeen verkkojulkaisu, 11 raporttia 2.6.2015 <http://blogs.helsinki.fi/lahioostarit/raportit/>
- Mäenpää, Pasi & Schulman, Harry (2011). Paikallisen innovaatiopolitiikan avainkysymyksiä. Teoksessa Harry Schulman & Pasi Mäenpää (toim.) *Kaupungin kuumat lähteet. Helsingin metropolialueen innovaatioympäristöt*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, 257–272.
- Pessi, Anne B. & Oravasaari, Tomi A. (2010). *Kansalaisjärjestötoiminnan ytimessä: Tutkimus RAY:n avustamien sosiaali- ja terveysjärjestöjen vapaaehtoistoiminnasta*. RAY Avustustoiminnan raportteja 23.
- Sabeti, Heerad (2011). *The For-Benefit Enterprise*. Harvard Business Review, November 2011.
- Sassi, Sinikka (2002). Kulttuurinen identiteetti ja osallisuus. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 58–74.
- Sauri, Pekka (2015). *Julkishallinto ja sosiaalinen media*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Polemia 98.
- Schulman, Harry (1990). *Alueelliset todellisuudet ja visiot*. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 18. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Schulman, Harry & Mäenpää, Pasi (2015). Helsingin kuumat lähteet. Teoksessa Eeva Berglund & Cindy Kohtala (toim.) *Uusi Helsinki? 11 näkökulmaa kaupungin mahdollisuuksiin*. Helsinki: Nemo.
- Sennett, Richard (1977). *The Fall of Public Man*. New York: Alfred A. Knopf.
- Turunen, Mikko (2016). *Väriä seinään ja väkeä kaduille – kaupunginosaliikkeiden toiminta ja tavoitteet*. Pro gradu, Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitos.
- Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä (2002).
- Wallin, Sirkku (2015). Kaupunkisuunnittelua ja itseorganisoituvaa toimintaa. Kertomus Helsingin Herttoniemen muutoksesta. *Alue ja ympäristö* 44:1, 17–30.
- Whitham, Monica M. & Clarke, Hannah (2016). Getting is giving: Time banking as formalized generalized exchange. *Sociology Compass* 10:1, 87–97.

Asuminen on osallistumista: kodin laajentuminen kaupunkitilaan puutarhahankkeissa

Noora Pyyry, Inka Kaakinen ja Krista Willman

Johdanto: urbaani kanssa-asuminen osallisuuden teoreettisena lähtökohtana

Lähestymme tässä artikkelissa osallistumista, osallisuutta ja sen rakentumista arjen kohtaamisissa kanssa-asumisen (engl. *dwelling with*) näkökulmasta (Ingold 2000; Pyyry 2016). Tämän kulttuuriantropologian ja maantieteen piirissä kehitellyn käsitteen avulla tarkastelemme ihmisen elämisen käytäntöjä palauttamalla hänet osaksi ympäristöään, josta hän on monella tavalla riippuvainen (ks. myös Nygren tässä julkaisussa). Artikkelimme sijoittuu jälkijohdanteen maantieteen tutkimussuuntaukseen, jossa huomio kohdistuu erityisesti ihmisen arkiseen toimintaan ja tässä toiminnassa viriäviin tunnetiloihin (engl. *affect*), joiden kautta maailma koetaan (esim. Anderson & Wylie 2009; Greenhough 2010; Thrift 2004).

Jälkijohdanteen suuntaus pitää sisällään monia toisistaan hieman eroivia näkemyksiä, mutta yhteistä näille kaikille on ajatus ihmissubjektin kehkeytyemisestä yhdessä muun maailman kanssa. Lähestymme siis ihmistä maailmaansa kiinnittyneenä, sen kanssa alati muotoutuvana subjektina. Kanssa-asumisen käsite tuo tämän näkökulman osallisuuden tarkasteluun. Sen kautta määrittelemme asumisen laajasti: se on kotona tapahtuvan elämisen lisäksi asuntojen ulkopuolella tapahtuvaa mielekästä kiinnittymistä ja osallistumista kodin seinien ulkopuoliseen yhteiskuntaan, ja laajemmin maailmaan (ks. myös Mäenpää ym. tässä teoksessa). Mielekkyyttä syntyy nimenomaan osallisuuden ilmiöistä: kaupunkitilaa muokataan ja otetaan omaksi erilaisin keinoin. Tämän

toiminnan kautta asuminen rakentuu, kaupunki siis asutaan kodiksi (Rautio ym. 2015). Tällä tarkoitamme sitä, että kun tiloista tulee ihmiselle tärkeitä ja niitä otetaan omaksi toiminnan kautta, myös suhde niihin syvenee. Kotia eivät siis tee seinät, vaan mielekäs, kiireetön ja kokeileva asuminen. Ja asuessaan ihminen vuorostaan haluaa tehdä tilasta itselleen kotia. Tästä näkökulmasta asuminen ja kodin ”rakentaminen” kulkevat aina yhdessä, ne ovat saman kolikon kaksi puolta (Rose 2012). Ihminen ei siis asu tai rakenna maailmassa yksin: hän tekee sen yhdessä maailman kanssa.

Asuminen liittyikin tarkastelussamme kiinteästi juuri ihmisen mahdollisuuksiin toimia kodin ulkopuolisessa ympäristössä (ks. myös Rättilä & Rinne; Häikiö & Snellman tässä teoksessa). Vaikka tarkastelemme ihmisen toimintaa puutarhahankkeissa, emme lähesty ihmistä muusta maailmasta erillisenä toimijana. Emme siis tee jyrkkää jaottelua (ihmis-)subjektin ja toiminnan kohteena olevan objektin (puutarha) välillä, vaan näemme ihmisen ja puutarhan yhdessä muokkautuvana sommitelmana (engl. *assemblage*), jonka kehkeytymiseen vaikuttaa samanaikaisesti moni asia (Deleuze & Guattari 1980/1987). Tämä sommitelma ei ole muusta maailmasta irrallinen eikä muuttumaton, vaan jatkuvasti uudelleen muotoutuva (esim. Anderson & Wylie 2009). Sommitelman avoimuutta rajoittavat kuitenkin monet tekijät, kuten vallitsevat suunnitteluideologiat ja yleisesti jaetut käsitykset sopivista kaupunkitilojen käyttötavoista. Jälkhumanistisessa kehyksessä huomio kohdistuu ihmisen ja muun maailman välisiin suhteisiin ja kohtaamisiin. Ihmisen lisäksi myös esineillä, tiloilla ja ei-inhimillisellä elollisella (kuten artikkelissamme esimerkiksi kukat, kirvat tai puut) on kyky vaikuttaa maailman rakentumiseen (esim. Bennett 2010; ks. myös Nygren tässä teoksessa). Ihminen ei siis koskaan toimi ”itsenäisesti”, vaan asioiden, tilojen ja ei-inhimillisen elävän ympäristön kanssa yhdessä.

Kansalaisosallistumisen tärkeät teemat – toimijuus, valta, osallisuus ja politiikka – ovat keskeisiä myös jälkhumanistisessa tutkimuksessa. Niitä kuitenkin tarkastellaan eri näkökulmasta. Esimerkiksi valta materialisoituu kohtaamisissa ja osallisuus kehkeytyy tilanteissa, maailman kanssa asuttaessa. Nämä tilanteet voivat olla hyvinkin ohikiitäviä ja vaikeasti tunnistettavissa ja sanallistettavissa. Yhteistä näille tilanteille on se, että ne jollakin tapaa pysäyt-

tävät ja siksi saavat ihmisen katsomaan maailmaa toisin (Pyyry 2016). Tämä toisin katsominen tapahtuu kokeillen ja kysellen, ja usein sille on ominaista tietynlainen leikkisä ote elämään. Kyseleminen ei ole niinkään verbaalia tai tiedostettua toimintaa, vaan enemmän tapa olla maailmassa, avoimuutta tilanteiden kehkeytymiselle ja niiden mukana elämiselle. Kyseleminen voi olla vain hetkellinen tunnetila, jonka aikana tavanomainen näyttäytyy jotenkin outona tai uudenlaisena. Monesti avoimuus kumpuaa rennosta, mielekkästä oleilusta – siitä, että ihmisellä on tilaa ja aikaa asua. Tutkimuksen kohteena ovatkin usein tunnetilat ihmisen ja hänen ympäristönsä välillä. Jälkhumanistinen tutkimus avaa siksi tärkeän näkökulman urbaaniin kanssa-asumiseen ja osallistumiseen.

Asumisella tarkoitamme tässä artikkelissa siis ihmisen kiinnittymistä kaupunkiinsa ja sen ottamista omaksi: sen tekemistä kodiksi urbaanin puutarhanhoidon kautta. Samalla kaupungin ja sen kanssa asuvan ihmishenkilön rajat hämärtyvät, ihminen on saumattomasti osa kaupunkiaan. Kaupunki ottaa monin tavoin osaa ihmisen asumiseen. Kaupungilla on kyky innostaa, osallistaa ja saada ihminen kokeilemaan. Kohtaamisissa syntyvät voimakkaat tunnetilat syventävät ihmisen osallisuutta ympäristössään ja rakentavat osallisuuden ilmapiiriä. Kanssa-asumisen käsite mahdollistaa osallistumisen tilanteisuuden teoretisoinnin: usein osallistuminen on vain hetkellistä, mutta silti maailmaa rakentavaa ja ihmiselle tärkeää. Kanssa-asuminen eroaakin humanistisen maantieteen ajatuksesta ihmisen kuulumisesta (engl. *belonging*) johonkin tiettyyn paikkaan, sillä asuminen ei kiinnity osoitteeseen vaan olemisen mielekkyys voi rakentua hyvinkin monenlaisissa sommitelmissa ja olla kestoltaan lyhytaikaista. Pohdimme tässä artikkelissa niitä tapoja, joilla urbaaniin puutarhanhoitoon liittyvä ”kotoilu” (engl. *homing*) julkisessa tilassa luo mahdollisuuksia kanssa-asumiseen ja mielekkääseen osallistumiseen sekä sitä kautta kaupungista huolehtimiseen ja sen asukkaiden hyvinvointiin.

Urbaanit puutarhahankkeet Helsingissä ja Tampereella

Viime vuosina Suomessakin yleistynyt urbaani puutarhanhoito liittyy laajempaan kansalaistoiminnan trendiin, ”uuteen urbanismiin”, jonka puitteissa asukkaat ottavat kaupunkia tilapäisesti omaan käyttöönsä (esim. Daskalaki

& Mould 2013; Hernberg 2012; Tornaghi 2014; ks. myös Mäenpää ym. tässä teoksessa). Kaupunkitilaan levittäytyvien puutarhahankkeiden lisäksi uusi urbanismi pitää sisällään Siivous- ja Ravintolapäivän kaltaisia tapahtumia sekä spontaanimpaa kaupunkitilan muokkaamista ja ”tuunaamista”, joka on luonteeltaan kokeilevaa, kyselevää ja leikkisää. Näiden tapahtumien puitteissa oleskellaan julkisessa tilassa, mutta kodinomaisessa ilmapiirissä. Koti siis laajentuu kaupungille. Samalla hämärretään julkisen ja yksityisen tilan välistä rajaa ja käydään neuvottelua asukkaiden oikeuksista kaupunkiin (ks. Staeheli & Mitchell 2008; vrt. myös Neuvonen tässä teoksessa).

Urbaanilla puutarhanhoidolla viittaamme tässä artikkelissa kaupunkiviljelyä kirjavampiin viheraktivismiin muotoihin. Kotimaisissa tiedejulkaisuissa termiä kaupunkiviljely käytetään yleisesti kuvaamaan kaupunkitilaa haltuun ottavaa, usein yhteisömuotoista ja asukaslähtöistä ruokakasvien viljelyä (engl. *urban gardening*). Sillä saatetaan viitata myös siirtolapuutarhoihin, vuokratilajelypalstoihin (engl. *allotment gardening*), kaupallisempaan ruokakasvien viljelyyn kaupunkialueella tai sen välittömässä läheisyydessä, tai viljelyyn kotipuutarhoissa, parvekkeilla ja taloyhtiöiden pihalla. Käsitämme urbaaniin puutarhanhoitoon sisältyvän näiden lisäksi muun muassa sissiniityt ja -puutarhat sekä puistokummitoiminnan. Uudet urbaanit puutarhahankkeet ovatkin karanneet perinteisiltä siirtolapuutarhapalstoilta kaupungin joutomaille ja keskustaan, kadunpieliin ja puistoihin. Niiden suosiota selittää niin kiinnostus lähiruokaan ja yhdessä tekemiseen kuin kaupunkitilojen tuunaamiseenkin. Puutarhanhoidon uudet muodot istuvat moneen tilaan ja joustavat moneen tarpeeseen. Istutukset tarjoavat jotain myös ohikulkijoille: ne kutsuvat kääntymään, katsomaan, koskemaan tai maistamaan. Ne yllättävät ja pyytävät katsomaan maailmaa toisin.

Tarkastelemme osallisuutta kanssa-asumisena kahdessa tapaustutkimuksessa, joista ensimmäistä luonnehtivat tiiviit yhteydet viranomaisiin, toista omaehtoinen, yhteisömuotoinen toiminta. Näitä kuvaamalla havainnollistamme niitä puutarhanhoidon kautta kehkeytyviä asioita ja tapahtumia, joissa ihmisen suhde kaupunkiin syvenee. Tämä vuorostaan innostaa ihmistä rakentamaan kotia kaupunkiin, eli tekemään olemisestaan edelleen mielekkäämpää.

