

JONAS SJÖBLOM

Yhteistoiminnallinen kaupunkisuunnittelu ja yhdenvertaisuus

Kolme tapausta kansalaisten ja
viranhaltijoiden vuorovaikutuksesta

Tampereen yliopiston väitöskirjat 961

JONAS SJÖBLOM

Yhteistoiminnallinen kaupunkisuunnittelu
ja yhdenvertaisuus

Kolme tapausta kansalaisten ja
viranhaltijoiden vuorovaikutuksesta

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston

Yhteiskuntatieteiden tiedekunnan

suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi

Tampereen yliopiston Linna-rakennuksen

salissa K103, Kalevantie 5,

Tampere, 22.3.2024, klo 14

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

<i>Vastuuohjaaja ja Kustos</i>	Professori Liisa Häikiö Tampereen yliopisto Suomi	
<i>Ohjaaja</i>	Professori Eeva Luhtakallio Helsingin yliopisto Suomi	
<i>Esitarkastajat</i>	Professori Pia Bäcklund Helsingin yliopisto Suomi	Dosentti Jani Vuolteenaho Helsingin yliopisto Suomi
<i>Vastaväittäjä</i>	Professori Lasse Peltonen Itä-Suomen yliopisto Suomi	

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Copyright ©2024 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-3304-1 (painettu)
ISBN 978-952-03-3305-8 (verkkojulkaisu)
ISSN 2489-9860 (painettu)
ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-3305-8>



Tampereen yliopiston painetuissa väitöskirjoissa on kompensoitu painatuksesta aiheutuneet hiilidioksidipäästöt.

PunaMusta Oy – Yliopistopaino
Joensuu 2024

KIITOKSET

Yksi vaihe elämässä on tullut päätökseen, ja väitöskirjani on valmis. Haluan kiittää monia henkilöitä ja tahoja tämän tutkimuksen mahdollistamisesta. Olen työskennellyt sosiaalipolitiikan oppiaineessa professori Liisa Häikiön tutkimusryhmässä, joka toimi aluksi nimellä OmaGroup ja sen jälkeen nimellä TaSSu. Työskentelin ensin kolmen vuoden ajan Jenny ja Antti Wihurin rahaston myöntämällä työskentelyapurahalla ja sitten kaksi vuotta projektitutkijana Kohti ekohyvinvointivaltiota (ORSI) -tutkimushankkeessa. Kiitos työskentelyni rahoittajille!

Kiitän ohjaajiani sosiaalipolitiikan professori Liisa Häikiötä ja sosiologian professori Eeva Luhtakalliota innostavista ohjaustapaamisista ja kirjallisista kommenteista vuosien varrella. Liisaa kiitän erityisesti tutkimushankkeisiin mukaan pääsemisestä. Hankeyhteistyö ensin Ketterä kaupunki (DAC) -hankkeen ja sen jälkeen Kohti ekohyvinvointivaltiota (ORSI) -hankkeen kanssa oli opettavaista ja vaikutti osaltaan siihen, millainen kokonaisuus väitöstyöstäni tuli. Eevaa kiitän erityisesti kirjoitusvinkeistä ja kannustuksesta silloin, kun uskoni työn etenemiseen oli koetuksella.

Väitöskirjatyo on varsin yksinäistä puuhaa, mutta onneksi olen saanut tehdä tutkimusta myös yhdessä muiden kanssa. Kiitos loistaville kanssakirjoittajilleni Annaliina Niitamolle, Jenni Kuopalle, Markus Laineelle, Elina Alatalolle, Sanna Rikalalle ja Antti Wallinille hyvästä yhteistyöstä ja yhteisistä oivaltamisen hetkistä. Tutkimusryhmästäni haluan kiittää lisäksi Tuuli Hirvilammaa, Salla Jokelaa, Anni Jänttiä, Pauliina Lehtosta, Henna Luoma-Halkolaa, Eeva Puumalaa, Jarkko Salmista ja Liina Sointua hyödyllisistä kommenteista työn eri vaiheissa. Olli Karsiota kiitän sparrauksesta työn loppuunsaattamisen kanssa.

Esitarkastajiani professori Pia Bäcklundia ja dosentti Jani Vuolteenahoa kiitän tarkkanäköisistä lausunnoista, jotka veivät työn yhteenveto-osuutta paljon eteenpäin viimeistelyvaiheessa. Professori Lasse Peltosta kiitän vastaväittäjäksi suostumisesta.

Helsingissä tukikohtanani on toiminut mainio MUKA-työhuone Museokadulla. Kiitos työhuonekavereille, erityisesti Petteri Norringille ja Taneli Heinoselle tutkimusaiheista keskusteluista ja Meri Lantolle graafisen suunnittelun avusta. Kiitos myös Tampereen tukijoukoille Essi Kutramoiselle, Topi Uusitalolle ja Saara Heikinheimolle yösijoista ja paikallistuntemuksen jakamisesta.

Opiskeluiden parista olen saanut hyviä pitkäaikaisia ystäviä. Kiitos Kari Kuusisto, Antti Kääriälä ja Pekka Pennanen hauskoista hetkistä. Ilman teitä elämä olisi paljon tylsempää.

Väitöskirjavuodet ovat olleet elämässäni mullistusten aikaa täynnä suurta iloa ja suurta surua: minusta tuli isä, ja vuotta myöhemmin menetin oman isäni. Myös kaksi vuotta kestänyt koronapandemia toi haasteita työskentelyyn, kun työnteko siirtyi kokonaan etämoodiin ja kasvokkaiset kohtaamiset yliopistolla jäivät pois.

Vaikka vanhempani eivät ole enää täällä näkemässä tämän tutkimuksen valmistamista, heidän tukensa läpi koulutien yliopistoon on ollut tärkeä tekijä siihen itseluottamukseen, joka väitöskirjan tekemiseen vaaditaan. Heidän lempeät ja kannustavat sanansa kulkevat mukani aina. Siskoani Jenniä ja hänen perhettään kiitän korvaamattomana tukiverkkona toimimisesta. Yhdessä selviämme.

Omaa perhettäni, Elinaa ja Lounaa, kiitän tuesta, ilosta ja rakkaudesta. Enää teidän ei tarvitse kuunnella iänikuisia väitöskirjajuttujani, sillä työ on vihdoinkin ohi!

Helsingissä tammikuussa 2024,
Jonas Sjöblom

TIIVISTELMÄ

Tarkastelen tutkimuksessa kansalaisten ja viranhaltijoiden välistä yhteistoimintaa suomalaisessa kaupunkisuunnittelussa. Tutkimuksen kohteina ovat hallintolähtöiset suoran osallistumisen muodot sekä itseorganisoitua kansalaistoimintaa. Tutkin kansalaisten ja viranhaltijoiden välisen yhteistoiminnan mahdollisuuksia ja esteitä kolmen tapaustutkimuksen avulla, ja ne käsittelevät kansalaisten ja viranhaltijoiden välistä yhteistoimintaa kaavoituksen käytännöissä Helsingissä ja Tampereella.

Tutkimus asettuu kansalaisosallistumisen merkityksestä kaupunkisuunnittelussa käytävään keskusteluun. Tarkastelen yhteistoimintaa erityisesti yhdenvertaisen osallistumisen tavoittelemisen näkökulmasta. Tutkimuskohteina ovat Helsingin kaupunkisuunnittelijoiden työkäytännöt kaupungin sähköisissä osallistumiskanavissa ja sosiaalisessa mediassa, osallistumisprosessin vaikutus suunnittelukysymyksen muotoutumiseen Tampereen Hiedanrannan alueen osayleiskaavan uudistamisessa ja kaupunginosa-aktiivien kulttuuriset resurssit asuinalueen täydennysrakentamisen suunnitteluun osallistumisessa Helsingin Arabian alueella. Kaikissa tutkimustapauksissa nousee esiin asukkaiden yimby (Yes in my backyard) -ajattelu, joka tarkoittaa asukkaiden vastustuksen puuttumista asuinalueilla ja halua olla mukana kehittämässä aluetta koskevia suunnitelmia rakentamalla tavalla.

Kansalaisosallistumista kaupunkisuunnittelussa tarkastelen rakentamani yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun viitekehyksen avulla, joka koostuu kommunikatiivisen suunnitteluteorian, suunnittelukysymysten politiikan ja Pierre Bourdieun kulttuurisen pääoman käsitteistön tarjoamista käsitteistä. Tutkimusmenetelminä sovellan tapaus-tutkimusta ja tulkitsevaa politiikka-analyysiä. Tutkimusaineistoina käytän kysely-, haastattelu-, politiikkadokumentti- ja sosiaalisen median aineistoa.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että yhteistoiminnan edistämisen ehtoja viranhaltijoiden näkökulmasta ovat vuorovaikutuksen henkilö- ja aikaresurssit, kaavoituksen aikataulu, poliittisen ohjauksen merkitys ja asukastiedon arvostus suunnitteluorganisaatioissa. Yhteistoimintaan osallistumisen edellytyksiä kansalaisille ovat tiedonsaanti vireillä olevista suunnittelukysymyksistä, kiinnostus suunnittelukysymystä kohtaan, osaaminen mielipiteen muodostamiseen ja osaaminen osallistumisvälineen käyttöön. Yhteistoiminnan tekemisen jännitteitä synnyttävät suunnittelijoiden erilaiset käsitykset siitä, tulisiko

osallistumismahdollisuuksien olla yhdenvertaiset (equal) vai tasavertaiset (equitable), nimby- ja yimby -liikehdintä, osallistumisen edustavuus ja osallistumisen vaikuttavuus.

Kolmen tapaustutkimuksen perusteella väitän, että hyvistä päämääristään huolimatta kansalaisten ja viranhaltijoiden välinen yhteistoiminta kaupunkisuunnittelun käytännöissä on haasteellista. Yhteistoiminnan tekeminen kohtaa vaikeuksia yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta ja asettaa kansalaiset keskenään eriarvoiseen asemaan osallistumismahdollisuuksien suhteen. Tutkimus esittelee yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun mallin, jota voidaan hyödyntää osallistumismahdollisuuksien kehittämisessä asukkaiden näkökulmasta tasavertaisemmiksi.

ABSTRACT

In the study, I scrutinize the collaboration between citizens and municipal civil servants in Finnish urban planning. I examine the institutionalised forms of direct citizen participation and self-organizing civic action. The study consists of three case studies that explore collaboration in the practices of zoning in Helsinki and in Tampere.

The study contributes to the discussion of the meaning of citizen participation in urban planning. I look at collaboration from the point of view of equal participation. The research in the articles focuses on the working practices of urban planners in online participation channels of the city and in social media, the effect of the participation process on the zoning of the Hiedanranta district in Tampere and the cultural resources in participation of local activists in the Arabia district in Helsinki. In all research cases, the residents' yimby (Yes in my backyard) thinking emerges, which means the absence of residents' opposition in residential areas and the desire to be involved in developing plans for the area in a constructive way.

I examine citizen participation in urban planning with the help of the collaborative urban planning framework which consists of the concepts offered by communicative planning theory, issue politics and Pierre Bourdieu's conceptualization of cultural capital. As research methods, I apply case study approach and interpretive policy analysis. As research data, I use survey, interview, policy document and social media material.

The results of the study show that the terms for promoting collaboration from the point of view of the civil servants are human and time resources for interaction, the zoning schedule, the political guidance of politicians, and the appreciation of residents' experience-based knowledge in the planning organization. The prerequisites for citizens to participate in the collaboration are access to information about pending planning issues, interest in the planning issue, the ability to form an opinion about the issue and the ability to use the participation tool. The tension in doing collaboration is created by the urban planners' different perceptions of whether the participation opportunities should be equal or equitable, the nimby and yimby movement, the representativeness of the participation and the impact of the participation.

Based on three case studies, I argue that despite its good intentions, collaboration between citizens and civil servants in Finnish urban planning practices is challenging. Doing collaboration faces difficulties from the point of view of equal participation and

sets citizens in an unequal position with respect to participation opportunities. The study presents a collaborative urban planning model that can be utilized in developing participation opportunities more equitable from the residents' point of view.

SISÄLLYS

1	Johdanto	13
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat	13
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tulkinnan rajaukset.....	18
2	Osallistumisesta kohti yhteistoimintaa kaupunkisuunnittelussa	21
2.1	Kansalaisosallistumisen kehittäminen Suomen kunnissa	21
2.2	Kansalaisosallistuminen maankäytön suunnittelussa	24
2.2.1	Institutionaaliset osallistumiskäytännöt	24
2.2.2	Omaehtoisen kansalaistoiminnan verkostot	28
2.3	Kaupungin yhteistoiminnallinen hallinta.....	29
2.4	Tutkimuksen kontribuutio osallistumistutkimuksen kentälle	33
3	Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun teoria.....	36
3.1	Yhteistoiminta osana kommunikatiivista suunnitteluteoriaa	36
3.2	Täydentävät lähestymistavat.....	41
3.2.1	Suunnittelukysymysten politiikka.....	41
3.2.2	Osallistumisen kulttuuriset resurssit.....	44
3.3	Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun viitekehys.....	45
4	Tutkimusasetelma	50
4.1	Tapaustutkimus menetelmänä	50
4.2	Tulkitseva politiikka-analyysi	52
4.3	Artikkelien tutkimusasetelmat.....	54
4.3.1	Artikkeli I: The intermediating role of municipal urban planners in online discussions with citizens.....	55
4.3.2	Artikkeli II: Crafting a planning issue with citizens in the context of planning competition: a case of ‘Nordic Superblock’.....	56
4.3.3	Artikkeli III: Osallistumisen kulttuuriset resurssit asuinalueen suunnittelussa: tapaustutkimus Arabian alueen täydennysrakentamisesta	58
5	Kansalaisten ja viranhaltijoiden yhteistoiminnan mahdollisuudet ja esteet.....	61
5.1	Yhteistoiminnan edistämisen ehdot.....	61
5.2	Yhteistoimintaan osallistumisen edellytykset.....	64

5.3	Yhteistoiminnan tekemisen jännitteet	68
6	Johtopäätökset.....	73
	Kirjallisuus	81

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun malli

Kuvio 2. Yhteistoiminnan edistämisen ehdot

Kuvio 3. Yhteistoimintaan osallistumisen edellytykset

Kuvio 4. Yhteistoiminnan tekemisen jännitteet

Taulukkoluetelo

Taulukko 1. Teoreettisten lähestymistapojen ja keskeisten käsitteiden väliset suhteet

Taulukko 2. Tutkimustapaukset ja niiden aineistot

ALKUPERÄISJULKAISUT

- Julkaisu I Sjöblom, J. & Niitamo, A. (2020). The intermediating role of municipal urban planners in online discussions with citizens. *Planning Theory & Practice*, 21(5), 710–726.
<https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1844282>
- Julkaisu II Sjöblom, J., Kuoppa, J., Laine, M. & Alatalo, E. (2021). Crafting a planning issue with citizens in the context of planning competition: a case of ‘Nordic Superblock’. *Journal of Urban Design*, 26(1), 117–131.
<https://doi.org/10.1080/13574809.2020.1832886>
- Julkaisu III Sjöblom, J. (2022). Osallistumisen kulttuuriset resurssit asuinalueen suunnittelussa: tapaustutkimus Arabian alueen täydennysrakentamisesta. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 60(2), 33–52.
<https://journal.fi/yhdyskuntasuunnittelu/article/view/109713>

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

”Se menee niin, että vanhat osallistuu, nuoret ei. Suomenkieliset osallistuu, muunkieliset ei. Rikkaat ja hyvin koulutetut osallistuu, köyhät ei osallistu millään lailla. Jos me katotaan vaikka mistä meidän yleiskaavan [kirjalliset] mielipiteet on tullu, niin ne tulee sieltä ratsastuskeskuksesta ja vinttikoirabarrastajilta Pakilan vierestä, Lauttasaaresta, Katajanokalta, Käpylästä. Että tää porukka, hyvin koulutettu, aikaansa seuraava väestö, joka ottaa kantaa asioihin. Ja sitten Mellunkylästä ei tuu mitään tai Jakomäestä.” (Suunnittelija, Maankäytön yleissuunnittelu, Helsingin kaupunkiympäristön toimiala)

Näin eräs haastateltavistani kuvaa kansalaisosallistumisen yhdenvertaisuuden toteutumista kaavoituksessa Helsingissä. Sitaatti kuvaa hyvin osallistumisen eriytymistä asukkaiden välillä iän, kielitaidon, koulutuksen, tulotason ja asuinpaikan mukaan, ja suorasanainen kuvaus kertoo myös asenteesta, jolla suunnittelijat saattavat suhtautua kansalaisosallistumiseen kaupunkisuunnittelun hallinnonalalla.

Tässä väitöstutkimuksessa tarkastelen sitaatin kuvaamaa problematiikkaa eli kaupungin asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa oman elinympäristönsä suunnitteluun ja kehittämiseen. Tutkin kansalaisten ja viranhaltijoiden välistä yhteistoimintaa suomalaisessa kaupunkisuunnittelussa. Ymmärrän kaupunkisuunnittelun tutkimukseni käytäntöinä, joilla maankäyttöä ohjataan Suomen kunnissa (vrt. Leino, 2006; Stafans, 2004; Virtanen, 2000, s. 7), mutta kiinnostuksen kohteenani on myös epävirallisissa verkostoissa tapahtuva vaikuttaminen suunnitteluun (esim. Kanninen & Bäcklund, 2017; Mäenpää & Faehnle, 2021). Tarkasteluni keskittyy kansalaisosallistumiseen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säätelyssä kaavoitusprosessissa, ja tutkin, millaista kansalaisten ja viranhaltijoiden välinen yhteistoiminta on ja voisi olla kaavoituksen käytännöissä.

Tarkastelen yhteistoimintaa erityisesti osallistumisen yhdenvertaisuuden ja sen tavoittelemisen näkökulmasta. Yhdenvertaisilla (equal) osallistumismahdollisuuksilla tarkoitan tutkimuksessani samojen osallistumiskanavien tarjoamista kaikille kansalaisille.