Ensimmäinen tapaus on viranomaisten ideoima ja Helsingin kaupungin tukema puistokummihanke Kallion Karhupuistossa, missä ryhmä vapaaehtoisia kaupunkilaisia on hoitanut puiston runsasta kukkapenkkiä jo kesästä 1997 lähtien. Osallistujat – Karhupuiston kummit – ovat pääasiassa lähikortteleissa asuvia eläkeläisnaisia. Kaupungin puisto-osasto vastaa maaryhmän suunnittelusta, taimien hankinnasta sekä kevään istutustalkoista, kummit kitkevät ja kastelevat kukkapenkin koko kasvukauden ajan päivittäisissä tapaamisissaan. Talkoopäiviä kertyy aktiivisimmille kesässä noin kolmen kuukauden edestä. Tyypillisistä kaupunkiviljelyhankkeista poiketen Karhupuiston istutuksilla ja niitä hoitavilla puistokummeilla oli viranomaisille selvä tilaus ja tarkoitus: niiden tuli rauhoittaa puisto, siistii sen ulkoasu sekä sen käytöt, joita hallitsivat 1990-luvun alun lamavuosina alkoholistien juomaringit. Karhupuiston toimivaksi koettu kummikonsepti on ollut eräänlainen pilottiprojekti sekä inspiraation lähde kaupungeille, jotka ovat havahtuneet kartoittamaan urbaaniin puutarhanhoitoon sopiviksi katsomiaan tiloja sekä valjastamaan asukkaiden viherinnostusta uusiin kumppanuuksiin. Näistä esimerkkinä on Helsingin kaupungin rakennusviraston *Hyvä kasvaa Helsingissä* -ohjelma, jonka avulla virasto on vuodesta 2005 koordinoinut satojen puistokummien vapaaehtoistyötä: vieraslajien torjuntaa, vieraskasvien kitkentää sekä siivoustalkoita kaupungin puistoissa.

Toinen tapauksemme on tamperelainen yhteisöviljelmä, jossa vuosittain hieman vaihtuva ryhmä kaupunkilaisia on harrastanut omaehtoista viljelytoimintaa kesästä 2012 alkaen. Luonteeltaan itseorganisoituva ja asukaslähtöinen viljelytoiminta on tyyppiesimerkki 2000-luvulla kansainvälisestäkin suosiota kasvattaneesta kaupunkiviljelystä (esim. Ionnau ym. 2016; Follman & Viehoff 2015; Willman 2015). Kaksi ensimmäistä kesää yhteisöviljelmä toimi Tampereen Aspinniemessä Näsijärven rannalla, mutta joutui siirtymään syksyllä 2013 rakennustöiden alta. Uusi paikka löytyi aktiivisen etsinnän ja neuvottelujen jälkeen seurakunnan mailta Kalevanharjulta, purettujen kasvihuoneiden jälkeensä jättämältä joutomaalta. Viljelytoiminta on vapaamuotoista ja itseorganisoitunutta: se lukeutuu kaupunkiaktivismiin ja neljännen sektorin toiminnan piiriin (ks. myös Mäenpää ym. tässä teoksessa). Viljelijät tapaavat toisiaan viikoittaisissa talkoissa ja pitävät yhteyttä Facebook-ryhmän kautta.

Sato on yhteistä, ja kuka tahansa viljelijöistä voi käydä poimimassa satoa sitä mukaa kun se kesän edetessä kypsyy. Puutarha koostuu reilusta viidestäkymmenestä viljelysäkistä ja -laatikosta, jotka viljelijät ovat hankkineet lahjoituksina tai rakentaneet itse kierrätysmateriaaleja hyödyntäen. Varastona toimivassa vanhassa kasvihuoneessa säilytetään kunkin kotoaan yhteiseen käyttöön tuomia sekä seurakunnalta käyttöön saatuja työkaluja. Aktiivisia viljelijöitä on viitisentoista. Useimmat osallistujat ovat nuoria aikuisia, mutta mukana on myös viljelijöiden lapsia. Lisäksi ryhmässä on noin 30 seuraajajäsentä, jotka osallistuvat lähinnä silmäilemällä projektin kuulujuttuja Facebookissa tai vierailemalla satunnaisesti viljelmällä. Tietoa toiminnasta on jaettu niin sosiaalisessa mediassa kuin kesätapahtumissa, mutta uusia osallistujia on löytynyt myös ohikulkijoista. Ruoan tuottamisen lisäksi viljelyharrastukseen liittyy halu kokeilla jotain uutta ja kiinnostavaa, olla kosketuksissa luonnon kanssa, tavata uusia ihmisiä sekä elävöittää ja hyödyntää tyhjäkäynnillä olevaa kaupunkitilaa (Willman 2015).

Karhupuiston aineistomme koostuu havainnoinneista sekä puistokummien puolistrukturoiduista haastatteluista kesältä 2012. Tampereen Kalevanharjulla olemme puolestaan keränneet aineistoa osallistuvan havainnoinnin, ryhmähaastattelun ja kirjeenvaihdon menetelmin vuosien 2014 ja 2015 aikana. Toteutimme kenttätöitä alun perin kahta erillistä tutkimusta varten, joissa olemme tarkastelleet puutarhanhoitoa osallistumisen ja keskenään kilpailevien tilankäyttöjen (Kaakinen 2013) ja kehollisten kokemusten (Willman 2015) kautta. Tässä artikkelissa tuomme aineistot yhteen ja lähestymme niitä uudesta näkökulmasta. Vaikka esittelemämme kaksi urbaania puutarhahanketta edustavat lähtökohdiltaan hieman erilaisia osallistumisen tapoja, niitä yhdistää mielekäs asuminen puutarhan ja toisten kaupunkilaisten kanssa. Näiden esimerkkien avulla lähestymme kokemuksia antoisasta kaupunkielämästä ja ihmisen hetkissä rakentuvasta suhteesta kaupunkiin, toisin sanoen *urbania kanssa-asumista*.

Kokeilua, leikkiä ja oleilua puutarhan kanssa

”Ja niitä pikkulintuja kävelee siellä ja yks on semmone lintu, että se määrätyn ihmisen polvelle tulee aina – – ni tulee siibe se lintu, ja Pirjo on niin tark-

ka että niitä ei saa syöttää [naurua]. *Mutta ku Pirjon silmä vältti ni joskus vähän niitä pullanmuruja...* [naurua]”. (Karhupuisto, ote puistokummin haastattelusta)

Kuten lainaus Karhupuiston osallisuushankkeesta antaa ymmärtää, puutarhanhoitoon liittyy pienistä arjen tapahtumista nouseva ilo. Pikkulintujen syöttämisen kaltaiset hetkelliset tapahtumat jäävät helposti ulkopuolisilta huomaamatta, mutta ne syventävät ihmisen kaupunkisuhdetta kuin varkain. Toistuvat jokapäiväiset tapahtumat ottavat osaa ihmisen asumiseen juuri affektuaalisella, eli tunnetilojen tasolla: ne saavat aikaan iloa ja mielekästä olemista. Ne pysäyttävät ja kutsuvat ihmisen kanssa-asumaan. Osallisuuden kokemus rakentuu näiden tapahtumien kautta, vähitellen. Kun ihmisellä on tilaa ja aikaa olla mielekkäästi tekemisissä ympäristönsä kanssa, on hän usein myös avoin uusille kohtaamisille ja tapahtumien mukaan tempautumiselle (ks. myös Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Näin syntyy positiivinen osallisuuden kehä. Tätä ajatusta kaupungin ja sen moninaisten tapahtumien roolista osallisuuden rakentumisessa avaamme tässä luvussa.

Karhupuiston kummeille puutarhanhoidon viehätys on osittain juuri rutiineissa, toistuvassa, arkisessa tekemisessä. Puutarha saa liikkeelle, ulos, ihmisten ilmoille. Se tuo päivään sopivaa rytmiä ja omaehtoista ohjelmaa: palataan samalle istutukselle, nähdään samoja kasvoja, toistetaan totuttuja toimia. Rutiininomainen tekeminen mielletään usein ikäväksi, ja toki rutiini saattaa peittää alleen mahdollisuuden uuteen, mutta sitä luonnehtii myös tekemisen helppous ja vaivattomuus. Parhaimmillaan se rentouttaa ja tuo lohtua arjen kaaokseen. Rutiini ei toisaalta olisi rutiinia ilman sitä rikkovia sattumia, ja jokainen talkoopäivä tuo mukanaan lupauksen jostain uudesta. Gilles Deleuze ja Félix Guattari (1980/1987) ovat esitelleet ”kertosäkeen” (ransk. *la ritournelle*, engl. *refrain*) käsitteen kuvatakseen muutoksen mahdollisuutta rutiinien ja toiston kautta tapahtuvan toiminnan yhteydessä. Sama toistuu, muttei koskaan samalla tavalla. Tämä johtuu jokaisen tilanteen erityisyydestä. Kun samaa musiikkia soitetaan kerta toisensa jälkeen, jää aina mahdollisuus ilmaista samat sävelet hieman toisin kuin edellisellä soitolla. Samoin toistuva rikkaruohojen nyppiminen, taimien hoivaaminen ja haravointi tekevät tilaa muutokselle. Koska maailma ei ole staattinen tai valmis, jokainen toisto ta-

pahtuu uudenlaisessa tilanteessa: aurinko paistaa eri tavoin, kukat kurottavat valoon, lapion varsi on ehkä rikki tai lintu laulaa juuri sillä hetkellä erityisen kauniisti. Ihminen on osa tätä maailman liikettä ja siksi myös aina mahdollisesti muuttuva. Rutiininomainen tekeminen avaa aistit uusille asioille, ja tämä aistiminen tapahtuu ympäristön kanssa. Muutos ei ole toiminnan tavoite, mutta toiston ja osallistumisen kautta syntyy tilaisuuksia nähdä maailma toisin. Tämä muutos vaatii aikaa, tilaa ja avoimuutta uusille kohtaamisille.

Puutarhahankkeen kautta Karhupuistosta on tullut kummeille oma oleilu- ja kohtaamispaikka. Osallistujien keski-ikä on korkea eivätkä kaikki kummit enää juuri jaksaa osallistua puutarhatöihin, mutta he saapuvat silti talkootapaamisiin. Puiston penkit houkuttelevat heidät yhteiseen lepoetkeen, tuulettumaan, vaihtamaan päivän kuulumiset, seuraamaan kaupunkielämää tai ihastelemaan istutuksia. Puisto kiittää huomiosta. Kukkapenkki kertoo kasvutarinoita, raportoi säistä tai juoruilee öisistä juhlista. Uskaliaimmat pikukulinnut saapuvat lounastamaan pullanmuruja. Lehmuspuiden piirtävät hiekkakenttään tutut varjonsa, jotka jakavat puistonkäyttäjät auringonhakuksiin ja -pakoisiin. Osalle kummeista puisto on kuin olohuoneen jatke, se tarjoaa paikan kiirettömään oleiluun ja omaan tahtiin tekemiseen. Roskien keruun, taukoilun, haravoinnin ja kuivien kukintojen nypkimisen lomassa voi suorittaa selän ja kohdistaa katseen ympäröivään kaupunkiin (kuva 1). Karhupuiston viertä kyntävät raitiovaunut, lippakioskin kahvilan terassi, taksitolppa, kirjasto sekä korttelin lukuisat kivijalkaliikkeet syöttävät jalankulkijoita puistoon ja sen reunoille ja tarjoavat vastakohtan kukkapekin hitaille muutoksille, kesän kululle syksyyn. Kivikaupungin kiire lomittuu puiston verkkaiseen rytmiin, pakottomaan puuhailuun ja uteliaaseen joutilaisuuteen. Puistossa käyvä tuuli tempaisee mukaansa kummin hatun, sieppaa siihen lippakioskin kahvikeskustelut ja heittää ne ohikulkijalle.

Kiireetön oleilu avaa mahdollisuuksia kohtaamisiin, ihmettelyyn ja kaupungin tutkimiseen. Tämä kyselevä asenne syventää suhdetta kaupunkitilaan ja luo puutarhaan leikillisyyden ilmapiiriä. Tätä voidaan tarkastella lähestymällä osallistumista urbaanina leikkinä (Stevens 2007), johon kuuluu muiden seurasta nauttiminen ilman erityistä päämäärää. Aikuisten leikki näytättyy erilaisena kuin lasten leikki. Lasta kannustetaan leikkimään ja leikkiä



Kuva 1. Kaupunkielämää Karhupuistossa.

Kuva: Michail Galanakis.

pidetään lapselle ominaisena toimintana, mutta säännöt muuttuvat ihmisen ikääntyessä. Leikki nähdäänkin usein aikuismaisen käytöksen vastakohtana, koska se on näennäisen hyödytöntä ja päämäärätöntä. Leikkisä suhde kaupunkiin kuitenkin venyttää arjen rajoja. Urbaniin leikkiin kuuluvat kohtaamiset tuntemattomien kanssa ja avoimuus uusille, yllättäville kokemuksille. Vaikka urbaanin puutarhanhoidon ilmeisimpänä tavoitteena on hyöty- tai koristekasvien kasvattaminen, on sillä myös tärkeä sosiaalinen funktio ja samalla toiminta on keino heittäytyä luvalla leikkisäksi. Tässä suhteessa hankkeet muistuttavat uuden urbanismin muita tilan haltuunoton muotoja, kuten Ravintolapäivää tai neulegraffitien kutomista. Ottamalla osaa näihin hiljaisesti hyväksytyihin (ja yhä enemmän myös virallisesti tunnustettuihin) kaupunkiaktiivisuuden muotoihin aikuisille avautuu mahdollisuus leikkisyyteen ja mielekkääseen oleiluun ilman pelkoa liiallisesta rajojen ylittämisestä (ks. myös Mäenpää ym. tässä teoksessa).

Jälkihanuistisesta näkökulmasta leikki ei kuitenkaan synny yksin ihmisen aloitteesta. Ympäristö, tässä tapauksessa puutarha, kutsuu ihmisen leikin tapahtumaan. Mullasta ponnistava taimi, vastapuhjennut kukka, sileäksi kulunut haravanvarsi, hauraaksi paahtunut lehti – ympäristö kaikkine ihmeineen – innostaa ja luo tunnetiloja. Kasveja on mukava paitsi katsella, myös koskea ja haistella. Ne saavat aikaan toimintaa ja pyytävät ihmistä heittäytymään yhteiseen hetkeen (ks. Rautio & Winston 2015). Leikki onkin enemmän kuin ulkoapäin havaittavissa olevaa ihmisen käytöstä (engl. *behaviour*); se on tapa olla maailmassa, ikään kuin maailmaan sulautuen. Leikki on avoimuutta tapahtumille, se on tekemistä sen itsensä vuoksi. Lasten tapa kerätä ja kantaa kiviä taskuissaan on esimerkki tällaisen tarpeettomalta vaikuttavan, mutta sisäisesti palkitsevan toistuvan toiminnan tärkeydestä (Rautio 2013). Niin kiven sileä tai rosainen pinta kuin kasvavan taimen herkkä pörröisyyskin voivat saada aikaan voimakkaita tunnetiloja ja hetkeen heittäytymistä. Tämä on kansa-asumista, jonka kautta myös kaupunkitila muuttuu. Leikkisä ilmapiiri antaa ihmiselle mahdollisuuden heittäytyä hetkeen ja kokeilla uutta, silloinkin kun mahdollisuudet ovat muuten rajalliset. Joskus voi pelottaa, mutta samalla asiat, esineet ja kaupunki herättelevät uteliaisuutta:

Ja minä aikoinaan perkasin niitä kukkasia, mutta sitte kun mul on tullu vähän semmosta et mä voin yks kaks kaatua, ja mä kerran kaaduinkin siihen kukkapenkkiin, niin minä en oo sen jälkeen niitä perannu ollenkaan, uskalla mennäkkään sinne. Enää koko kukkapenkkiin. Mut mä oon muuten siellä, käyn katsomassa sen nurkan siellä, mä nimitän sitä Bermudan kolmioksi, se on siinä lähempänä sitä kirjastoo, käyn katsomassa roskat ja siel on kyl löytyny yhtä sun toista, jopa teltasta ja jonkunlaisesta uimasukellusvälineistä, kukkalaatikko oli, yhen ravintolan mainos, ja on ollu kaikenlaista tämmöstä ihmeellistä. – Mä aina löysin yhtä ja toista ihmeellistä. (Karhupuisto, ote puistokummin haastattelusta)

Rutiinit ja tuttuus luovat mahdollisuuksia leikkisyyteen, mutta leikki kehkeytyy innoittavissa kohtaamisissa. Kiireettömyys ja avoimuus tapahtumille saa ihmisen aistimaan ympäristönsä kutsun – puutarha puhuttelee hoitajaansa. Kanssa-asuminen puutarhassa onkin osallistumista ja kiinnittymistä maailmaan mielekkään oleilun kautta (ks. Pyyry 2016). Se on tilan haltuunottoa ajan kuluttamisen, leikkisän autotelisen toiminnan ja ihmettelyn kautta. Sa-

malla kanssa-asuminen on myös tarkoituksellista kodin tekemistä kaupunkitilaan, kuten seuraavassa luvussa esitämme.

Puutarhanhoito on kodin rakentamista kaupunkiin

Paikka ei ollut kovin tuttu aikaisemmin. – – Tavallaan se ei oikein ollut mikään 'paikka', sillä sen läpikulkemisetkin jäivät vähäiselle – – Jos minulta olisi kysytty, että millaisia merkityksellisiä paikkoja Tampereella minulle on, ei kyseinen paikka olisi tullut mieleen millään. Se ei olisi tullut listalle, jolle olisi pitänyt kirjjata 1000 merkityksellistä paikkaa Tampereelta. Kalevanharjun viljelytoimintaan osallistumisen jälkeen kuljin usein viljelysten kautta kulkiessani muuten kaupungilla. Sen lisäksi että huomasin, että sen läpi pääsi hyvin moniin paikkoihin, oli samalla hauska kurkata mennessään, että miten viljelyksillä – kurpitsoidella ja muilla – oikein meni. Mielikuva eräänlaisesta joutomaasta 'oikeiden paikkojen välillä' on olemassa yhä viljelytoimintaan osallistumisen jälkeenkin. – – Joka tapauksessa nyt tähän mielikuvaan yhdistyy jonkinlainen ymmärrys siitä, että tällaisilla 'joutomaillakin' voi tehdä ja kokea jotain, että niissäkin tapahtuu ihmisille merkityksellisiä asioita. (Kalevanharju, ote kaupunkiviljelijän kirjeestä)

Urbaani puutarhanhoito avaa siihen osallistuville kaupunkilaisille mahdollisuuksia mielekkääseen ja innostavaan kanssa-asumiseen. Kuten yllä siteeraamamme tamperelainen viljelijä tuntuu kirjeessään kuvailevan, kyse ei niinkään ole ”kuulumisesta” tiettyyn paikkaan, vaan pikemminkin kiinnittymisestä maailmaan puutarhassa tapahtuvan toiminnan kautta: asumisesta puutarhan kehkeytyvän moninaisuuden kanssa. Kodin tuntua eivät tee seinät vaan mielekäs osallistuminen. Silti asuminen ja kodin rakentaminen liittyvät aina erottamattomasti toisiinsa. Mielekäs toiminta saa ihmisen kiinnittymään asioihin ja tiloihin sekä samalla pitämään niistä huolta. Ihminen ottaa osaa maailmansa luomiseen ja jättää siihen jälkensä. Kaupunkipuutarhoissa tilaa muokataan konkreettisesti niin istuttaen, puutarhaa hoitaen, ympäristöä siistien kuin ilkvallan jälkiä korjaten. Puutarhaan tuodaan omia tavaroita ja se saatetaan merkitä omaksi kyltein tai aitauksin. Asuminen on siis sekä perusta toiminnalle että tarkoituksellista tilan haltuunottoa, toimintaa. Se on osallistumista. Ihminen ei kuitenkaan ”omista” tai asuta mitään paikkaa pysyvästi, vaan pyrkii toimimaan mielekkäästi siellä missä kulloinkin voi. Ihminen tavallaan vaatii omakseen sellaista mitä ei voi koskaan kokonaan saavuttaa (Rose

2012). Hän palaa samalle alueelle, merkitsee sitä omakseen. Osallisuus syntyy tämän rytmin ja toiston kautta, ja samalla ihminen luo järjestystä elämän sotkuisuuteen.

Tilan haltuunotto on usein vain hetkellistä – kurpitsantaimen istuttamista tai kukkapeenin muokkaamista. Tilapäisyys ei kuitenkaan vähennä toiminnan tärkeyttä. Urbaaneissa puutarhahankkeissa uuden kokeileminen liittyy paitsi julkisen tilan rajojen ja totunnaisten tilankäyttötapojen koetelemiseen, myös ruoan kasvattamisen luovaan testaamiseen. Keskeistä toiminnassa on sen sisäinen palkitsevuus ja tilanteiden affektuaalisuus. Mullan lapiointi vetreyttää tietokoneen äärellä työpäivänsä viettäneen kehon, kostea multa paljaiden käsien ympärillä pysäyttää ajan ja tuoreen, juuri mullasta nostetun ja huuhtaistun porkkanan maku suussa herättää aistit. Kurpitsa vaatii vettä, ruusupavut kurkottavat kohti taivasta ja toukat ovat nakertaneet rettiintaimen. Affektit liikkuvat ihmiskehojen ja puutarhan välillä, ne kiertävät ja luovat osallisuuden ilmapiiriä (Willman 2015).

Kuten sitaatti luvun alussa vihjaa, ihminen ei toimi puutarhassa maailmasta irrallisena subjektina, vaan ympäristö kutsuu hänet osallistumaan: ympäristön elementit vaikuttavat siihen, mitä paikalle kokoontuneet viljelijät kulloinkin tekevät. Kuiva multa kutsuu kastelemaan, rehottavat rikkaruohot kitkemään, kasvupyrähdyksen tehneet kurpitsat kääntävät suupielet hymyyn ja vievät sormet kännykkäkameran näytölle. Kasvavien papujen paino uhkaa romahduttaa aiemmin viritellyt tukirakennelmat ja vaatii viljelijöitä rakentamaan vahvempia tukia (kuva 2). Toisinaan ympäristö erilaisine toimijoineen tukee ihmisen tarkoituksellisuutta, toisinaan asettuu sitä vastaan. Kalevanharjun viljelmällä sijaitseva vanha kasvihuone herätti viljelijöissä suurta ihastusta ja innostusta: ”tomaattien kuvat vain vilisivät silmissä”, kuten eräs viljelijä tilannetta muisteli. Kasvihuoneesta oli kuitenkin katkaistu sähköt jo aiemmin ja katon tuuletusluukut olivat tiukasti kiinni. Kasvihuone siis houkutteli kaupunkiviljelijöitä toimintaan, mutta samalla kieltäytyi antautumasta yhteistyöhön heidän kanssaan. Kasvihuone toimii kuitenkin tätä nykyä varastona ja taimien esikasvupaikkana ja herättelee viljelijät aina kevään tullen pohtimaan uudelleen sen käyttöönottomahdollisuuksia tomaattien ja kurkkujen kasvupaikkana.



Kuva 2. Kalevanharjun yhteisöviljelijöitä rakentamassa tukia ruusupavuille.

Kuva: Krista Willman.

Kaupunkipuutarhahankkeissa toiminnan organisointi ja suunnittelu vaikuttavat niissä avautuviin mahdollisuuksiin ja kanssa-asumisen rakentumiseen. Kanssa-asumisen keskiössä on syventynyt maailmasuhde ja sensitiivisyys ”toisen” olemassaoloon. Tilallinen läheisyys ei kuitenkaan aina takaa tämän syventyneen maailmasuhteen muodostumista, vaan siihen vaikuttavat myös vallitsevat ideologiat, tottumukset ja toimintatavat. Esimerkiksi rikkaruohoiksi nimettyjen kasvien kitkeminen tai tuhohyönteisiksi luokiteltujen eläinten

häättäminen ei ole pelkästään huolenpitoa; samalla se on itseä varten saavutettavan hyödyn nimissä tapahtuvaa yleisesti hyväksyttyä tappamista. Tarkasteltaessa puutarhanhoitoa kanssa-asumisena yksi keskeinen näkökulma onkin toiminnan välineellinen ja hyötyyn tähtäävä luonne. Mikäli suhde puutarhaan jää välineelliseksi, eli toiminta määrittyy lähinnä hyödyn kautta, jotain kanssa-asumisen kannalta olennaista jää puuttumaan. Emme kuitenkaan tässä artikkelissa syvenny tämän näkökulman tarkasteluun enempää, vaan tyydymme toteamaan, ettei urbaani puutarhanhoito ole *joko* hyötykasvien viljelyä *tai* avointa kanssa-asumista, vaan se on usein molempia yhtä aikaa.

Puutarha ottaa monin tavoin osaa ihmisen osallisuuden muodostumiseen mielekkäiksi koetuissa tilanteissa, kuten olemme edellä kuvanneet. Tärkeää on kuitenkin myös toisten ihmisten kohtaaminen ja heidän kanssaan asuminen julkisessa kaupunkitilassa. Tästä hyvänä osoituksena on monien uusien puutarhahankkeiden yhteisöllinen toimintatapa, jonka sisällä kokeileminen, kasvien hoitaminen, sadonkorjuu ja erilaiset ympäristössä kehkeytyvät satumukset jaetaan. Urbaaneja puutarhahankkeita ja monia muita uuden urbanismin muotoja organisoidaan usein sosiaalisessa mediassa. Sitä kautta on mahdollista löytää toisia samanlaisesta toiminnasta kiinnostuneita kaupunkilaisia, jolloin sosiaalinen media toimii ihmisiä yhteen tuovana ja osallistumista herättelevänä välineenä. Kanssa-asuminen syvenee kuitenkin vasta kehollis-tilallisissa kohtaamisissa ympäristön ja toisten kaupunkilaisten kanssa. Kaupunkitilassa toimiminen on heittäytymistä tilanteisiin, joiden kulkua ei voi ennalta arvata, kuten seuraava ote Kalevanharjulta kertoo:

Viljelijä 1: *Täällä oli yhtenä päivänä kun mä olin keräämässä siemeniä, ni täällä oli yks vanha herra joka niin riemastui siitä kun mä keräsin siemeniä että oisin varmaan naimisiin päässy, että hän oli sillä tavalla että tule vaan minun luokseni, minä tarjoon sulle pakuriteetä.* [Naurua]

Viljelijä 2: *Hyvä kohtaamispaikka!*

Haastattelija: *Selvästi.*

(Kalevanharju, ote ryhmähaastattelusta)

Lopuksi: kanssa-asuminen on osallistumista

Olemme lähestyneet osallistumista ja osallisuuden ilmapiirin rakentumista tässä artikkelissa kanssa-asumisen käsitteen avulla. Kanssa-asuminen on mielekästä kiinnittymistä maailmaan ja tämän maailman merkitsemistä omaksi. Kiinnittyminen tapahtuu ilon ja yllättävien tilanteiden kautta, ja saa ihmisen ”rakentamaan”: hoitamaan puutarhaa, siivoamaan, vaalimaan harvinaisia kasveja ja hymyilemään tuntemattomalle. Kun ihminen saa tehdä itselleen kotia myös julkisessa kaupunkitilassa, suhde kaupunkiin syvenee ja siitä halutaan pitää huolta. Tarkastelemamme urbaanin puutarhanhoidon kautta tapahtuva kanssa-asuminen tuo hyvin esiin toiminnan avaamia mahdollisuuksia mielekkääseen osallistumiseen. Puutarhanhoido tarjoaa tavan olla ja toimia osana omaa kaupunkia ja koko maailmaa.