Tutkimukseni normatiivinen lähtökohta on, että samat osallistumiskanavat kaikille eivät kuitenkaan riitä osallistumisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen käytännössä. Tasavertaisilla (equitable) osallistumismahdollisuuksilla viitataan siihen, että viranhaltijoiden tulee huomioida kansalaisten erilaiset kyvyt ja ominaisuudet osallistumisessa ja tehdä jalkautuvaa työtä erityisryhmien tavoittamiseksi. (esim. Abdullah ym., 2016; Gutmann & Thompson, 2004; Young, 2000.) Viranhaltijoiden on mahdollista huomioida ja edistää osallistumisen tasavertaisuutta eri kohdissa suunnitteluprosessia. Osallistumistapojen valinnalla, vuorovaikutuksen tavoilla ja päätöksenteon muodoilla on suuri merkitys siihen, kuinka tasavertaiset osallistumismahdollisuudet kansalaisilla käytännössä ovat. (esim. Beauvais & Bächtiger, 2016; Moscrop & Warren, 2016; Karpowitz & Raphael, 2016.)

Tutkimukseni kohteina ovat hallintolähtöiset suoran osallistumisen muodot sekä itseorganisoitua kansalaistoimintaa. Deliberatiivisen, puntaroivan demokratian mekanismeja, kuten osallistuvaa budjetointia, asukasraateja ja erilaisia karttapohjaisia verkkokyselyjä, on kutsuttu tutkimuskirjallisuudessa demokraattisiksi innovaatioiksi. Monet tutkijat ovat nähneet niiden korjaavan edustuksellisen demokratian ongelmia, koska paikalliset asukkaat voivat niiden kautta osallistua suoraan suunnittelukysymyksiä muotoilemiseen ja niitä koskevaan päätöksentekoon. (esim. Elstub & Escobar, 2019; Newton & Geissel, 2012; Smith, 2009.) Toisaalta osa tutkijoista on kritisoinut hallintolähtöisiä demokraattisia innovaatioita siitä, että niiden kautta kansalaiset eivät pääse vaikuttamaan asuinalueita koskevaan todelliseen vallankäyttöön, ja ne saattavat jäädä demokraattiseksi esittämiseksi (esim. Baiocchi & Ganuza, 2017; Blum, 2014; Fung, 2015). Demokraattisten innovaatioiden haaste on myös se, että usein niiden kautta osallistuvat vain sellaiset asukkaat, jotka ovat muutenkin aktiivisia, eivätkä ne välttämättä lisää päätöksenteon moninäänisyyttä (esim. Häikiö, 2012; Michels, 2011). Samaan aikaan ruohonjuuritason itseohjautuva paikallinen kaupunkiaktivismi haastaa hallinnon tarjoamaa osallistumiskäytäntöä erityisesti uuden viestintäteknologian ja sosiaalisen median kautta luomalla vaihtoehtoisia osallistumistapoja kaupungin tarjoamien tapojen rinnalle (Kanninen & Bäcklund, 2017; Mäenpää & Faehnle, 2021; Rättilä & Rinne, 2016a, s. 66).

Tutkijat ovat nähneet tarpeen kehittää kaupunkiaktivismiin käsite kuvaamaan toimintaa, joka eroaa perinteisestä protesteihin ja mielenosoituksiin keskittyvästä aktivismista, koska kansalaistoimijat hyödyntävät kaupunkiaktivismissa monenlaisia muitakin keinoja tilannekohtaisesti senhetkisten tavoitteidensa mukaan (Mäenpää & Faehnle 2021, s. 13; Rättilä & Rinne, 2016a, s. 17). Kaupunkiaktivismi on määritelmiensä mukaan kansalaisten itseorganisoimaa ja omaehtoista yhteistoimintaa yleensä yhdistystoiminnan ulkopuolella. Erilaisia kaupunkiaktivismiin muotoja on luonnehdittu aloitteellisiksi ja proaktiivisiksi, ja sosiaalinen media on keskeinen työkalu niiden järjestäytymisessä ja toiminnassa.

(Eranti, 2016; Mäenpää & Faehnle, 2021; Mäenpää & Faehnle, 2017; Jacobsson, 2015.) Pasi Mäenpään ja Maija Faehnlen (2021 s. 76) mukaan kaupunkiaktivismi pystyy kyseenalaistamaan virallisessa kaavoituksessa toteutuvan asiantuntemuksen, tarkoituksenmukaisuuden ja laadun. Tuore tutkimus osoittaa, että lineaarisesti etenevällä kaavoituskeskeisellä suunnittelulla on kuitenkin vaikeuksia hyödyntää itseorganisoituvaa kansalaistointia suunnittelutyössä, eivätkä ne välttämättä kommunikoi keskenään. Tämä on tullut esiin muun muassa Sirkku Wallinin Herttoniemen ja Roihuvuoren asukasaktiivien toimintaa koskevassa väitöstutkimuksessa. (Wallin, 2019.) Kaupunkiaktivismiin tekijöinä ovat olleet 30–40-vuotiaat koulutetut ja keskiluokkaiset kaupunkilaiset, ja yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta on tärkeää huomata, että kaupunkiaktivismi tavoittaa vain pienen osan kaupunkilaisista (esim. Mäenpää & Faehnle, 2021, s. 44).

Tutkimustapauksieni aktiivisia kansalaisia voi luonnehtia nimby-ilmiön (Not in my backyard) (esim. Eranti, 2017; Kopomaa, Peltonen & Litmanen, 2008) vastakkaisen liikehdinnän, proaktiivisen yimby-ajattelun (Yes in my backyard) (esim. Kopomaa, 2020; Mäenpää & Faehnle, 2021) edustajiksi, ja tutkimustapaukseni voi nähdä kaikki yimbytapauksina. Yes in my backyard -ilmiö tarkoittaa sitä, että asukkaat eivät vastusta asuinalueille kohdistuvia muutoksia, vaan asukkaat toivottavat esimerkiksi täydennysrakentamisen ja uudet palvelut tervetulleiksi asuinalueelle ja haluavat olla mukana kehittämässä niitä koskevia suunnitelmia (esim. Kopomaa, 2020; Mäenpää & Faehnle, 2021). Yimbyliikehdintä Suomessa on ollut yhtäältä kaupunkitilan haltuun ottamista erilaisten tapahtumien, kuten pihakirpputorien, muodossa, mutta sillä on ollut Suomessakin kaupunkisuunnitteluun kytkeytyneitä ilmenemismuotoja, kuten kaupunkisuunnitteluun vaikuttamaan pyrkivät tiivistä kaupunkirakentamista kannattavat sosiaalisen median ryhmät (esim. Kopomaa, 2020; Mäenpää & Faehnle, 2021). Kansainvälisessä kirjallisuudessa yimby-aktivismia on kuvattu *laissez faire* -tyyppisenä aktivisminä, joka on ajanut erityisesti kohtuuhintaista asuntorakentamista (Holleran, 2021; Tapp, 2021; Wylly, 2021).

Tutkimusten mukaan asukkaiden kiinnostuksesta huolimatta suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä on haasteita käsitellä ja hyödyntää asukkaiden kokemuksellista tietoa (Bäcklund, 2007; Lehtonen, 2013; Staffans, 2004). Sanna Tuurnas ja muut kirjoittajat (2022) esittävät, että asukastiedon hyödyntämisestä hallinnossa rajoittaa se, että sitä ei tunnusteta varteenotettavaksi tiedon muodoksi, sitä ei välttämättä arvosteta eikä organisaation rakenne tue sen integroimista osaksi hallinnon muuta toimintaa. Monet tutkijat ovat nähneet, että hallintolähtöisen ja kansalaislähtöisen osallistumisen välillä on sekä hallinnon institutionaaliseen rakenteeseen että hallinnon toimintatapoihin liittyvä kuilu, ja hallintolähtöinen osallistuminen ja kansalaislähtöinen osallistuminen tulisi nähdä enemmän toisiaan täydentävinä (esim. Nummi, 2020; Wallin, 2019). Viime vuosina kotimaisessa tutkimuksessa on keskusteltu laajennetusta kaupunkisuunnittelusta, joka huomioisi

omaehtoisen kansalaistoiminnan nykyistä paremmin (Nummi, 2020; Wallin, 2019), ja on nähty tarpeelliseksi luoda hallinnollista rakennetta, jonka avulla omaehtoista kansalais-toimintaa voisi yhdistää paremmin lakisääteiseen kaavoitusprosessiin (Jarenko, 2021). Yhdenvertaisen osallistumisen kannalta on tärkeää huomata, että omaehtoinen kansalaistoiminta tavoittaa kuitenkin vain hyvin rajallisen osan kansalaisista. Tutkimukseni valottaa yhteiskunnallista osallistumista tilanteessa, jossa kansalaiset voivat puoluepolitiikan lisäksi vaikuttaa kansalaisina luovillakin tavoilla ”epäpoliittisesti” omaan elinympäristöön (Baiocchi ym., 2014).

Demokratian toteutumisen näkökulmasta on syytä tarkastella nykyisten osallistumiskäytäntöjen toimivuutta. Kuntavaalien äänestysprosentit ovat olleet alhaisia jo pitkään. Eri äänestysalueiden välillä on myös huomattavia vaihteluita äänestysaktiivisuuden suhteen. Kuntavaalien äänestysprosentti keväällä 2021 esimerkiksi Helsingissä oli 61,7 prosenttia, ja joillain äänestysalueilla äänestysaktiivisuus jäi alle 40 prosenttiin. Toisaalta osassa äänestysalueista aktiivisuus oli jopa 80 prosenttia. (Vaalit.yle.fi.) Helsingin osallistuvan budjetoinnin arviointitutkimusten mukaan myös osallistuvan budjetoinnin äänestyksissä erot äänestysaktiivisuudessa suurpiirien välillä ovat moninkertaisia (Ahola 2020; Rask ym. 2020).