Puutarhanhoido ei kuitenkaan ole ainoastaan väylä osallistumiseen, vaan se myös rajaa kaupunkitilaa näkyvästi tiettyjen ihmisryhmien käyttöön ja saattaa siksi sulkea tilaa muilta mahdollisilta käyttäjiltä. Toisinaan rajaaminen on tarkoituksellista, kuten Karhupuiston tapauksessa puistoa aiemmin asuttaneiden alkoholistien hiljainen häätäminen. Asumisen, yhteisöllisyyden ja julkisen kaupunkitilan välinen suhde on aina jännitteinen. Samalla tavoin kuin lapsille rajataan leikkialueita ja nuorille rakennetaan skeittipuistoja, myös kaupunkiviljely tapahtuu alueilla, jotka ovat avoimuudessaankin usein rajattuja tietyn ryhmän käyttöön. Toisaalta helpot läpikulkumahdollisuudet ja puutarhojen kutsuvuus voivat saada satunnaisenkin ohikulkijan astumaan näihin tilapäisiin koteihin. Kodin seinien rakentaminen tuottaa yksityistä tilaa, mutta myös syventää ihmisen suhdetta maailmaan. Rakentaminen ei kuitenkaan aina ole rajojen tai seinien tekemistä: kotia on mahdollista tehdä kaupunkiin myös avoimin ovin, kokeillen. Toiston, leikkisyyden, ilon ja kyselemisen kautta avautuu mahdollisuuksia muutokseen ja toisin toimimiseen.

Uraanit puutarhahankkeet ovat raskaan byrokratian puuttuessa monen kaupunkilaisen näkökulmasta helposti lähestyttäviä. Puutarhanhoidon epävirallisuuden ja pienimuotoisuuden takia toiminnasta tiedottaminen saattaa kuitenkin olla hyvin vähäistä tai se tapahtuu ”viidakkorummun” avulla. Joku kenties haluaisi hoitaa puutarhaa kaupungissa, mutta (sosiaalisen median) verkostot viljelyaktiivien suuntaan puuttuvat. Myös esimerkiksi yhteisen kielen

puute voi muodostaa esteitä osallistumiselle. Vain suomeksi tapahtuva viestintä saattaa rajata maahanmuuttajien osallistumisen mahdollisuuksia, eikä kodin seinien ulkopuolelle ulottuvan asumisen toteutuminen ole tällöin täysin mutkatonta. Tiedottamisen puute ja muut urbaanien puutarhojen ympärillä olevat näkymättömät raja-aidat tuovat esille osallisuuden kääntöpuolen. Kaupunkiviljelytoiminta tarjoaa joillekin kaupunkilaisille erinomaisen polun osallistumiseen. Viljelytoiminta ja -yhteisö tuottavat heille mielekkäitä kohtaamisia ja tilanteita, joiden kautta viriää osallisuuden ilmapiiriä puutarhaan ja laajemmin kaupunkiin. Samalla yhteisö sulkee ulos siihen kuulumattomat, olivat nämä sitten rikkaruohoja, tuhohyönteisiä tai ihmisiä.

Urbaania puutarhanhoitoa, kuten mitä tahansa toimintaa, voidaan lähestyä monesta näkökulmasta. Ehkäpä oleellisinta ei olekaan se, onko toiminta yhteisöjä rakentavaa vai julkista tilaa avaavaa. Tarpeellisempaa olisi pohtia niitä keinoja, joilla ihmisten mielekästä asumista kaupungissa voitaisiin tukea. Toteutuuko kaupunkilaisten osallisuus luontevammin kansalaislähtöisen neljännen sektorin toiminnan parissa vai voidaanko myös ylhäältä alaspäin suuntautuvilla osallisuusprojekteilla edesauttaa ihmisen mielekästä kanssa-asumista (vrt. Tuurnas & Haveri tässä teoksessa)? Minkälaiset hankkeet edistävät huolenpitoa ja vahvistavat kumppanuutta kaupunkiympäristön kanssa?

Tämän artikkelin tarkoituksena on ollut tuoda esiin arkisen toiminnan merkitys ja osallistumisen tilanteisuus. Kaupunkisuunnittelun kannalta on tärkeää ymmärtää, että usein asukkaiden osallistuminen on hetkellistä, pienenmuotoista – ulkopuolisen silmin jopa vähäpätöiseltä vaikuttavaa. Vaikkei tällaista osallistumista voida aina todentaa hankedokumentteihin, eikä se näennäisesti johda kohti ennalta määriteltyä päämäärää, näissä hetkissä kiteytyy arjen kanssa-asuminen. Siksi on tärkeää, että kaupunkia suunnitellaan avoimeksi kirjaville käytöille, myös tilojen hetkelliselle tuunaamiselle ja kodiksi tekemiselle. Joskus on parasta jättää suunnittelematta ja antaa tilaa keskeneräisyydelle, tilaa myös ei-inhimillisen ja materiaalsen maailman toimijuudelle. Valmiiksi ajatellut tilat ohjailevat niiden käyttöä ja rajaavat olemisen tapoja ennakolta. Ne saattavat toimia kanssa-asumista vastaan vaientaen kyselevän asenteen. Siksi myös kaupunkien ja muiden virallisten tahojen organisoimissa osallisuushankkeissa olisi tarpeen jättää tilaa suunnanmuutoksille ja

kanssa-asumiselle. Tällöin voi avautua mahdollisuuksia leikilliseen oleiluun, ihmettelyyn ja yllättäviinkin kohtaamisiin, eli kanssa-asumiseen omassa kaupungissa. Monimuotoinen kaupunki on erilaisten, päällekkäisten ja ristiriitaistenkin sommitelmien kudelma: se on avoin ja muuttuva ja siksi monia elämisen tapoja salliva. Uskallus ennakoimattomaan soti ehkä suunnittelun tiedollista varmuutta korostavaa lähtökohtaa vastaan, mutta voi parhaimmillaan synnyttää positiivisen osallisuuden kehän.

Lähteet

- Anderson, Ben & Wylie, John (2009). On geography and materiality. *Environment and Planning A* 41:2, 318–335.
- Bennett, Jane (2010). *Vibrant matter: A political ecology of things*. Durham: Duke University Press.
- Daskalaki, Maria & Mould, Oli (2013). Beyond urban subcultures: urban subversions as rhizomatic social formations. *International Journal of Urban and Regional Research* 37:1, 1–18.
- Deleuze, Gilles & Guattari, Félix (1980/1987). *A thousand plateaus: Capitalism and schizophrenia*. (Alkup. *Mille plateaux, volume 2 of Capitalisme et schizophrénie*, julkaistu 1980.) Käännös ja esipuhe Brian Massumi. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Follman, Alexander & Viehoff, Valérie (2015). A green garden on red clay: creating a new urban common as a form of political gardening in Cologne, Germany. *Local Environment* 20:10, 1148–1174.
- Greenhough, Beth (2010). Vitalist geographies: Life and the more-than-human. Teoksessa Ben Anderson & Paul Harrison (toim.) *Taking-place: Non-representational theories and geography*. Farnham: Ashgate, 37–54.
- Hernberg, Hella (2012). *Helsinki Beyond Dreams: Actions towards a creative and sustainable hometown*. Helsinki: Urban Dream Management.
- Ingold, Tim (2000). *The Perception of the Environment: Essays on Livelihood, Dwelling and Skill*. London: Routledge.
- Ionnau, Byro & Mórán, Nerea & Sondermann, Martin & Certomà, Chiara & Hardman, Michael (2016). Grassroots gardening movements. Towards cooperative forms of green urban development? Teoksessa Simon Bell ym. (toim.) *Urban allotment gardens in Europe*. New York: Routledge, 62–90.
- Kaakinen, Inka (2013). Julkijuominen, julkisten tilojen sääntely ja Karhupuiston käytökukat. *Alue ja Ympäristö* 42:2, 17–29.
- Pyry, Noora (2016). Participation by being: Teenage girls' hanging out at the shopping mall as 'dwelling with' [the world]. *Emotion, Space and Society* 18, 9–16.
- Rautio, Pauliina (2013). Children who carry stones in their pockets: on autotelic material practices in everyday life. *Children's Geographies* 11:4, 394–408.
- Rautio, Pauliina & Pyry, Noora & Hyvärinen, Reetta & Tani, Sirpa (2015). Lasten ja nuorten asuminen ei mahdu kotiin. Teoksessa Jouni Häkli, Risto Vilkkö & Leena Vähäkylä (toim.) *Kaikki kotona? Asumisen uudet tuulet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rautio, Pauliina & Winston, Joseph (2015). Things and children in play – Improvisation with language and matter. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 36:1, 15–26.
- Rose, Mitch (2012). Dwelling as marking and claiming. *Environment and Planning D: Society and Space* 30, 757–771.
- Stachel, Lynn A. & Mitchell, Don (2008). *The people's property? Power, politics, and the public*. New York: Routledge.

- Stevens, Quentin (2007). *The ludic city: Exploring the potential of public spaces*. London: Routledge.
- Thrift, Nigel (2004). Intensities of feeling: Towards a spatial politics of affect. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 86 B:1, 57–78.
- Tornaghi, Chiara (2014). Critical geography of urban agriculture. *Progress in Human Geography* 38:4, 551–567.
- Willman, Krista (2015). Yhteisöllisen kaupunkiviljelyn keholliset merkitykset. *Alue ja Ympäristö* 44:2, 30–44.

Näkövammaisuuden todellistuminen kaupunkitilassa

Helena Leino ja Amanda Halme

Johdanto: kaupunkitilaa aistimassa

Sirkkua lumen ja auringon yhdistelmä häikäisee. Valkoisuus häivyttää kontrasteja ja lumi muuttaa äänimaailman pehmeäksi. Lumi tuo mukanaan pelon, ”Ei ny mee paniikkiin, mutta ei paljon toisinkaan.” Sirkku on kertaalleen melkein jäänyt lumiauran alle. Tästä kokemuksesta lähtien jo kaukaa kuuluvat lumiauran piippausäänet aiheuttavat ahdistusta. Lumen sataessa maahan Sirkun pitää kerätä rohkeutta ja suorastaan pakottaa itsensä liikkeelle asunnostaan.

Kaupunkitilaa on perinteisesti suunniteltu näkevien ihmisten toimesta näköaistia hyväksi käyttäen. Juhani Pallasmaan mukaan (2012) visuaalisen aistihavainnon lisäksi muiden aistien merkitys ihmisen ympäristökokemuksen muodostumisessa tulisi ottaa kokonaisvaltaisemmin huomioon kaupunkitilaa suunniteltaessa. Moniaistisuuden vaade onkin noussut esiin enenevässä määrin 2000-luvun kaupunkisuunnittelussa (Jokiniemi 2007; Ruskovaara 2009; Taskinen ym. 2011; Juntunen 2014).

Kaupunkitilassa kulkiessa ilmenee hyvin konkreettisesti se, miten erilaisia ihmisryhmiä on käyttäjäkuntina huomioitu. Kaupunkitila mahdollistaa ja tarjoaa, mutta myös sulkee ja rajaa käyttöönsä (Iwarsson & Ståhl 2003; Jokiniemi 2007; Fincher & Iveson 2008). Eri väestöryhmien osallisuuden mahdollisuuksia kaupunkitilaan ja kaupunkisuunnitteluun on tutkittu ja kehitetty Suomessa jo pitkään (Bäcklund ym. 2002; Leino 2006; Kytä ym. 2009; Faehnle 2014; Kuoppa 2016). Kansalaisten moninaisuus ja intressien kirjo tekevät osallistumisesta kiinnostavan pulman, jonka ratkaiseminen on väistämättä aina tilanteellista ja paikkasidonnaista (Leino & Peltomaa 2012).

Tämän artikkelin käsitteellisenä lähtökohtana on kaupunkitilan kokemuksen todellistumisen tarkasteleminen. Analysoimme sitä, millä tavoin ympäristö näkövammaisen kanssa kaupunkitilassa kulkiessa todellistuu, ja pohdimme miten kaupunkitila positioi käyttäjiään erilaisiksi toimijoiksi (ks. myös Pyyry ym. tässä teoksessa). Rappuset, kiveykset, suojatiet, mainoskyltit, terassit, polkupyörät – kaupunkitila on täynnä erilaisia liikkumiseen vaikuttavia materiaalisia esteitä ja tarjoumia, eli toimintamahdollisuuksia. Nämä materiaaliset elementit toimivat vuorovaikutuksessa kaupunkitilassa kulkevien ihmisten kanssa. Ne sekä luovat mahdollisuuksia kaupunkitilan monenlaiseseen käyttöön että rajaavat sen käyttöä toisilta ihmisiltä (Galis 2011, 831). Yksi ja sama asia kuten kivenlohkare tai terassi saattaa merkitä eri ihmisille täysin eri asioita (Kärholm 2007, 443) ja tarjota erilaisia käyttötarkoituksia.

Keskitymme tässä artikkelissa siihen, miten kaupunkitila todellistuu näkövammaiselle kaupungissa kulkiessa, sen sosiomateriaalisissa käytännöissä ja suhteessa ihmiskehon aisteihin (Law 2004; Latour 2005; Moser 2005; Middleton 2010). Kehystämme analyysia tieteen ja teknologian tutkimuksen näkökulmasta, joka tarjoaa välineitä ihmisten keskinäisen ja muiden tekijöiden, kuten erilaisten materiaalistien elementtien, väliseen vuorovaikutuksen analyysiin (Akrich 1992; Moser 2005; Galis 2011). Tieteen ja teknologian tutkimusten näkökulmasta ovat tutkijat Ingunn Moser (2005; 2010) ja Vasilis Galis (2011) analysoineet sitä, miten invalideetti todellistuu arkisissa käytännöissä, yksilöiden erilaisissa kokemuksissa, heidän historiassaan, vuorovaikutustilanteissa toisten ihmisten ja arkisten esineiden kanssa. Nämä näkökulmat kulkevat analyysissamme keskustelukumppaneina, kuten myös Michael Schillmeierin (2008) tutkimus siitä, miten näkövammaisuus rakentuu vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa, ei niinkään yksilön ominaisuutena.