Osallistumisen eriarvoistumista erilaisten väestöryhmien välillä voi pitää matalia äänestysprosenttejakin voimakkaampana ongelmana. Yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta on tärkeää ymmärtää, että jos hallinnosta tarjotaan vain samat osallistumiskanavat kaikille kansalaisille, aktiivisimmat osallistujat ovat tyypillisesti keski-ikäisiä tai vanhempia, korkeakoulutettuja ja hyvätuloisia ihmisiä. Monet tutkimukset ovat osoittaneet, että matalammin koulutettujen, taloudellisesti heikosti toimeentulevien, vieraskielisten ja nuorten näkemykset tulevat heikosti esiin käytössä olevien foorumeiden kautta. (Borg, 2013; Grönlund & Wass, 2016; Lahtinen ym., 2019.) Tutkimukset kertovat myös sen, että kuntalaisten luottamus poliittiseen päätöksentekoon on kuntatasolla melko matalaa (Pikkala ym., 2013; von Schoultz, 2019) ja ihmisten kiinnittyminen poliittisiin puolueisiin on tässä ajassa heikkoa (Borg, 2013; Caramani, 2017). Näyttää siltä, että edustuksellisen demokratian rinnalle todella tarvitaan suurempia osallistumisen muotoja. Suoria osallistumismuotoja on kuitenkin tarpeellista tarkastella kriittisesti yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta.

Kaupunkisuunnittelua ja kaavoitusta tehdään tulevaisuuden tarpeisiin väestönkasvuja työpaikkaennusteiden perusteella (Haila, 2002; Vaattovaara ym., 2021). Suomalaisessa kaupunkisuunnittelussa viranhaltijoiden käyttämä valta on merkittävä ja hallinnonala on hyvin asiantuntijavetoinen. Luottamushenkilöille jää usein vain esitetyn suunnitelman hyväksyjän tai hylkääjän rooli. (esim. Puustinen ym., 2017b; Mattila, 2018.) Tämän vuoksi kansalaisosallistumisen näkökulmasta kansalaisten ja viranhaltijoiden välinen

suhde on keskeinen. Jotta osallistuminen olisi vaikuttavaa, sen tulisi tapahtua suunnitteluprosessissa jo valmistelun aikana. Kaupunkisuunnittelijoiden rooli ja työskentelytavat ovat keskeisiä kansalaisosallistumisen mahdollistamisessa (esim. Bäcklund ym., 2018; Puustinen, 2006).

Tutkimukseni keskeisenä ulottuvuutena on yhteiskunnan digitalisaation myötä tapahtuva julkishallinnon ja sen palveluiden siirtyminen verkkoon ja kysymys, mitä se tarkoittaa kansalaisosallistumiselle ja osallistumisen yhdenvertaisuudelle (esim. Wilson & Tewdwr-Jones, 2021). Yhteiskunnan toimintaympäristö on muuttunut ja tietohierarkiat murtuneet 2000-luvun aikana internetin, digitalisaation ja sosiaalisen median vaikutuksesta. Vaikka ihmisillä on periaatteessa yhtäläinen pääsy tietoon, todellisuudessa kansalaiset ovat hyvin erilaisissa asemissa siinä, miten he voivat käyttää olemassa olevaa kaupunkisuunnittelua koskevaa informaatiota ja hyödyntää sitä erilaisissa osallistumiskanavissa (esim. Leino & Puumala, 2020; Sauri, 2015; Wilson & Tewdwr-Jones, 2021). Väitöstutkimukseni teon aikana maankäyttö- ja rakennuslakia ollaan uudistamassa. Uudistuksella tavoitellaan hiilineutraaliin yhteiskuntaan pääsemistä, luonnon monimuotoisuuden vahvistamista, rakentamisen laadun parantamista sekä digitalisaation edistämistä (Lehtinen, 2020).

Viimeisin vielä voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki (2000) vahvisti suunnittelun kommunikatiivisuutta ja suunnittelijoiden velvollisuutta tehdä vuorovaikutusta asukkaiden eli suunnittelun osallisten kanssa, mutta suunnittelijat toimivat vahvasti portinvartijoina siinä, millaista tietoa välittyy suunnitteluun ja päätöksentekoon (Lapintie, 2017). Kaavoittajien keskuudessa suomalaisissa kaupungeissa on myös hyvin erilaisia asenteita siihen, millaisena he näkevät asukasvuorovaikutuksen roolin: osa kaavoittajista pitää sitä hyvin tärkeänä, mutta osa vähemmän tärkeänä (Puustinen, 2006). Aija Staffans, Maarit Kahila-Tani ja Marketta Kyttä (2019) näkevät, että suunnitteluprosessissa on tarvetta sekä laaja-alaiselle osallistumiselle että tiiviimmissä työryhmissä tapahtuvalle vuorovaikutukselle riippuen prosessin vaiheesta, ja eri vaiheissa rakennetaan erilaista tietoa.

Monet tutkijat ovat sitä mieltä, että kaupunkisuunnittelun asukaslähtöisyys ei ole oleellisesti kasvanut uuden viestintäteknologian myötä, ja suunnittelu on edelleen hallintolähtöistä (Lapintie, 2017; Nummi, 2020; Puustinen, 2006). Kaikenlaisten digitaalisten osallistumiskanavien, kuten sosiaalisen median, eri keskustelufoorumien ja blogien, välityksellä saatavien syötteiden rooli suunnittelussa on jäsentymätön. On pitkälti suunnittelijasta itsestään kiinni, huomioiko hän eri kanavista tulevan palautteen vai ei (Allmendinger, 2009; Kahila-Tani, 2016).

Sähköisten osallistumiskanavien haaste yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta on se, että niiden kautta tavoitetaan vain sellaiset kansalaiset, jotka osaavat ja pystyvät käyttämään digitaalisia alustoja (Grönlund & Wass, 2016; Luhtakallio & Mustranta,

2017; Nummi, 2020). Verkko-osallistumisen työkalut on suunniteltu vastaamaan suunnittelijoiden tietotarpeita, mikä johtaa siihen, että asukkaiden näkemyksistä suodattuu pois sellaiset asiat, jotka eivät sovi suunnittelun mittakaavaan (Bamberg, 2012). Sosiaalisen median monista mahdollisuuksista huolimatta kaupunkisuunnittelijat käyttävät sitä pääasiassa yksisuuntaisena viestintävälineenä, jonka kautta voidaan tiedottaa kansalaisia suunnitteluun liittyvistä asioista (Hyryläinen & Tuisku, 2016; Lapintie, 2017; Nummi 2019; Nummi 2020).

Julkishallinnollinen kaupunkisuunnittelu on saanut kritiikkiä 2000-luvulla myös voimistuneesta uusliberalisaatiosta, mikä näkyy julkisen vallan järjestämismääräysten tehtävien siirtymisessä yksityiselle sektorille (esim. Hytönen, 2020; Hyötyläinen, 2019; Sager, 2009; 2013). Kaupunkisuunnittelussa yhtenä tärkeänä osapuolena ovatkin kiinteistösijoittajat ja rakennusliikkeet, joiden rooli kaupunkisuunnittelun toteuttamisvaiheessa muun muassa kumppanuuskaavoituksen kautta on merkittävä (esim. Carmona, 2009; Hytönen, 2020; Hyötyläinen, 2019). Suomalaisessa kaupunkisuunnittelussa on tunnustettu muutos 1990-luvun lopulta alkaen, jolloin yksityisten toimijoiden rooli suunnittelun kumppaneina kasvoi (Mäenpää ym., 2000, s. 41–43).

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tulkinnan rajaukset

Väitöstutkimukseni on artikkelimuotoinen ja koostuu kolmesta tapaustutkimuksesta, jotka valottavat kansalaisten ja viranhaltijoiden välisen yhteistoiminnan mahdollisuuksia ja esteitä Helsingissä ja Tampereella. Tapaustutkimusten kohteina ovat Helsingin kaupunkisuunnittelijoiden työkäytännöt kaupungin sähköisissä osallistumiskanavissa ja sosiaalisessa mediassa, osallistumisprosessin vaikutus suunnittelukysymyksen muotoutumiseen Tampereen Hiedanrannan alueen osayleiskaavan uudistamisessa ja kaupungin osa-aktiivien kulttuuriset resurssit asuinalueen täydennysrakentamisen suunnitteluun osallistumisessa Helsingin Arabian alueella. Yhteenvetoartikkelissa tuon yhteen näiden tapaustutkimusten tulokset. Yhteistoiminnan tarkastelu on rajattu hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välille demokraattisen prosessin tarkasteluun. Väitöstyöni lisää ymmärrystä hallintolähtöisen osallistamisen ja omaehtoisen osallistumisen yhteydestä kaupunkisuunnittelun kontekstissa.

Tutkimukseni tapaukset ovat valikoituneet siten, että ne käsittelevät aihepiiriä viranhaltijoiden, kaavoitusprosessin ja asukkaiden näkökulmista sekä muodostavat yhdessä monipuolisen kuvan tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Tapaukset eivät rajaudu yhteen kaavatasoon, vaan tarkastelen kansalaisten ja viranhaltijoiden välistä

yhteistoimintaa ilmiötasolla. Kaikissa osa-artikkeleissa tarkastellaan kuitenkin kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kaavoitusprosessiin.