Kaupunkitilassa kulkijoiden keskinäinen vuorovaikutus on merkityksellistä. Kaupunkitilassa kulkeminen vaatii meiltä kaikilta eräänlaista *katuälykkyyttä* (Koskela 2009, 96). Koskelan mukaan tällä tarkoitetaan taitoa päätellä asioita urbaanista ympäristöstä ja kadulla kulkevista ihmisistä – yksinkertaisesti kykyämme selviytyä kaupungilla erilaisista tilanteista. Kyseessä on eräänlainen lukutaito, miten luemme ja tulkitsemme kaupunkitilassa näkyviä viestejä ja suunnistamme eteenpäin. Esillä olevat vihjeet voivat olla hyvinkin selviä

ja näkyviä tai hienovaraisempaa ymmärrystä vaativia (Koskela 2009, 96–97). Analyysimme kohdistuu arkiseen liikkumiseen ja siihen, miten erilaiset tilanteet ihmisten ja sosiaalimateriaalisten käytäntöjen vuorovaikutuksessa tuottavat kyvykkyksiä toimia kaupunkitilassa. Näkövammaisuus ilmenee eri tilanteissa eri tavoin. Jokainen yksilö kokee vuorovaikutuksen kaupunkiympäristössä omista lähtökohdistaan (Galís 2011, 826).

Tutkimuksemme aineisto on kerätty kävelyhaastatteluina. Kaupunkitila avautuu näkövammaiselle eri tavoin kuin hänen seurassaan kävelevälle ja haastattelevalle tutkijalle. Havaittavat asiat, kävelyn ja havaintojen rytmi, vastaan tulevat tilanteet, ihmiset ja vuorovaikutukseen reagoiminen muodostavat kokonaisuudessaan monitasoisen kaupunkitilan kokemuksen sekä haastatteltavalle että haastattelijalle. (Nijs & Daems 2012, 191.) Kokemukset kaupunkitilasta välittyvät yksilölle hänen aistimaailmansa kautta, aistimalla teemme tulkintoja tilasta ja tilanteesta. (Middleton 2010, 577.) Aistihavaintojen ohella kävelijän kokemuksessa yhdistyvät tila, aika, fyysiset puitteet, vuorovaikutus ympäristön kanssa ja yksilön aiemmat elämänkokemukset.

Kokemuksen todellistuminen

Kuljimme kolmen näkövammaisen kanssa Tampereen keskustassa. Kysyimme, mitä he liikkueessaan kokevat, aistivat ja miten kaupungissa liikkuminen heille todellistuu (vrt. Nijs & Daems 2011, 187–188). Kuten Schillmeier (2008, 611) on todennut, invaliditeetti sijoittuu ihmiskehoon, mutta todellistuu vasta kun vammautunut ihmiskeho kohtaa ympäristössään käytäntöjä, jotka on suunniteltu terveen ihmisen näkökulmasta. Tästä huolimatta invaliditeettia ei tulisi kehystää ulosraavana ominaisuutena, vaan pikemminkin sallivana erilaisuutena. Esiin nousevat toisenlaiset sosiaaliset kyvykkyudet ja taidot, joita vammautunut ihminen kaupungilla liikkueessaan käyttää.

Ingunn Moser (2000; 2005) on tutkinut invaliditeetin todellistumista ihmisten arjen käytännöissä. Moser on käyttänyt tulkinnan apuvälineenä *modes of ordering* -jäsenystä. Olemme kääntäneet tämän termiksi *käytäntöjen järjestäminen*. Moserin tutkimuksessa haastateltavat järjestivät ja jäsensivät arkielämänsä käytäntöjä hyvin eri tavoin (Moser 2005, 667). Kunkin liikuntavammaisen käytäntöjen järjestäminen tapahtui osana verkostoa, joka koostui sekä

sosiaalisista suhteista, teknologisista apuvälineistä että muista materiaalisista artefakteista ja näiden yhteistoiminnasta. Moserin mukaan yksilöt tuntevat toimivansa, jos toimijaverkosto kokonaisuutena toimii. Jos verkoston osa vioittuu tai lakkaa toimimasta, se hankaloittaa tai jopa invalidisoi yksilön toimintakykyä. Yksinkertaistettuna, on tiettyjä tilanteita, jotka tekevät meistä invalideja, olimmepa sitten näkövammaisia toimimattoman liikenneopasteen äärellä tai turisteja vieraan kielen ja kulttuurin ympäristössä (Moser 2000, 223–224; Galis 2011, 831).

Analyysissa lähdimme purkamaan kaupunkiympäristön todellistumista prosessina: mitä kävelytilanteessa tapahtui? Millaisia sosiomateriaalisia käytäntöjä kohtasimme, millaisia aineettomia elementtejä kuten linnunlaulua näkövammaiset hyödynsivät ja millaiseksi vuorovaikutustilanteet toisten ihmisten kanssa muodostuivat (vrt. Moser 2000; Nijs & Daems 2012; Heylighen & Strickfaden 2012). Jäljitimme sitä, miten eri tavoin näkövammautuneet hyödyntävät materiaalisten elementtien, käytettävissä olevien teknologioiden ja immateriaalisten aistitarjoumien kokonaisuutta liikkumisessaan.

Jälkeenpäin ajateltuna ajatuksemme liikkui aluksi enemmän siinä, miten kaupunkitilassa kulkeminen ja erilaiset tilanteet ja kohtaamiset saattavat rajata näiden ihmisten toimintaa tuottaen helle näkövammaisuutta. Kävelyjen jälkeen tulkintakehyksemme avartui. Rakentaessamme käsitystä siitä, millainen todellisuus kaupunkitilasta avautui näkökykyään hyvin rajoitetusti tai lainkaan käyttävän ihmisen näkökulmasta, aloimme samalla pohtia invaliditeetin *mahdollistamaa erilaisuutta* (Schillmeier 2008). Nämä ihmiset tekevät kaupunkitilassa huomioita, joista näkevä ihminen jää paitsi. Kaupunkitila on näkövyöttömälle väistämättä toisenlainen, toisenlaisia taitoja mahdollistava vuorovaikutteinen ympäristö erilaisine aistitarjoumineen kuin näkevälle ihmiselle. Näköaistin puuttuminen ei ainoastaan rajoita tilan tulkintaa ja kaupunkitilassa liikkumista, vaan tarjoaa tähän toisenlaisen näkökulman.

Kävelyhaastattelu aineistonkeruumenetelmänä

Paikasta, kulkureiteistä ja kaupunkiympäristöstä puhuminen on luonteeltaan erilaista, kun haastattelu tehdään kävelemällä siinä ympäristössä, josta tietoa halutaan kerätä. Kävelyhaastattelua menetelmänä on sovellettu, kun tutki-

muksen kohteena on ollut merkitysten rakentumisen tarkastelu jostain tietystä ympäristöstä, reitistä tai kulttuurisesta kokemuksesta (Ingold & Vergunst 2008; Ingold 2010). Kävellessä sekä haastateltava että haastattelija altistuvat ympäristön kokemiselle ja kävelyn rytmille eri tavoin kuin staattisesti paikallaan istuen (Adams & Guy 2007; Evans & Jones 2011).

Yksi tapa toteuttaa kävelyhaastattelu on antaa haastateltavan päättää kuljettava reitti. Tällöin tutkija kulkee mukana kokien ja seuraten, haastateltavan johdattaessa kulkua valitsemiinsa paikkoihin. (Jokinen ym. 2010, 258.) Toteutimme kävelyhaastattelut tämän idean mukaisesti, ja pyysimme päästä mukaan näkövammaisen arkiselle kulkureitille kaupungin keskustassa. Näkövammaisen ihmisen kulkemat reitit ovat monesti ennalta opeteltuja ja harkittuja ja näin ollen ei ollut haastateltavan, eikä tutkimuksen etu pyytää haastateltavaa pois omilta totutuilta reiteiltään.

Kävelyhaastattelussa yhdistyvät käveleminen, haastatteleminen ja ympäristön havainnointi. Kävelyhaastattelun kautta kehollisuus tulee luontevasti osaksi tutkimuskohdetta. Kehollisuus liittyy ympäristön havaitsemiseen, aistimiseen ja tulkintaan (Jokinen ym. 2010). Tietoa voidaan saada kävelyn rytmittymisestä ja haastateltavan reagoinneista erilaisissa tilanteissa. Reitin valinta väkijoukossa vaatii toisten huomioonottamista, tietoisuutta muiden ihmisten reiteistä ja liikkumisen rytmeistä. Tietoisuus reitin liukkaudesta, kadunylityksestä, esteistä, kuopista ja muista olosuhteista edellyttää koko kehon valppaana oloa. Haastateltavan kanssa yhdessä koetut tilanteet ja ympäristössä fyysisesti liikkuminen paljastivat parhaimmillaan asioita, mitä ei sanallisesti olisi edes ollut mahdollista kertoa. Esimerkiksi kulkemisen rytmien keskeytyminen, keskustelun eri tahtisuus, kuuntelemiseen valpastuminen olivat asioita joita paikallaan tapahtuneessa haastattelussa ei olisi voinut havaita.

Haastattelun toteutustapa oli tutkimuksessamme hyvin avoin. Koska näkövammaisen on itse oman arkisen liikkumisympäristönsä paras asiantuntija, emme halunneet tiukan kysymysrunгон sulkevan tärkeitä teemoja keskustelun ulkopuolelle. Pyrkimyksenä oli luoda mahdollisimman luonnollinen ja arkinen liikkumistilanne, joka antaa tilaa spontaaneille, ympäristöstä ja tilanteista keskusteluun nouseville aiheille. Kaikilta haastateltavilta kysyttiin näkövammaisen astetta ja sen syntyhistoriaa, kaupungin tuttuus-/vierausastetta

sekä yleisiä tuntemuksia siitä, mikä tekee kaupungista hyvän paikan elää, asua ja liikkua. Haastateltavat on koottu Tampereen Näkövammaiset Ry:n avustuksella, jolta saimme kolmen erilailla näkövammaisen ja eri-ikäisen henkilön yhteystiedot, ja jotka ilmaisivat halukkuutensa osallistua tutkimukseen.

On olemassa monenlaista näkövammaisuutta. Näkövammaiset jaetaan usein heikkonäköisiin ja sokeisiin. Tämän lisäksi sokeat jaetaan syvästi heikkonäköisiin, lähes sokeisiin ja sokeisiin. Liikkumista hankaloittavia tekijöitä voivat olla muun muassa puutteellinen näkökenttä, herkkyys häikäisylle tai heikentynyt kontrastien erotuskyky. Heikkonäköisille kuulo- ja tuntoaisti ovat tärkeitä liikkumista ohjaavia aisteja ja apuvälineinä toimivat valkoinen keppi, optiset apuvälineet, opaskoira ja henkilökohtainen avustaja (Liikenne- ja viestintäministeriö 2004, 14). Haastateltavat olivat kaikki eritasolla näkövammaisia, joten heidän kokemuksensa ja kaupungissa liikkumisen tapansa poikkesivat toisistaan merkittävästi. Yksi haastateltavista totesikin:

Siinä mielessä sää oot saanut todella hyvin valittua haastateltavat, että [...] me ollaan kaikki erilaisia liikkujia. Annami meistä näkee parhaiten, Sirkku näkee pikkasen ja mä sitten käytännössä voin olla täysin sokea. Ja tietysti Annamilla ja Sirkulla on paljon pitempi kokemus liikkumisesta, mutta kuitenkin meidän näkötilanne on hyvin erilainen, että sä saat hyvin perspektiiviä meistä kolmesta. (Arto)

Seuraavassa olemme jaotelleet analyysin neljään eri tasoon, joilla kokemus kaupunkitilasta näkövammaiselle todellistui. Käytännöt järjestyivät analyysimme mukaan vuorovaikutuksessa 1) materiaalistien elementtien, 2) toisten ihmisten, 3) teknologisten välineiden ja 4) aineettomien elementtien kanssa.

Käytäntöjen järjestyminen ja vuorovaikutus materiaalistien elementtien kanssa

No juuri se, että tääl on selkee tämmönen ruutukaava. Ja kaupungeissa yleensäkin jos vertaa, miten on maalla. Et on helpompi hahmottaa ne reitit. Opetella tietty määrä katuja, mistä menee yli. Ja oppii muistaan sen reitin. Piirtää kartan niin kun helpommin. Ja sitten täällä on tietysti se hyvä puoli, että jos eksyy jonnekin, nii aina voi kysyä miten pääsee takasin. [...] Täällä voi olla niin kun itsenäisempi kuin maalla. Mää oon ainakin sillain kokenu

ja mää toisaalta tykkään kulkee itekseni, nii tääl se on paremmin mahdollista. (Sirkku)

Ympäristön kokemiseen ja sen todellistumiseen vaikuttavat konkreettiset fyysiset maamerkit, tilan merkitseminen. Maamerkit auttavat yksilöä hahmottamaan tilaa ja liikkumaan siinä. Fyysisiä maamerkkejä olivat esimerkiksi uudistetut kevyen liikenteen kaistat, joissa jalankulku ja pyöräily on erotettu selkeästi toisistaan. ”*Merkinnot ovat niin selkeät, että näkövammaisenkin pystyy ne hahmottamaan*”, Annami totesi kävelyllä. Kun näköaistin kautta saatava informaatio on heikentynyt, korostuvat kaupunkiympäristössä liikkumisessa turvallisuustekijät. Annamin kokemuksen mukaan pyöräilijän ja jalankulkijan kulkuväylien epämääräisyys, ja ennen kaikkea pyöräilijöiden kova vauhti luovat turvattomuutta. Annami pysähtyy ja osoittaa kadun reunaan. Kadunylityskohdassa suojatieviivat ulottuvat myös pyöräilijöiden kaistalle. Koska Annami pystyy hyödyntämään jonkin verran näköaistiaan, varoittaa pyörätiellä oleva suojatiemerkintä häntä. ”*Musta tommosella pienellä asialla on tehty todella paljon hyvää. Ei ne välttämättä tarvi olla niin isoja asioita, ei ne ole suuria kustannuksia vaativia toimenpiteitä, millä voi helpottaa liikkumista*”, Annami toteaa.