Laadullisessa väitöstutkimuksessani sovellan kolmea yhteiskuntatieteellistä teoreettista lähestymistapaa, jotka auttavat ymmärtämään kansalaisosallistumista kaupunkisuunnittelussa. Osa-artikkelien teoreettiset viitekehykset sidon yhteen yhteistoiminnan käsitteen avulla ja tarkastelen, miltä kansalaisten ja viranhaltijoiden välinen yhteistoiminta Suomessa näyttää empiirisesti kommunikatiivisen suunnitteluteorian, suunnittelukysymysten politiikan ja Pierre Bourdieun kulttuurisen pääoman teoreettisista lähtökohdista, ja millaisilla ehdoilla yhteistoiminta on mahdollista. Yhteistoiminnan käsitteen määrittelen yhteenveto-osuudessa yhteistoiminnallisen hallinnan kautta. Yhteistoiminnallisella hallinnalla tarkoitetaan suunnittelun ja päätöksenteon muotoja, jotka perustuvat tavoitteelliseen yhteistyöhön ja vuoropuheluun hallinnon, kansalaisyhteiskunnan ja yritysten välillä (esim. Ansell & Gash, 2008; Emerson ym., 2012; Mäntysalo & Bäcklund, 2017). Ymmärrän yhteistoiminnan käsitteen yhteistoiminnallisena tapana, jolla kaksi tai useampi toimija työskentelevät yhdessä jaetun tavoitteen eteen (esim. Frey ym., 2006).

Empiirisessä aineistossani korostuu kansalaisten myönteinen suhtautuminen kaupungin kehittämiseen ja esimerkiksi täydennysrakentamiseen, ”uuden urbanismin” eetos, minkä takia yhteistoiminta analyttisenä käsitteenä osoittautui toimivaksi. Huomionarvoista on, että tutkimuksen kohteena olevat kansalaiset eivät ole ketä tahansa asukkaita, vaan valikoitunut joukko kaupunkisuunnittelusta kiinnostuneita aktiivisia kansalaisia. Tutkimukseni kansalaisaktiivit ovat kaupunkimaisesta elämästä ja kaupungin kehittämisestä kiinnostuneita kansalaisia. He edustavat siis rajattua osaa kaupunkilaisista. Edustamisen sijaan tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on, millainen yhteistoiminta kansalaisten ja viranhaltijoiden välillä on ylipäätään mahdollista.

Voi sanoa, että tutkimustapauksieni kansalaisosallistajat ovat sosioekonomisesti hyväosaisia, ja tapaukset kertovat keskiluokkaisen osallistumisen tilannekuvasta. Katseen kohdistaminen keskiluokkaisiin osallistujiin tuo tuoretta näkökulmaa osallistumistutkimukseen myös yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta tuomalla näkyväksi, miten osallistuminen käytössä olevien osallistumiskanavien kautta tapahtuu ja mitä se vaatii kansalaisilta käytännössä. Tutkimalla aktiivisten kansalaisten toimintaa saadaan ymmärrystä myös osallistumisen yhdenvertaisuudesta siitä näkökulmasta, millaisia ominaisuuksia ja taitoja kaupunkisuunnitteluun osallistuminen edellyttää kansalaisilta. Tämä aselema antaa lähtökohdan kansalaisten ja viranhaltijoiden välisen yhteistoiminnan analyysille.

Väitöstutkimukseni päätutkimuskysymys on:

Miten kansalaisten ja viranhaltijoiden välinen yhteistoiminta mahdollistuu kaupunkisuunnittelun käytännöissä, ja millaisia haasteita yhteistoiminnassa on yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta?

Tarkentavat analyttiset tutkimuskysymykset ovat:

1. Millaisia ehtoja yhteistoiminnan edistämiseksi on kaupunkisuunnittelijoiden näkökulmasta?
2. Mitä osallistuminen yhteistoimintaan kaupunkisuunnittelussa edellyttää kansalaisilta?
3. Millaisia jännitteitä suunnittelijoiden ja kansalaisten välillä on yhteistoiminnan tekemisessä?

Päätutkimuskysymys koskee tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä eli kansalaisten ja viranhaltijoiden välistä yhteistoimintaa, ja kukin osa-artikkeli vastaa siihen omasta näkökulmastaan: ensimmäinen artikkeli (julkaisu I) erityisesti viranhaltijoiden, toinen artikkeli (julkaisu II) kaavoitusprosessin ja kolmas artikkeli (julkaisu III) kansalaisten näkökulmasta. Osa-artikkelit I ja II vastaavat erityisesti ensimmäiseen tarkentavaan alakysymykseen, ja osa-artikkelit II ja III toiseen tarkentavaan alakysymykseen. Kolmanteen alakysymykseen kukin osa-artikkeli vastaa osaltaan.

Työn seuraavassa pääluvussa kuvaan tutkimuksen käsitteellisen ja yhteiskunnallisen kontekstin ja kolmannessa pääluvussa tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat. Neljännessä pääluvussa kerron tutkimuksessa käytetyistä menetelmistä ja osa-artikkelien tutkimusasetelmista. Viidennessä pääluvussa esittelen tutkimuksen tulokset ja kuudennessä pääluvussa johtopäätökset eli tulosten merkityksen teoreettisen keskustelun ja suunnittelukäytäntöjen kannalta. Lopuksi pohdin tutkimuksen rajoitteita ja aiheen jatkotutkimustarpeita.

2 OSALLISTUMISESTA KOHTI YHTEISTOIMINTAA KAUPUNKISUUNNITTELUSSA

Tässä pääluvussa kuvaan tutkimukseni käsitteellisen ja yhteiskunnallisen kontekstin. Selvitän kansalaisosallistumisen kehittämistä Suomessa, kansalaisosallistumista maankäytön suunnittelussa koskevaa lainsäädäntöä, maankäytön suunnittelun institutionaaliset osallistumiskäytännöt ja omaehtoisen kansalaistoiminnan verkostojen toimintaa. Sen jälkeen käyn läpi yhteistoiminnallisesta hallinnasta käytyä keskustelua ja paikannan tutkimukseni osallistumistutkimuksen kentälle. Hallinnollisen kontekstin kuvaaminen on tärkeää tutkimusasetelman ja yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun mahdollisuuksien ja esteiden ymmärtämiseksi.

2.1 Kansalaisosallistumisen kehittäminen Suomen kunnissa

Kansalaisosallistumisen käsitteellä tarkoitan tutkimuksessani yksilön tietoista toimintaa ottaa osaa yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, ja sitä voi analysoida yksilön tekojen kautta. Aiemmissa tutkimuksissa osallistumisen käsite on ymmärretty kansalaisten oikeuksina ja velvollisuuksina sellaisessa päätöksenteossa, joka koskee heitä itseään ja heidän lähipiiriään (esim. Bäcklund ym., 2002, s. 7; Bäcklund, 2007, s. 29). Haluan erottaa osallistumisen käsitteen osallisuuden käsitteestä, joka on liitetty yksilön kokemukseen yhteiskuntaan tai yhteisöön kuulumisesta ja kysymykseen poliittisten yhteisöjen toimintatavoista (Bäcklund ym., 2002, s. 7; Isola ym., 2017; Salminen ym., 2021). Osallisuuden käsite on erityinen suomen kielen sana, jonka teoreettiset juuret tulevat syrjäytymistä sekä osallistumista ja vaikuttamista koskevista tieteellisistä keskusteluista. Suomen kielessä osallisuuskäsitteellä on kaksi merkitystä: sekä inklusio ja kuuluminen että osallistuminen ja vaikuttaminen. Nämä molemmat puolet ovat usein vahvasti mukana kotimaisessa osallisuuskeskustelussa. (esim. Isola ym., 2017; Salminen ym., 2021.) Tässä tutkimuksessa olen rajannut käsitteekseni osallistumisen eli osallisuuskeskustelun participation-ulottuvuuden sen tarkkarajaisuuden vuoksi.

Kuitenkin myös osallistumisen käsite on monitulkintainen, ja eri tutkijat ovat määritelleet sitä ja suoran osallistumisen käsitettä hieman eri tavoin. Ari-Veikko Anttiroikon (2003) mukaan osallistumisen käsitteellä viitataan kansalaisten mahdollisuuksiin olla mukana prosesseissa, joissa heihin liittyvistä asioista päätetään (s. 14). Pekka Kettusen (2002) määritelmän mukaan suora osallistuminen tarkoittaa kansalaisen mahdollisuutta vaikuttaa joko yksilönä tai ryhmän jäsenenä politiikan ja hallinnon sisältöön (s. 20). Läheinen käsite osallistaminen viittaa puolestaan prosessiin, jossa hallinto pyrkii saamaan kansalaisia osallistumaan omiin hankkeisiinsa (esim. Koskiaho, 2002, s. 37). Osallistumisen käsite sisältää ajatuksen myös vaikuttamisesta, jonka Anttiroiko (2003) on määritellyt asiantilojen muuttamiskyvyksi (s. 19). Osallistumisen yhteydessä vaikuttamisen ulottuvuus on kuitenkin jännitteinen, ja usein on epäselvää, missä määrin osallistumismahdollisuuksien lisääminen lisää vaikuttamisen ulottuvuutta (esim. Bäcklund, 2007, s. 82). Kaupunkiaktiivisuuden huomiointi laajentaa käsitystä osallistumisesta entisestään, kun osallistumisella ei välttämättä haluta vaikuttaa päätöksentekoon vaan laajemmin omaan elämään ja oman elinympäristön kehittämiseen (Mäenpää & Faehnle, 2021).