Materiaaliset elementit, jotka antavat suuntaa liikkumiselle ja reitillä pysymiselle voivat olla suunnitellusti kaupunkitilaan rakennettuja, kuten maanpinnasta koholla olevia suojatiemerkintöjä. Kävelyissä korostuivat kuitenkin myös maamerkkeinä toimivat suunnittelemattomat materiaaliset artefaktit. Esimerkiksi Arto mainitsi kiven, joka saattaa näkevältä jäädä huomaamatta tai olla merkitykseltään olematon, mutta jolla oli hänelle ratkaiseva merkitys suunnistamisen kannalta. Kaupunkisuunnittelussa voidaan ennakoiden suunnitella eri väestöryhmille sopivaa kaupunkitilaa (Ruskovaara 2009). Lopulta kuitenkin kaupunkitilassa liikkumiseen vaikuttavat monet enustamattomat ja hetkelliset tekijät kuten rankkasateet, tiettyt tai ihmisten kaupunkitilassa valitsevat oikotiet ja sivupolut.

Maamerkit jaksottavat reittejä. Ne tarjoavat hahmon sijainnille, ne rytmittävät ja jäsentävät valittua reittiä. Sirkku korjasi reittiään etsimällä tietyt katukiveykset puistoaukeamalla eksyessään. Ihmiset käyttävät hyvin erilaisia maamerkkejä reiteillään, mutta näkövammaisella ne olivat monessa tilantees-

sa elementtejä, jotka näkevältä jäävät huomaamatta. Kaupunkikeskustassa kävelemisen fokus oli näin aika ajoin hyvin pieniin yksityiskohtiin kiinnittyvää, henkilökohtaisten varoitusmerkkien ja tienviittojen etsimistä katutasosta, joka myös vaikutti olennaisesti kävelyn rytmiin (vrt. Nijs & Daems 2012, 192–193).

Materiaaliset elementit paitsi auttoivat etenemistä, myös haittasivat liikumista ja tilan tulkintaa. Kesällä terassit tuovat katukuvaan omat esteensä. Annami ei Tampereella kulje koskaan pääväylän, Hämeenkadun eteläpuolta. Siellä on ylittettävä tie, jossa taksit ja bussit kaartavat torille, eikä liikennevaloja tai suojatietä ole. Tämä reitti on vaarallinen käyttäjä. Hämeenkatu oli haastateluissa kritiikin kohteena myös epätasaisuutensa vuoksi. *”Tää on Tampereella pyhäpaikka, Hämeenkatu, siihen ei saa koskea millään tavalla, se on nykyään niin aaltoilevassa kunnossa, että se on todella hankala ylittää, kun ei tiiä yhtään että onko huipulle vai pohjalle menossa”*. (Annami)

Materiaalisesti haastavat elementit voivat olla pysyviä kadunmuotoja, mukulakivipintoja ja aukioita. Toisaalta ne voivat olla päivittäin muuttuvia artefakteja, joiden kohtaamiseen ei voi etukäteen varautua. Keskustassa sijaitseva kävelykatu on sekä Annamin että Sirkun mukaan alati muuttuva tila, jonka olemusta ei voi mitenkään opetella, *”siinä on kokuja ja jos jonkinlaista ollut”*. Kävelykadun olettaisi olevan turvallinen siksi, että se on autoton. Käytännössä tilanne on päinvastainen. *”Siellä on milloin mitäkin. Autoja pitkittäin, pikkittäin, millon mitäki.”*

Annamin tietojen mukaan kukaan täysin sokea tamperelainen ei kulje yksin Kuninkaankatua (keskustan kävelykatu) pitkin. Tämä on erityisen merkittävä väittämä, koska Näkövammaisten toimintakeskus Aleksin Tupa sijaitsee kyseisellä kadulla. Kävelykadulla on usein isoja autoja, joiden lavat ovat sellaisella korkeudella, että niihin pelkää törmäävänsä ja satuttavansa itsensä. Kävelykadulla kulkiessamme sinne ajaa raskas ajoneuvo. Annami varoo siirtyen reunemmaksi, kuulostellen ja vauhtia hiljentäen. Kävelykadun suojatiet on merkitty mahdollisimman vähäisin kontrastein, ja näin tiestä ja sen ylittämisestä on mahdoton muodostaa mielikuvaa. Annami tuntee olevansa kerta toisensa jälkeen kuin *”Liisa ihmemaassa. Tää Puutarhakatu, tää on aivan onneton. Tää on yhtä tasaista harmaata vaan. Tästä ei saa mistään kiinni, että*

miten.” Sirkun kokemukset kävelykadusta ovat yhteneväiset Annamin kokemusten kanssa. ”Kadulla on koluja, kylttejä ja pyöriä. Ja mikä pahinta, kaikki on ”sikin sokin”. Ei mulla oo mitään sitä vastaan, että ihmiset mainostaa, mutta näkevä ihminen näkis ton ihan muualtakin, ettei sen tarvis olla tossa keskellä.” Kyseessä on mainoskyltti. Siirrettävät kyltit puhuttivat jokaisessa haastattelussa. Mainoskylttien paikka muuttuu aina, joten niihin ei voi etukäteen varautua.

Kaupunkitila tulvii materiaalisia elementtejä. Rakennukset, kulkuväylät, liikennemerkit, valopylväät, puistot penkkeineen ja pensaineen. Muun muassa näistä rakentuu kaupungin muoto, arkkitehtuuri ja fyysinen olemus. Kauppakeskuksen liukuportaat ovat artefakti, jonka läheisyydessä esimerkiksi Sirkku on varoiteltu ja tarjottu apua. Sirkulle liukuportaat edustavat kuitenkin miellyttävää kaupunkielementtiä. Hän on opetellut liukuportaissa toimimista eikä ole kokenut niitä hankaliksi. Sirkku suunnistaa muuttuneen kauppakeskuksen sisällä hyödyntäen liukuportaiden ääniä, muistia ja niitä maamerkkejä, joita käytävillä on. Materiaaliset elementit luovat perustan kaupunkitilan erilaisille kokemuksille, kohtaamisille ja muiden aistihavaintojen tekemiselle. (Devlieger & Strickfaden 2012, 229.)

Käytäntöjen järjestyminen vuorovaikutuksessa toisten ihmisten kanssa

Kävelyhaastattelut paljastivat erilaisia vuorovaikutustilanteita toisten ihmisten kanssa. Ihmisten läsnäolo kaupunkiympäristössä merkitsi Sirkulle ja Artonle tietoa avun mahdollisuudesta. Kaupungissa ihmiset tekevät kulkemisen helpommaksi, koska aina on lähellä joku, keneltä kysyä apua. Täysin sokean Arton liikkuminen kaupungilla oli sidoksissa avustajan mukanaoloon, hänelle kokemus keskustasta järjestyi selkeimmin toisen ihmisen aisteihin tukeutumalla. Arton oma vireystila ei kävelyhaastattelussa ollut yhtä tarkkaavaisen varovainen ja kokeileva kuin Annamilla ja Sirkulla, koska hän tuntui viime kädessä luottavan siihen, että avustaja ratkaisee mahdolliset hankalat tilanteet: ”Mulla on vähän tietysti se, että mä en oo koskaan vielä sokkona liikkunu yksin keskusta alueella. Eli mä en tohon osaa sillä lailla vastata. Kyllä mä yleensä pyrin itekin seuraamaan sitä liikennevalon ääntä, mutta en mä siihen ääneen

oo sillä tavalla kiinnittänyt huomiota, että onko se kovalla vai hiljasella”. Koska Arto on kulkenut aina henkilökohtaisen avustajan kanssa, ei äänten tarkkailu ole muodostunut hänelle turvallisuuskysymykseksi. Hän myös ymmärsi ja hyväksyi riippuvaisuutensa toisesta ihmisestä, itsenäinen liikkuminen oli vasta kaukana tulevaisuudessa oleva haave, toistaiseksi saavuttamaton todellisuus.

Myös Sirkulle vuorovaikutus toisten ihmisten kanssa oli olennainen osa liikkumista ja käytäntöjen järjestymistä. Sirkku oli kaupunkiin muutettuaan opetellut erilaisia reittejä toisen ihmisen avustuksella, näkövammaisia kouluttavan mobility-ohjaajan kanssa. Ensimmäiset paikat, joihin Sirkku halusi opetella kulkemaan, olivat pääkirjasto Metso ja kauppakeskus Koskikeskus. Valinnat eivät olleet tavallisimpia ja aiheuttivatkin ohjaajassa ensin hämmästyttä. Toisten ihmisten apua voi Sirkun mielestä aina kysyä tai ihan vain odottaa, jos reitti vaikuttaa hankalalta: *”Ja sit kun mä en uskalla, niin mä oon ottanut sen asenteen, että mä en mee, vaan mä jään siihen seisoon ja ootan että joku tulee ja kysyn apua. Mä en oo semmonen läpi harmaan kiven tyyppi yhtään.”* Toiset ihmiset toivat turvaa, mutta loivat myös turvattomuuden tunnetta. Erityisesti pyöräilijät nousivat esiin kaikissa haastatteluissa. *”Kun ne on tuolla jalankulkijoiden seassa, ja monesti tullaan vielä aika lujaa, niin mäkin kun kepin kanssa kuljen, niin välillä kyllä sieltä subahdetaan aika hyvällä vauhdilla ohii”* Arto kommentoi. Sirkku ei vastustanut keskustapyöräilyä, mutta ihmetteli pyöräilijöiden käyttämää nopeutta. *”Sitä mää en ymmärrä, että pitää ajaa kilpapyörävauhtia keskustassa, koska ei voi millään olettaa, että ehtii huomaan kaiken.”*

Kaupungissa liikkuvilla ihmisillä on oma rytmensä ja määränpäänsä. Ihmiset kohtaavat erilaisia ihmisiä, monenlaisia liikkumistapoja ja rytmejä kaupungissa, joihin heidän tulee sovittaa oma rytmensä (Jones 2012). Rytmit ovat erilaisia, oli kyse sitten lapsista, vanhuksista, pyöräilijöistä, työikäisistä tai näkö- tai liikuntavammaisista. Kävelyiden rytmit ristesivät ja rikkoutuivat kaikissa haastatteluissa pyöräilijöiden kanssa, mutta monesti myös vastaantulevien jalankulkijoiden, jotka törmäyksistä huolimatta eivät välttämättä ottaneet näkövammaiseen kontaktia. Selkeillä reiteillä haastattelu sujui kävelyn lomassa ja kävelyn rytmi pysyi sellaisena kuin kulkija itse toivoi sen olevan.

Sen sijaan ongelmapaikassa keskustelu haipui, rytmi katkesi ja aistien käytön vireystila kaupunkitilassa etenemisen onnistumiseksi kasvoi.

”Tosi moni on kyllä meinannut kompastua mun keppiini. Kuljetaan ihan päin näköö, että se nyt ei oo ihan jokapäiväistä, mutta valitettavan yleistä”, Arto kommentoi. Vastaavia kokemuksia oli Sirkulla, jonka keppiin yksi ohikulkija kompastui kävelyhaastattelun aikana. *”Näitä sattuu ihan päivittäin. Sit joskus se ottaa päähän enemmän ja joskus se ei ota niin paljoo päähän. Mut kyl niistä yleensä aina selvittäään. Toi nyt oli fiksu kun hän sanoi anteeksi. Useimmiten ei pyydetä anteeks”.*

Väistämättä törmäykset toivat esiin myös sen, miten kaupunkitilassa oleva näkevä ihminen saattoi seurata näkövammaisen etenemistä etäämpää. Näkövammaisuuden kokemus todellistui paitsi näkövammaiselle itselleen, myös näkeville kaupunkilaisille (vrt. Devlieger & Strickfaden 2012, 230). Katseen kohteeksi altistumisen tiedostivat kaikki haastateltavat. Kirjastoon saapuesamme Sirkku totesi uusista hälytystolpista: *”Tos on tommosia jänniä tolppia, niitäkin voi kyllä joskus vähän tölvästä, mutta se ei mua kyllä haittaa, jos määh törmään johonkin. Nii ei mua millään lailla hävetä tai, ei! Ku varmaan semmonen ihminen, jolla on se näkö hetki sitten menny, nii ajattelee, että voi kama-la nyt kaikki kattoo. En mä, niin kun so what. Ei ne katseet tee muhun reikiä. Kyllä mua saa kattoo.”*

Toisten ihmisten läsnäolo kaupunkiympäristössä näkyi myös kolmannen haastateltavan, Annamin liikkumisessa. Hän ei pyrkinyt vuorovaikutukseen ihmisten kanssa, vaan halusi herättää mahdollisimman vähän huomiota ihmisjoukossa. Tavatessamme mikään muu ei kertonut Annamin näkövammaista ulospäin, paitsi sininen, näkövammaisten rintamerkki. Liikkumistavasta ei näkövammaisuutta voinut päätellä. Kävellessä hän piti rivakkaa vauhtia ja kulki seinän vieressä. Valkoisen kepin käyttöönotto olisi ollut hänelle radikaali julkinen näkövammaiseksi julistautumisen tapa, omien sanojensa mukaan *”on suuri kynnys ottaa keppi käyttöön ja näin julistautua julkisesti näkövammaiseksi”*. Katseen kohteeksi altistumista hän halusi välttää. Annami halusi suhteuttaa liikkumistaan osaksi muuta vilkasta kaupunkiympäristöä ja ihmisvilinää (vertaa Schillmeier 2008, 614). Hän ei myöskään käyttänyt toisia ihmisiä apunaan, vaan halusi selvitä mahdollisimman pitkälle yksin. Vammaisuus toisin

sanoen todentui oman elämän itsenäisyyden ja kontrollin menettämisen pelkona (Moser 2005, 672).

Käytäntöjen järjestyminen vuorovaikutuksessa teknologisten välineiden kanssa

Näkövammaisen kaupunkitilan kokemukseen vaikuttavat teknologiat, kuten ääniopastimet ja keppi. Liikenneopastimien kuuluminen aiheutti toisinaan ongelmia. Annamin kanssa olimme juuri lopettaneet keskustelun liikennevalojen ääniohjaimista kun tilanne konkretisoi asian ongelmallisuuden. Rautatienkadun ylityskohdassa liikennevalojen äänimerkki ei kuulunut liikenteen hälyn yli lainkaan. Annamin mukaan ”*tämä on Hämeenkadulla ongelma oikeestaan melkein jatkuvasti*”. Opastimen nakutus oli paikoitellen niin hiljaista, että sen kuuli vasta aivan laitteen vieressä. Arto toi esiin miten kaupungissa on kesäaikaan paljon katusoittajia, jotka tuntuvat sijoittuvan juuri liikennevalojen läheisyyteen, ”*että periaatteessa se torven tööttäys peittää alleen sen liikennevalon*”. Kulkemisen avuksi suunniteltu ääniopasteinen teknologia aiheutti muita ongelmatilanteita. Sokoksen tavaratalon kohdalla olevan autotien ylityspaikassa täytyi kävellä väärällä (vasemmalla) puolella, koska opasteet olivat teknisistä syistä vasemmalla. Sirkku kertoi, että joskus väärällä puolella kävelemisestä valitetaan, mutta hän ei välittänyt tästä.

Suunniteltujen teknologioiden ohella myös muut äänekkäät artefaktit ohjasivat kulkua ja antoivat sille suuntaa. ”*No, kaupungissahan on hirveen paljon ääniä. Koko ajan saa olla tavallaan skarppina ja kuunnella niitä*”. Liikennevalojen äänimerkkien lisäksi Sirkku mainitsi autojen äänten hyödyntämisen, muiden kulkijoiden askelten äänet, kauppojen ovien aukeamisesta tulevat äänet ja liikkeistä kuuluvan musiikin. ”*Voi aatella vaikka, että tossa on varmaan joku baari tai kauppa missä on jotain poppia, nii siel on nuorisovaatteita enemmän kun aikuisten ihmisten vaatteita ja kaikkii semmosia pieniä*”. Äänet toimivat paitsi maamerkkinä ja suunnistamisen välineenä, myös kaupunkitilan kokemuksen välineenä (Devlieger & Strickfaden 2012, 229).

Klassinen ajatus näkövammaisen ihmisen tunnistamisesta kaupunkitilassa liittyy valkoiseen keppiin ja opaskoiraan. Tämä mielikuva yhdistää yksilön kepeistä riippuvaiseksi toimijaksi, joka kompensoi näkökyvyn puutetta kepil-

lään (Schillmeier 2008, 617). Keppejä on erilaisia, näkövammasta ja käyttäjästään riippuen. Artolle tunnustelukeppi oli tärkeä teknologinen artefakti:

Kaikki lähtee valkoisesta kepeistä. Siinä on se, että sen kautta se informaatio on kaikkein parasta. Sen kautta löytää ne maamerkit, sen kautta löytää vaarapaikat. Jos on jotain rakennustyömaita, jos on revitty jotain tietä auki, niin sellaiset. Se kertoo tasoerot, kaikki tämmöset lähtee valkoisesta kepeistä. [...] Sekin kannattaa aina muistaa, että näkövammasillemme ei ehkä suorin reitti oo paras. Sanotaan, että jos jostain pääsee oikaseen, että jos on parkkipaikka tai puisto, että tosta pääsee oikasemaan, mutta jos ei siinä oo mitään, mistä pystyy kepillä ottaan suuntaa, niin siinä on hyvin äkkiä eksyksissä.

Kepin avulla hän tunnustelee katukivetystä, maamerkkejä, saa tietoa siitä, laskeutuuko tie ja mistä pitää kääntyä. Keppi oli hänelle teknologinen opastin, eräänlainen matkaopas. Toisaalta kuten Annamin ja Sirkun aiemmista sitaateista on ilmennyt, kepillä on myös vahva symbolinen merkitys (Schillmeier 2008, 618–619). Annamin mukaan keppi julisti sokeutta ja toisista riippuvaisuutta, Sirkku taas näki kepin tuovan mukanaan yleisesti tiedostettuja sääntöjä. Kepin käyttäjään piti kaupunkitilassa suhtautua eri tavoin kuin muihin kanssakulkijoihin. Keppi merkitsi kolmelle kävelijälle montaa seikkaa: se mahdollisti liikkumisen, mutta myös positioiden käyttäjänsä vammaiseksi, sen avulla sai tilaa ja apua, se oli tärkeä apuväline, joka toimi käytäntöjen järjestämisessä tiedon välittäjänä. Kepin kanssa oli kuitenkin tapahtunut useita epämiellyttäviä törmäämisiä ja kohtaamisia toisten kulkijoiden kanssa.

Käytäntöjen järjestäminen ja vuorovaikutus aineettomien elementtien kanssa

Suhde kaupunkiin ja kaupunkitilaan rakentuu samoin kuin suhde toisiin ihmisiin. Ajan myötä kadut ja kulmaukset, puistikot ja torit alkavat sisältää muistoja, tuttuutta ja turvallisuuden tunnetta tai vastaavasti varautuneisuutta ja jopa pelkoa, aiemmista kokemuksista riippuen. Haastateltavista kaksi oli asunut Tampereella jo pitkään. Annami on asunut kaupungissa yli kolmekymmentäviisi vuotta ja tuntenut kaupungin jo ajalta, jolloin hänen näössään ei ollut vikaa. Hän kertoi tämän vaikuttavan suuresti itsenäisen liikkumisen mahdollisuuksiin. Asioita keskustassa hoitaessa, ”*vaistomaisesti kun sitä johon-*

kin lähtee, valitsee ne tutuimmat reitit". Tutuistakin reiteistä Annami huomaa kertaavansa, *"mitä siellä taas onkaan vastassa"*. Hän arvelee, ettei tällä hetkellä lähtisi yksin sivummalle paikkoihin, joita ei ennestään tunne.

Sirkulle ainainen asioiden uudelleen opettelu vie voimia ja aikaa, vaatii reittien uudelleen ajattelemista. Hankalimpia ovat työmaat, joissa tilanne muuttuu nopeaan tahtiin. Sirkku painottaa, ettei muutoksia saa alkaa pelätä, *"muuten sit voi helposti käydä niin, et jää sinne neljän seinän sisään"*. Päivät ovat erilaisia ja tähän liittyen juttelemme siitä, miten sisäinen tunne vaikuttaa liikkeelle lähdön miellyttävyyteen tai vaikeuteen. *"Jotkut päivät vaan on semmosia, että emmää uskalla lähtee. Kyllä ne vaikuttaa, sitä on turha niin kun kieltääkään, että se ei vaikuttais."* Aineettomat elementit koostuivat eletystä kokemuksesta, liikkumisesta, aistitarjoumista, omasta identiteetistä ja ihmisen omasta aktiivisuudesta (vrt. Heylighen & Strickfaden 2012, 182).

Arto oli tutustunut Tampereeseen jo ennen näkökykynsä menettämistä. Osaltaan näihin muistikuviiin perustui hänen nykyinen tapansa hahmottaa kaupunkia:

Tossa 2000-luvun puolessavälissä mä kerkesin täällä muutamia kertoja näkeväenä käppäileen, että niistä ajoista mulla oikeestaan on mielessä tää keskustakaava. Ja tässä kolmen vuoden aikana vielä on vahvistunut, että sanotaan, että mulla on sellainen tietynlainen kartta piirtynyt päähän.

Mielikuvakartta oli aineeton elementti, jollaisen kaikki haastateltavat olivat asuinkaupungistaan hahmottaneet. Tämä mielikuva saattoi kuitenkin olla päivittymätön, jolloin kulkija tunsikin olevansa hukassa. Sirkun kanssa tulimme kävelyn aikana Hämeenpuistossa aukiolle, jossa sijaitsee kivistä tehty palomainen teos, jonka ympärillä vesi solisee. *"Tää tila on avoin ja täs ei oo niinkun mitään kulmia. Nyt pitää muistaa vaan. Mä oon piirtänyt tän päähäni tän kartan suurin piirtein et mistä mä meen."* Yhtäkkiä Sirkku huudahtaa: *"Voi ei! Ne on vieny mun ihanan äänen pois tästä, kääk! ... eiku täs on se ... se, se ... se kivi. Nyt se suibkulähde ei pulputa."* Olemme tulleet jo vedessä "pyörivän pallon" ohi. Pallon ympärille on laitettu talvisuoja, se seisoo hiljaisena ja pysähtyneenä lasikuvun alla. Sirkun tilan hahmotus häiriintyy kun odotettu ääni, joka antaa suuntaa ja hahmoa aukiolle, on poissa.

Ihminen muodostaa käyttämistään reiteistä mieleensä kartan, joka osaltaan tekee liikkumisesta sujuvampaa ja vaivattomampaa (Lynch 1966). Mielikuvakartta sisältää konkreettista tietoa paikoista sekä niiden sijoittumisesta ja suhteutumisesta toisiinsa. Se ei vastaa absoluuttiseen sijaintiin perustuvaa karttaa vaan rakentuu jokaisen yksilöllisten valintojen, kokemusten ja tavoitteiden pohjalta. Näin ollen mielikuvakartta ei perustu vain näköaistin tuomiin tietoihin vaan myös kuulo-, kosketus-, lämpötila-, ja hajuaistimuksiin, tunnelmiin sekä tunnekokemuksiin. Mielikuvakartan elementit on osa Koskelan (2009) argumentoimaa ”katuälykkyyttä”, niiden avulla osataan tehdä ratkaisuja tilanteeseen sopivalla tavalla. Itsenäisesti kaupunkitilassa liikkuva näkövammaisen suunnittelee, harjoittelee, painaa mieleensä ja muistaa arkisia reittejensä. Mitä jäsentyneempi mielikuvakartta on, sitä sujuvampaa suunnitautuminen on. Samalla syntyy turvallisuudentunne, kun eksymisen pelkoa ei ole.

Lopuksi: kaupunkitilan ja näkövammaisuuden todellistuminen

Kolme kävelyhaastattelua Tampereen keskustassa ovat osoittanut meille, ettei ole olemassa yhtä yhtenäistä näkövammaisen ihmisen kaupunkitilan kokemusta. Annamin, Arton ja Sirkun kaupunkitila todellistui kaikille eri käytännöin, erilaisin aistimuksin. Vastaavasti heidän näkövammansa todellistui hyvin eri tavoin. Näkövammaisen laatu oli erilainen kaikilla kolmella, kaupunki oli jokaiselle eritavoin tuttu, ja suhtautuminen katseen kohteena olemiseen, rajoittuneena liikkumiseen ja erilaiseksi koetuksi tulemiseen vaihteli suuresti.

Haastattelemiemme ihmisten *käytäntöjen järjestyminen* jakautui analyysissä neljään eri ulottuvuuteen. Vuorovaikutukseen 1) materiaalistien elementtien, 2) toisten ihmisten, 3) teknologisten välineiden ja 4) aineettomien elementtien kanssa. Kävelyiden aikana kaikki nämä ulottuvuudet kietoutuivat yhteen ja loivat käytäntöjen järjestymistä. Kaupunkitila todellistui monikerroksisena verkostona, jossa tilanteet ja vuorovaikutussuhteet rajoittivat näkövammaisen ihmisen liikkumista. Toisaalta kaupunkitilassa koetut elementit tarjosivat monenlaisia rikkaita aistiärsykyitä, joita näkökykyinen ihminen ei arkisessa kaupunkikävelyssään välttämättä edes huomaa (Schillmeier 2008). Käytäntöjen järjestymisessä materiaaliset elementit näkyivät konkreettisina

reittivalintoina, kiertoteiden hakemisena ja varovaisuutena. Vuorovaikutus toisten ihmisten kanssa vaikutti kahdella tavalla käytäntöjen järjestymiseen, kanssaihmiset merkitsivät Artolle ja Sirkulle tietoa avun läheisyydestä, Annamille taas ihmiset olivat reflektiopinta, josta hän ei halunnut omalla käytöksellään poiketa ja tulla huomatuksi.

Teknologiset välineet toimivat sekä mahdollistajina että hidastajina käytäntöjen järjestymisen näkökulmasta. Ne kietoutuivat kaupunkiympäristössä kanssaihmiin esimerkiksi siten, että liikennevalojen merkkiäänien kuuleminen edellytti paikoin ”vastavirtaan” kulkemista ja valkoinen keppi viestitti muille kulkijoille käyttäjänsä rajoitteista sekä mahdollisesta avuntarpeesta. Molemmat artefaktit olivat kuitenkin aivan olennaisia tarjousia itsenäisen liikkumisen kannalta. Aineettomat elementit toimivat etukäteissuunnittelun välineenä, kyvykkyutenä rakentaa käsitystä tilasta ja tehdä päätös liikkeelle lähtemisestä.