Kansainvälisessä kirjallisuudessa kansalaisosallistumista käsitellään muutaman erilaisen sanaparin avulla. Yleisimmin käytettyjä sanapareja ovat citizen/public participation, civic/public engagement ja civic/public involvement. Näistä sanapareista citizen/public participation -käsitettä on käytetty tyypillisesti siihen tapaan kuten itse ymmärrän osallistumisen omassa tutkimuksessani, eli aktiivisten tekojen kautta (esim. Smith, 2009; Wilson & Tewdwr-Jones, 2020). Kansalaislähtöisestä osallistumisesta puhutaan usein myös aktivismina (esim. Holleran, 2021; Tapp, 2021). Civic/public engagement ja civic/public involvement käsitteitä on käytetty puolestaan löyhemmin kansalaisten osallistamisesta ja osallisuudesta puhuttaessa, ja ne voivat viitata aktiiviseen osallistumiseen, mutta myös siihen, että kansalaisia esimerkiksi vain informoidaan ajankohtaisesta suunnitteluprosessista (esim. Messinger, 2017; Sarkissian & Wenman, 2010). Archon Fungin (2006) mukaan osallistumisen laatua voidaan arvioida osallistujien edustavuuden, osallistumismuotojen ja osallistumisen vaikuttavuuden näkökulmista.

Suomessa on vahva kunnallisen itsehallinnon perinne, joka vaikuttaa kansalaisosallistumisen käytäntöihin kunnissa ja myös esimerkiksi maankäytön suunnittelun toteuttamiseen (Kuntalaki 1§; Ryyänen, 2008; Virtanen, 2000). Kuntatason osallistumiskäytännöt ovat kunnissa moninaisia (esim. Jäske, 2019; Kurkela, 2022; Värttö, 2022), ja osallistumiskäytäntöjä on kehitetty kunnissa eri tavoin eri aikoina. Jo 1980-luvulla kiinnitettiin huomiota kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin maankäytön suunnittelussa Suomen kunnissa Sofy -tutkimus- ja kokeiluprojektissa, jolla pyrittiin yhteensovittamaan fyysisiä ja sosiaalisia näkökohtia asuinalueiden suunnittelussa ja tarjoamaan asukkaille

osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia yhteissuunnittelun keinoin (Suonoja, Vuorela & Hirvonen, 1994, s. 39).

Kuntatason osallistumiskäytäntöjä alettiin kehittää toden teolla 1990-luvulla, mitä vauhditti Suomen liittyminen Euroopan Unionin jäseneksi vuonna 1995. Subsidiariteettiperiaate, joka on kirjattu Euroopan Unionin Maastrichtin sopimukseen vuonna 1992, ohjaa päätöksentekoa monissa EU-jäsenmaissa, mukaan lukien Suomessa. Tämä periaate korostaa päätöksenteon tekemistä mahdollisimman lähellä ihmisten arkielämää ja elinpiiriä. Suomessa tämä tarkoittaa, että päätökset pyritään tekemään ensisijaisesti kuntien tasolla, ja valtakunnallinen päätöksenteko pysyy hieman taka-alalla. (Ryynänen, 2008, s. 80–86.) Euroopan Unionissa käytiin 1990-luvun puolivälissä vilkasta kaupunkipoliittista keskustelua, ja kaupunkipoliittikka rantautui uudella tavalla myös Suomeen (Antikainen & Holstila, 2019, s. 62–63). Myös tehdyt lakimuutokset Suomessa vahvistivat osallistumiskäytäntöjen kehittämistä Suomen kunnissa. Vuoden 1995 kuntalaki, vuoden 1999 perustuslaki ja vuonna 2000 voimaan astunut maankäyttö- ja rakennuslaki sisälsivät kaikki uusia kansalaisten osallistumiseen liittyviä kirjauksia, ja kansalaisten kutsumisesta mukaan hallinnon toimintaan tuli Suomessa velvollisuus (Hämäläinen, 2019, s. 169–170).

Valtioneuvosto on myös demokraatiapolitiikallaan edistänyt osallistumiskäytäntöjen kehittämistä niin valtakunnallisesti kuin kuntatasolla viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Hallituskaudella 2003–2007 osallistumismahdollisuuksien edistämistyöstä tuli poikkihallinnollinen toimintatapa, ja sitä koordinoi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Viime hallituskausilla on tehty periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa (2013) ja demokraatiopoliittinen selonteko (2014). Näkyviä edistysaskelia suoran osallistumisen kehittämisessä ovat olleet vuonna 2012 käyttöön otetut kansalaisaloite- ja kuntalaisaloitepalvelut verkossa. (Wilhelmsson, 2017, s. 11–12.)

Kuntalaki (410/2015) esittelee erilaisia keinoja parantaa asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalain mukaan kunnanvaltuuston on otettava huomioon, että palveluiden käyttäjillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua kunnan päätöksentekoon. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää ”järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja, selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiä aikaisia asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa, valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun, suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa sekä tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua” (Kuntalaki 410/2015 § 22).

Kunnilla on siis monenlaisia mahdollisuuksia edistää kansalaisosallistumista alueellaan, mutta kunnat käyttävät näitä keinoja hyvin eri tavoin (esim. Jäske, 2019; Kurkela, 2022). Helsingissä ja Tampereella on suurina kuntina suhteellisen paljon resursseja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen, mistä kertovat muun muassa molemmissa kunnissa käynnissä olevat osallistuvan budjetoinnin prosessit, palkatut osallisuusasiantuntijat sekä vuorovaikutussuunnittelijat. Voi sanoa, että kaikki kuntalain luettelemat tavat vahvistaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ovat käytössä josain muodossa tutkimukseni kohteena olevissa kaupungeissa (Helsinki 2022; Tampere 2019). Helsingin ja Tampereen Suomen mittakaavassa suuri asukasluku, taloudelliset kasvupaineet ja tiheä asukastiheys asettavat kuitenkin haasteita yksittäisten asukkaiden osallistumisen vaikuttavuudelle ja toisaalta osallistumisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi (esim. Lehtomäki & Paloniemi, 2016; Niitamo, 2021).

2.2 Kansalaisosallistuminen maankäytön suunnittelussa

2.2.1 Institutionaaliset osallistumiskäytännöt

Maankäytön suunnittelu on ollut hallinnonaloista edelläkävijä suoran kansalaisosallistumisen saralla, koska kansalaisten osallistumismahdollisuus on turvattu maankäyttö- ja rakennuslaissa (esim. Koskiahon, 2002). Suomessa maankäytön suunnittelu on osa kunnallishallintoa, ja kunnalla on monopoliasema maankäytössä ja kaavoituksessa. Monopoliasema tarkoittaa sitä, että kunnalla on valta päättää kaavojen sisällöstä, kaava-alueiden rajauksista ja kaavojen ajoituksesta. (Virtanen, 2000, s. 57.) Ymmärrän maankäytön suunnittelun kaavoituksen yläkäsitteenä ja hieman laajempaan asiaan. Maankäytön suunnittelu käsittää myös poliittisen prosessin, kun taas kaavoituksen voi nähdä pelkästään viranhaltijoiden tekemänä kaavatyönä. Helsingissä ja Tampereella monista maankäytön suunnittelun kysymyksistä päättää valtuuston alainen lautakunta, Helsingissä kaupunkiympäristölautakunta ja Tampereella yhdyskuntalautakunta. Kaupunkisuunnittelijat tekevät työtään siis poliittisessa ohjauksessa. Maankäytön suunnittelun poliittista ohjausta tehdään lautakuntatyön lisäksi kaupungin strategioissa ja maankäytön ohjelmissa asetettujen tavoitteiden avulla. Pormestarihallinnalla johdetuissa kaupungeissa poliittinen toiminta voi ulottua myös itse valmisteluun. Esimerkiksi Helsingissä strategisesti tärkeät suunnitteluhankkeet voidaan valmistella suoraan kaupunginkanslian alaisuudessa eikä kaupunkiympäristön toimialalla. (esim. Haveri ym., 2021; Laak, 2020.)

Kaupunkisuunnittelu on käsitteenä laaja, ja sen alle mahtuu hyvin monenlaista tutkimusta esimerkiksi liikennesuunnittelusta ja kaupunkitilojen käytöstä. Tässä tutkimuksessa olen rajannut kaupunkisuunnittelun tarkastelun maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen. Suomalainen kaavajärjestelmä on kolmitasoinen ja koostuu maakuntakaavasta, yleiskaavasta ja asemakaavasta (Jalkanen ym., 2017, s. 71; Virtanen, 2000, s. 35). Periaate on se, että ylemmän tason kaava ohjaa alemmaa tasoa. Kun yksityiskohtaisempi kaava vahvistetaan, se syrjäyttää ylemmän tason kaavan, eli oikeudellinen ohjausvaikutus on yksityiskohtaisimmalla voimassa olevalla kaavalla. Tätä kokonaisuutta kutsutaan myös alueiden käytön ohjaukseksi, se on ympäristöministeriön hallinnon alaista, ja siihen liittyy myös valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. (Jalkanen ym., 2017, s. 70–71; Kanninen & Bäcklund, 2017.) Tässä tutkimuksessa huomio on kiinnittynyt kahden kunnan sisällä tapahtuvaan maankäytön suunnitteluun, mutta ei vain yhteen kaavatasoon. Ensimmäisessä osa-artikkelissa tarkastellaan kansalaisosallistumista yleis- ja asemakaavoitukseen yleisellä tasolla, toisessa osa-artikkelissa tarkastellaan osallistumisprosessia osayleiskaavan uudistamisen yhteydessä, ja kolmannessa osa-artikkelissa tarkastelun kohteena on osallistuminen asemakaavamuutosten yhteydessä.