Tarjoumien ja esteiden monikerroksellisuus vaatii näkövammaiselta erityistä vireystilaa ja omanlaista katuälykkyyttä kaupunkitilassa liikkumiseen ja olemiseen. Sirkun kanssa kuljimme harhaan, mutta se ei näyttänyt olevan Sirkulle ongelma. Vasta nauhalta haastattelua kuunnellessa Sirkun äänestä ja puhutavan muuttumisesta huomaa, miten paljon keskittymistä muuttuneessa ympäristössä suunnistaminen vaatii. Eksyminen, lukuisat äänet, toisten ihmisten kiireisempi rytmi sekä muistinvarainen reitin prosessointi vaativat valtavasti keskittymistä, korkeaa vireystilaa. Muiden aistihavaintojen painottuminen näkökyvyn sijaan, katuälykkyuden vaatimus sekä jatkuvat fyysiset muutokset kaupunkitilassa edellyttävät yksilöltä tiuhaa mielikuvakartan päivittämistä ja altistumista kokeilevalle liikkumiselle. Korkean vireystilan vaatimus julkisessa tilassa kulkemiselle saattaa olla niin voimakas fyysinen ja henkinen ponnistus huonosti tai lainkaan näkeväälle ihmiselle, että spontaani kaupungilla kävely tai julkisessa tilassa hengailu ei välttämättä houkuttele (Chouinard ym. 2010).

Myös aiemmat kokemukset välittyivät nykyhetkessä tehtäviin päätöksiin. Luminen kaupunki ja sen negatiivinen vaikutus aistihavaintojen tekemiseen sekä aiempi kokemus vaaratilanteesta lumiauran kanssa oli luonut Sirkulle omanlaisen ”lumen tajun”, joka rajasi hänen kyvykkyksiään liikkua kaupun-

gilla. Materiaaliset elementit ja teknologiset välineet sisälsivät kohtaamissamme käytännössä runsaasti myös symbolisia merkityksiä, jotka oli mahdollista havaita kävelyhaastattelua tehdessä, kepin kanssa tai kepittä liikuttaessa, erilaisia ihmisiä kohdatessamme (Bateson 2000, 465).

Näkövammaisuus on vain yksi kaupunkitilan kokijaa määrittävä tekijä. Ei siis luonnollisestikaan ole olemassa jotakin sellaista kuin näkövammaisen ihmisen kokemus kaupunkitilasta vaan yhtä monta kokemusta kuin kulkijaa-kin. Näkövammaisuuden itsessään voikin tulkita yhdeksi aineettomaksi elementiksi, joka vaikuttaa ja sekoittuu yksilön muihin aistihavaintoihin ja kaupunkiympäristön kokemukseen (Devlieger & Strickfaden 2012, 226). Kuten Shillmeyer (2008) omassa tutkimuksessaan toteaa, erilaisuus mahdollistaa toisenlaisen kokemuksen. Kuka siis on aisteiltaan vajavainen ja kuka täydellinen? Kaupunkitila tarjoaa niin paljon enemmän kuin yksilönä ehdimme kokea ja havainnoida.

Kaupunkien suunnittelu tämä kaikki huomioon ottaen on äärimmäisen kompleksinen ja monitahoinen tehtävä. Ei ole olemassa yhdenlaista kaupunkitilan standardikokijaa, vaan jokainen kulkee kaupungissa omin intressein, aktiviteetein, aistein, itselleen sopivalla kulkumuodolla ja sosiaalisiin verkostoihinsa tukeutuen. Kaupunkilaiset ovat erilaisilla kyvykkyyksillä liikkeellä kaupungissa, mutta myös sen suunnittelussa. Kaupunkisuunnittelun tulisi-kin mukautua 2020-luvun käytäntöihin yhä notkeammin. Kaupunkitilan suunnittelu vaatii raskaan ja pitkäkestoisen lakisääteisen kaavoitusprosessin eri vaiheineen. Tulisiko painopistettä siirtää kaupungin sosiaalisen mosaiikin ja kaupunkitilan käytäntöjen tarkasteluun? Moninaisuus ei välttämättä ole hallittavissa, mutta resurssien siirtäminen suunnittelusta mukautumiseen, vuorovaikutukseen, ja kokeilevien ideoiden kohtaamiseen tuntuisi raikkaalta ajatukselta vallitsevissa suomalaisissa kaupunkisuunnittelun käytännöissä.

Lähteet

- Bateson, Gregory (2000). *Steps to an Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) (2002). *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Devlieger, Patrick & Strickfaden, Megan (2012). Reversing the {im}aterial sense of nonplace: the impact of blindness on the Brussels metro. *Space and Culture* 15:3, 224–238.
- Chouinard, Vera & Hall, Edward & Wilton, Robert (2010). Introduction: towards enabling geography. Teoksessa Vera Chouinard, Edward Hall & Robert Wilton (toim.) *Towards enabling geographies*. Farnham: Ashgate, 1–21.
- Evans, James & Jones, Phil (2011). The walking interview: methodology, mobility and place. *Applied Geography* 31:2, 849–858.
- Fachnle, Maija (2014). *Collaborative planning of urban green infrastructure – need, quality, evaluation, and design*. Department of Geosciences and Geography A 26. Helsinki: University of Helsinki.
- Fincher, Ruth & Iveson, Kurt (2008). *Planning and the Diversity in the City*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Galis, Vasilis (2011). Enacting disability: how can science and technology studies inform disability studies? *Disability & Society* 26:7, 825–838.
- Grang, Mike (2001). Rhythms of the city. Temporalised space and motion. Teoksessa: Jon May & Nigel Thrift (toim.) *Timespace. Geographies of temporality*. London: Routledge, 187–207.
- Guy, Simon & Adams, Mags (2007). Editorial: Senses and the city. *Senses and Society* 2:2, 133–6.
- Heylighen, Ann & Strickfaden, Megan (2012). {Im}ateriality: Design for More Sense/s. *Space and Culture* 15:3, 180–185.
- Ingold Tim (2010). Ways of mind-walking: reading, writing, painting. *Visual Studies* 25:1, 15–23.
- Ingold, Tim & Vergunst, Jo Lee (2008). *Ways of Walking. Ethnography and Practice on Foot*. Aldershot: Ashgate.
- Iwarsson, S. & Ståhl, A. (2003). Accessibility, usability and universal design – positioning and definition of concepts describing person-environment relationship. *Disability and rehabilitation* 25:2, 57–66.
- Jones, Phil (2012). The sensory discipline and affect: a study of commuter cycling. *Social and cultural geography* 13:6, 645–658.
- Jokinen, Ari & Asikainen, Eveliina & Mäkinen, Kirsi (2010). Kävelyhaastattelu tapaustutkimuksen menetelmänä. *Sosiologia* 4, 255–267.
- Jokiniemi, Jukka (2007). *Kaupunki kaikille aisteille. Moniaistisuus ja saavutettavuus rakennetussa ympäristössä*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

- Juntunen, Tiina (2014). *Näkymätön kaupunki näkyväksi. Sokeiden huomioon ottaminen Joensuun kaupunkisuunnittelussa*. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto, Historia- ja maantieteiden laitos. http://epublications.uef.fi/pub/urn_nbn_fi_uef-20140713/urn_nbn_fi_uef-20140713.pdf (haettu 3.8.2016).
- Koskela, Hille (2009). *Pelkokiekko. Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kuoppa, Jenni (2016). *Kävelyn lupaukset kaupungissa. Kolme tapausta kävelijöiden arjesta ja kokemuksista sekä kaupunkisuunnittelusta*. Acta Universitatis Tamperensis 2147. Tampere: Tampere University Press.
- Kyttä, Marketta & Broberg, Anna & Kahila, Maarit (2009). Lasten liikkumista ja terveyttä edistävä urbaani ympäristö. *Yhdyskuntasuunnittelu* 47:2, 6–25.
- Kärholm, Matias (2007). A conceptual discussion of territoriality, materiality and the everyday life of public space. *Space and Culture* 10:4, 437–453.
- Latour, Bruno (2005). *Reassembling the social: An introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Law, John & Mol, Annemarie (2006). *Complexities. Social studies of Knowledge Practices*. Durham: Duke University Press.
- Leino, Helena (2006). *Kansalaisoikeus ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Acta Universitatis Tamperensis 1134. Tampere: Tampere University Press.
- Leino, Helena & Peltomaa, Juha (2012). Situated knowledge—situated legitimacy: Consequences of citizen participation in local environmental governance. *Policy & Society* 31:2, 159–168.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2004). *Toimintamalli esteettömän ja turvallisen kävely-ympäristön kehittämiseksi. Case Espoon keskus*. Julkaisuja 77/2004, Helsinki: Edita Prima Oy.
- Lynch, Kevin (1966). *The Image on the City*. London: The M.I.T. Press.
- Middleton, Jennie (2009). Sense and the city: exploring the embodied geographies of urban walking. *Social & Cultural Geography* 11:6, 575–596.
- Mol, Annemarie (2002). *The body multiple: ontology in the medical practice*. Durham: Duke University Press.
- Moser, Ingunn (2000). Against normalisation: subverting norms of ability and disability. *Science as Culture* 9:2, 201–240.
- Moser, Ingunn (2005). On becoming disabled and articulating alternatives. The multiple modes of ordering disability and their interfaces. *Cultural Studies* 19:6, 667–700.
- Nijs, Greg & Daems, Amelie (2012). And what if the tangible were not and vice versa? On boundary works in everyday mobility experience of people moving into old age: For Daisy (1909–2011). *Space and Culture* 15:3, 186–197.
- Pallasmaa, Juhani (2012). *The Eyes of the Skin. Architecture and the senses*. Chichester: John Wiley & Sons.

- Ruskovaara, Anna (toim.) (2009). *Rakennetun ympäristön esteettömyyskartoitus. Opat kartoituksen tilaajalle ja toteuttajalle*. Invalidiliitto. http://inport2.invalidiliitto.fi/Raken_Ympariston_Esteet_netti.pdf (haettu 4.8.2016).
- Schillmeier, Michael (2008). (Visual) Disability – from exclusive perspectives to inclusive differences. *Disability & Society* 23:6, 611–623.
- Taskinen, Venla & Tolvanen, Heidi & Ylätaalo, Jaana (2011). *Pisteet Musiikkitalolle: Helsingin Musiikkitalon esteettömyyskartoitus näkövammaisen asiakkaan kannalta*. Helsinki: Metropolia Ammattikorkeakoulu.
- Vergunst, Jo Lee (2008). Taking a trip and taking care in everyday life. Teoksessa: Tim Ingold & Jo Lee Vergunst (toim.) *Ways of Walking. Ethnography and Practice on Foot*. Aldershot: Ashgate, 105–122.

Kirjoittajat

Airaksinen, Jenni, HT, tutkimus- ja kehitysjohtaja, Kuntaliitto
Bäcklund, Pia, FT, vanhempi tutkija, Tampereen yliopisto
Faehnle, Maija, FT, tutkija, Suomen ympäristökeskus (Helsingin yliopisto)
Halme, Amanda, HK, Tampereen yliopisto
Haveri, Arto, professori, Tampereen yliopisto
Häikiö, Liisa, professori, Tampereen yliopisto
Häkli, Jouni, professori, Tampereen yliopisto
Jäntti, Anni, HT, yliopisto-opettaja, Tampereen yliopisto
Kaakinen, Inka, FT, tutkijatohtori, Tampereen yliopisto
Kahila-Tani, Maarit, TT, tutkijatohtori, Aalto yliopisto
Kallio, Kirsi Pauliina, HT, akatemiattutkija, dosentti, Tampereen yliopisto
Kanninen, Vesa, FM, projektipäällikkö, tutkija, Aalto yliopisto
Kuusimäki, Aino, FM, suunnittelija, Lohjan kaupunki
Kyttä, Marketta, professori, Aalto yliopisto
Leino, Helena, HT, yliopistolehtori, dosentti, Tampereen yliopisto
Mäenpää, Pasi, VTT, tutkija, dosentti, Helsingin yliopisto
Neuvonen, Riku, OTT, yliopistonlehtori, dosentti, Tampereen yliopisto
Nygren, Nina V., HT, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto
Pyyry, Noora, FT, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto
Rannila, Päivi, FT, akatemiattutkija, dosentti, Turun yliopisto
Rinne, Jarmo, YTT, tutkija, Tampereen yliopisto
Rättilä, Tiina, YTT, tutkija, Tampereen yliopisto
Schulman, Harry, professori emerit., Helsingin yliopisto
Snellman, Karita, YTM, Etsivä työ, Tampereen kaupunki
Tuurnas, Sanna, HT, tutkijatohtori, Tampereen yliopisto
Willman, Krista, HM, yliopisto-opettaja, Tampereen yliopisto

Kaupunkien kehittämisessä ja suunnittelussa kohtaavat erilaiset kokemukset ja tulkinnat hyvästä kaupungista sekä tavoista, joilla kansalaiset voivat olla prosessissa aidosti mukana. Tässä monitieteisessä teoksessa pohditaan miten osallistumista ja osallisuutta olisi tänä päivänä mielekästä lähestyä. Teoksessa ei tavoitella yhtä oikeaa tulkintaa, vaan luodaan välineitä ymmärtää kansalaisosallistumisen ja kaupunkikehityksen monitahoista logiikkaa.

Kirjoittajat tarkastelevat teemoja hallinnon institutionaalisista rakenteista aina yksittäisen ihmisen kokemusmaailmaan saakka ja pohtivat monipuolisesti, mitä osallistuminen ja osallisuus lopulta ovat.

Äänensä tuovat esille niin julkishallinnon toimijat, kolmannen ja neljännen sektorin aktivistit kuin erilaisissa yhteiskunnallisissa asemissa olevat asukkaatkin. Teos on tarkoitettu oppikirjaksi eri tieteenaloille sekä tietolähteeksi osallistumisen kysymysten kanssa työskenteleville ja kaupunkien kehittämisestä kiinnostuneille kansalaisille.