Tärkein maankäyttöä säätelevä laki on maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Lain yleisenä tavoitteena (§1) on ”turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa”. Kunnat voivat kuitenkin lopulta varsin vapaasti valita osallistumiskäytännöt, joiden avulla kansalaisosallistumista edistetään. Laki velvoittaa kuntia tekemään maankäytön hankkeissa osallistumis- ja arviointisuunnitelman, jossa määritellään asukkaiden osallistumismahdollisuudet prosessiin. Viranhaltijoiden tulee määritellä tavat, miten kansalaiset ja muut osalliset voivat osallistua prosessiin ja tunnistaa kussakin prosessissa oikeat osalliset. (MRL 132/1999 §63; Bäcklund & Mäntysalo, 2009, s. 19.) Kunta saa itse määritellä osallistamiskäytännöt, ja tyyppillinen osallistumismahdollisuus on kommentoida suunnittelijoiden valmistelemaa kaavaluonnosta ja myöhemmin kaavaehdotusta, kun ne tulevat julkisesti nähtäville (esim. Jalkanen ym., 2017, s. 79; Koskiahho, 2002; Tulkki & Vehmas, 2007). Hyvistä päämääristään huolimatta laki on johtanut käytäntöihin, joissa kansalaisten rooli jää suppeaksi. Osallistuminen tapahtuu suunnittelun kannalta myöhäisessä vaiheessa, ja kansalaisten rooli on pääasiassa informaation vastaanottaja tai mielipiteen antaja. Lain mukaan kuntalaisia ei tarvitse osallistaa suunnittelun alkuvaiheen periaatteiden ja tavoitteiden määrittelyyn, suunnittelupäätösten tekemiseen tai vaikutusten arviointiin. (esim. Nummi, 2020, s. 38.) Mari Vaattovaara ja muut kirjoittajat ovat tuoneet esiin, että kaavatyön aikataulujen takia oleelliset muutokset kaavaan sen ehdotusvaiheessa eivät ole mahdollisia

ilman, että palataan lähtöruutuun ja asetetaan ehdotus uudestaan nähtäville (Vaattovaara ym., 2021, s. 105).

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on luoda avoimeen tiedottamiseen, vuoro-vaikutukseen, yhteistyöhön ja monipuoliseen asiantuntemukseen perustuvat suunnittelukäytännöt. Kaavojen valmisteluvaiheessa on tarpeen osallistaa niitä henkilöitä tai tahjoja, joiden elinoloihin tai etuihin kaava saattaa merkittävästi vaikuttaa. Kuntakaavoituksesta on laissa (§6) säädetty niin, että siitä tulee tiedottaa tavalla, joka mahdollistaa kaavaa koskevien asioiden seuraamisen ja niihin vaikuttamisen niille, joita kaava koskee. (Tulkki & Vehmas, 2007, s. 10.)

Osalliseksi katsotaan kaikki ne, joiden elämään, kuten asumiseen, työntekoon tai muihin olosuhteisiin, kaavan odotetaan aiheuttavan muutoksia. Kun suunnittelu koskee viranomaisten ja yhteisöjen toimintaa, myös he ovat osallisia. Kaavan vaikutusten ylittäessä kuntarajan myös toisen kunnan asukasta voidaan pitää osallisena. Lain mukaan kaavoituksen alkamisesta eli kaavan vireille tulosta on tiedotettava osallisille ja tarjottava mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun. Lain päämääränä on taata, että kaikkien niiden, joita kaava koskee, on mahdollisuus ottaa osaa keskusteluun suunnittelun tavoitteista ja periaatteista. Tämä edellyttää, että kaavan valmisteluprosessi tehdään julkiseksi varhaisessa vaiheessa. (Tulkki & Vehmas, 2007, s. 11.) Tutkimuksen kohteina olevissa kaupungeissa, Helsingissä ja Tampereella, kaupunki on merkittävä maanomistaja.

Lain mukaan tiedottaminen sekä osallistumiskäytännöt riippuvat siitä, kuinka merkittävä kaava on. Yleiskaavoissa ja merkittävässä asemakaavoissa kansalaisosallistuminen tulisi olla monipuolista. Kaavoissa, joiden merkitys on vähäinen, osallistuminen voi olla suppeampaa. Kuntalaisten lisäksi myös muilla osallisilla pitää olla mahdollisuus esittää kirjallinen mielipide kaavaluonnoksesta tai kaavaehdotuksesta. Myös toisen kunnan jäsen voi siis tehdä kirjallisen mielipiteen, jos hän on osallinen. Viranhaltijoilla on velvollisuus pyydettyessä vastata kirjalliseen mielipiteeseen. (Tulkki & Vehmas, 2007, s. 11.) Lisäksi yhtenä kuntalaisen osallistumismuotona on valitusoikeus kaavasta hallinto-oikeuteen sen hyväksymisen jälkeen, ja tätä valitusoikeutta käytetään Suomessa huomattavan paljon (esim. Peltonen ym., 2008).

Sari Puustisen ja muiden kirjoittajien (2017) mukaan suomalaisessa hallintokulttuurissa kaupunkisuunnittelijoilla on työlleen poliittinen mandaatti, joka perustuu kansalaisten ja luottamushenkilöiden luottamukseen instituutioita kohtaan. Suunnittelijoiden työhön kuuluu tämän luottamuksen rakentaminen niin institutionaalisella tasolla kuin yksittäisten toimijoiden ja ihmisten välillä. Luottamuksen rakentamiseen kuuluu oleellisesti rakenteellinen läpinäkyvyys ja suunnittelujärjestelmän avoimuus sekä pyrkimys dialogiin eri toimijoiden välillä ja erilaisuuden kunnioittaminen. (Puustinen ym., 2017b.)

Hallintolaki (434/2003) säätelee kaupunkisuunnittelijoiden työkäytäntöjä, koska kaupunkisuunnittelijat ovat Suomessa kunnan virkamiehiä. Laki sisältää yhdenvertaisuusperiaatteen (§6), jonka mukaan kaikkia kansalaisia tulee kohdella hallinnossa yhdenvertaisesti. Kaupunkisuunnittelijoilla on kuitenkin oikeus positiiviseen syrjintään ja oikeus tukea vähemmistöryhmiä sekä ihmisiä haavoittuvissa asemissa. (Puustinen ym., 2017a.) Tämä on tutkimukseni ja kaupunkisuunnittelun osallistumisprosessien näkökulmasta tärkeä huomio. Suunnittelijoiden työssä on jatkuvasti haaste, joka liittyy tasapuolisuuden vaalimiseen ja monimuotoisuuden tunnistamiseen. Tämä haaste syntyy tasapuolisuuden ja moninaisuuden välisestä jännitteestä suunnittelutyössä. (Rekola & Paloniemi, 2019.) Tämä niin kutsuttu edustajuuden dilemma ilmenee siinä, miten suunnittelija voi heijastaa ja ottaa huomioon asukkaiden oikeudenmukaisuuden tunteen ja kokemuksen suunnitteluprosessissa (Uitermarck & Nicholls, 2015). Tämä tarkoittaa käytännössä haasteita esimerkiksi siinä, kuinka edustavana suunnittelijat voivat pitää eri hankkeissa kerättyä asukkaiden kokemuksellista tietoa. Suunnittelijat pyrkivät toiminnassaan edistämään ”yleistä etua”, josta suunnittelijoilla on kuitenkin erilaisia käsityksiä (Puustinen, 2017a).

Kansalaisten suoraan osallistumiseen on olemassa erilaisia kanavia. Suoran osallistumisen mahdollisuuksissa leimallista on se, että ne tarjotaan kaikille samanlaisina, mikä johtaa siihen, että ne eivät voi yleensä luoda kuntalaisille tasavertaisia osallistumismahdollisuuksia. Virallinen lakisääteinen osallistumistapa on kommentointi kaavaluonnoksen ja kaavaehdotuksen esilläolon aikana, 14 tai 30 päivän kuluessa, sähköpostin, verkotyökalujen välityksellä tai kirjallisesti lähettämällä kirje kirjaamoon. Lisäksi joidenkin kaavahankkeiden yhteydessä järjestetään hankekohtaisia työpajoja ja verkko-osallistumista esimerkiksi karttakyselyjen muodossa. Asukastilaisuuksia järjestetään myös asuinalueilla, mutta niiden rooli on tyypillisesti tiedottaa asukkaita alueelle kohdistuvista muutoksista. On olemassa myös jatkuvia kasvokkain tapahtuvia käytäntöjä, kuten Maunulan asukasfoorumit, joista on tullut vuorovaikutteinen kanava asukkaiden ja viranhaltijoiden välille (Bäcklund, 2003; Staffans, 2004). Lisäksi kansalaiset voivat ottaa yhteyttä kaavan valmistelijaan, alueensa valtuutettuihin tai vaikuttaa itse puoluetoiminnassa.

Oikeus osallistua maankäytön suunnitteluun on siis turvattu laissa, mutta osallistumiskäytännöt vaihtelevat hyvin paljon erilaisissa kaavoitusprosesseissa. Osallistumiskäytäntöjen lähtökohta on tavallisesti ollut se, että tarjotaan samat osallistumismahdollisuudet kaikille. Tällainen vuorovaikutustyyli luo toimintamahdollisuuksia niin yimby- kuin nimby-liikehännälle, joilla on erityinen intressi alueen kehittämiseen. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteina institutionaalisista osallistumiskäytännöistä ovat sähköiset osallistumiskanavat verkossa, työpajasarjana toteutettu osallistumisprosessi osayleiskaavan uudistamisen yhteydessä sekä kirjallisten mielipiteiden kautta tapahtuva osallistuminen kaavoitusprosessiin.

2.2.2 Omaehtoisen kansalaistoiminnan verkostot

Omaehtoisen kansalaistoiminnan kautta osallistuminen ja vaikuttaminen kaupunkikehittämiseen ja -suunnitteluun on yleistynyt tietyissä kunnissa ja tietyillä alueilla Suomessa (esim. Horelli ym., 2015; Rättilä & Rinne, 2016a). Tällaisia alueita Helsingissä ovat olleet esimerkiksi Herttoniemi, Roihuvuori, Maunula, Lauttasaari ja Arabianranta (Staffans, 2004; Wallin, 2019; Sjöblom, 2014). Omaehtoisen kansalaistoiminnan kytkeminen lineaarisesti etenevään kaavoituskeskeiseen suunnitteluun on kuitenkin osoittautunut hankalaksi (Wallin, 2019).

Myös sosiaalinen media on avannut kanavan asukkaiden osallistumiselle (Niitamo & Sjöblom, 2018; Nummi, 2020). José van Dijck ja Thomas Poelli (2013) esittävät, että sosiaalisen median palvelut ovat tulleet osaksi ihmisten jokapäiväistä elämää ja muuttaneet ihmisten välistä vuorovaikutusta. Van Dijckin ja Poellin mukaan sosiaalinen media on viime vuosikymmenten suurin viestintäteknologinen innovaatio, ja se muuttaa niin julkisten instituutioiden toimintatapoja kuin asiantuntijoiden työtä. Viestintäteknologian kehitys muuttaa koko yhteiskunnan järjestäytymistä. Perinteinen organisoituminen esimerkiksi asukasyhdistyksiin vähenee, ja epävirallisten verkostojen merkitys kasvaa (esim. Eranti, 2016; Thompson, 1995; Castells, 1996). Kaupunkiaktivismi on tästä hyvä esimerkki (Mäenpää & Faehnle, 2017; Mäenpää & Faehnle, 2021).

Sosiaalinen media on tuonut suunnittelijan työhön uusia ulottuvuuksia. Sosiaalisesta mediasta on tullut sekä vuorovaikutuskanava että tietolähde. Sosiaalisesta mediasta voidaan saada esimerkiksi tietoa siitä, miten kaupungissa liikutaan, miten kaupunkitiloja käytetään ja miten ne koetaan. (Nummi, 2017.) Koko suunnittelijan professio on muutoskassa, ja suunnittelijalta vaaditaan 2020-luvulla uudenlaisia taitoja, joita edellisen sukupolven kaavoittajilla ei välttämättä ole (esim. Puustinen, 2006, s. 57).

Sosiaalisessa mediassa käydään enenevässä määrin keskustelua kaupunkisuunnittelukysymyksistä suunnittelijoiden kanssa aktiivisten kansalaisten aloitteesta, esimerkiksi Lisää kaupunkia Helsinkiin ja Lisää kaupunkia Tampereelle -Facebook-ryhmissä. Lisäksi kaupungit tiedottavat vireille tulevista hankkeista sosiaalisessa mediassa omien profiilinsa kautta. Tekemämme tutkimuksen mukaan kaupunkisuunnittelijat Helsingissä seuraavat jopa enemmän Lisää kaupunkia Helsinkiin -ryhmää ja muita itseorganisoituvia kaupunginosien Facebook-ryhmiä kuin viraston omia sähköisen osallistumisen kanavia, kuten Kerro kantasi ja Kerro kartalla -palveluja (Niitamo & Sjöblom 2018).

Verkkotyökalujen tekniset rajoitteet sekä palveluiden käyttäjien vähäinen lukumäärä hankaloittavat verkko-osallistumisen hyödyntämistä suunnittelussa (esim. Nummi, 2020). Kaupunginosaryhmät sosiaalisessa mediassa eivät tavoita kuin tietyn osan alueen

asukkaista, ja ryhmissä käyty keskustelu vain harvoin liittyy kaupunkisuunnitteluun tai kaupunginosan kehittämiseen (Afzalan & Evans-Cowley, 2015). Verkkopalveluissa ei ole myöskään mahdollisuutta yhdistää keskustelua ja ongelmanratkaisua (Atzmanstorfer ym., 2014). Suomen kunnissa on ollut vaikeuksia ottaa uutta viestintäteknologiaa laajasti käyttöön. Hankaluudet ovat liittyneet kuntien instituutioiden jähmeisiin käytäntöihin ja tapoihin toimia. Lisäksi keskeisillä toimijoilla on ollut haluttomuutta ja osaamattomuutta ottaa sosiaalisen median palveluja ja sovelluksia osaksi kunnan kehittämistä (Hyyryläinen & Tuisku, 2016). Myös kaavoittajilla on liian vähän menetelmiä ottaa sosiaalisen median kautta saatava sisältö osaksi työtään (Nummi, 2019). On edelleen yksittäisestä suunnittelijasta kiinni, miten hän käyttää työssään sosiaalista mediaa.

Tässä tutkimuksessa omaehtoisen kansalaistoiminnan kautta tapahtuvaa osallistumista tarkastellaan sosiaalisen median verkkokeskusteluissa sekä asuinalueella tapahtuvan itseorganisoitumisen muodossa.

2.3 Kaupungin yhteistoiminnallinen hallinta

2010-luvun aikana keskustelu yhteistoiminnallisesta hallinnasta (collaborative governance) on yleistynyt myös kaupunkisuunnittelun yhteydessä. Yhteistoiminnallisella hallinnalla tarkoitetaan suunnittelun ja päätöksenteon muotoja, jotka perustuvat tavoitteelliseen yhteistyöhön ja vuoropuheluun hallinnon, kansalaisyhteiskunnan ja yritysten välillä (esim. Ansell & Gash, 2008; Emerson ym., 2012; Mäntysalo & Bäcklund, 2017). Ajatuksena on, että monimutkaiset yhteiskunnalliset ongelmat ovat ratkaistavissa vain eri toimijoiden välisenä yhteistyönä. Kirk Emersonin ja muiden kirjoittajien (2012, s. 10–14) mukaan yhteistoiminta eri toimijoiden välillä edellyttää hyvien periaatteiden mukaista, kuten avoimeen viestintään perustuvaa vuorovaikutusta, yhteistä motivaatiota asian ratkaisemiseksi sekä kapasiteettia yhteiseen toimintaan. Yhteistoiminta tai kollaboraatio viittaa tilanteeseen, jossa kaksi tai useampi toimija työskentelevät yhdessä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi (esim. Frey ym., 2006, s. 384). Toimijoiden välisen yhteistoiminnan syinä voivat olla esimerkiksi taloudellisuus, tehokkuus ja kestävyys. Myös oma etu voi olla yhteistoiminnan syy, kun toiminnalla saavutetaan jotain sellaista, mitä ei yksin saavutettaisi (Huxham, 1996, s. 3–4). Kiinnostus yhteistoiminnalliseen suunnitteluun on näkynyt Suomen kunnissa viime vuosina erityisesti osallistuvan budjetoinnin muodossa, ja se on tullut osaksi monen kunnan suunnittelukäytäntöjä (esim. Ahonen & Rask, 2019; Lehtonen, 2021). Hallintolähtöistä yhteistoimintaa voidaan kutsua myös yhteiskehittämiseksi, ja tällöin puhutaan usein yhteisestä arvon luomisesta, jossa julkinen sektori muuttuu auktoriteetista yhteiskehittämisen alustaksi, jossa kansalaiset pääsevät

vaikuttamaan elinympäristöönsä ja käyttämiinsä palveluihin (esim. Lehtonen, 2022; Torfing ym., 2019).

Toimijoiden välistä yhteistoimintaa on jäsenetty yhteiskuntatieteissä erityisesti organisaatiotutkimuksen piirissä. Tyypillinen tapa on ollut hahmottaa yhteistoimintaa erilaisten asteikkojen avulla. Asteikkotarkasteluissa ei ole kuitenkaan päästy kiinni osallistumisen yhdenvertaisuuden kysymyksiin, vaan kansalaiset on nähty lähtökohtaisesti samanlaisina, joilla on samanlaiset kyvyt ja ominaisuudet osallistua yhteistoimintaan. Asteikkojen tunteminen on kuitenkin tärkeää, jotta voidaan ymmärtää, miten yhteistoimintaa on yhteiskuntatieteiden piirissä tyypillisesti jäsenetty, ja jotta voin peilata omaa jäsenystäni niitä vasten. Organisaatioiden välisen yhteistoiminnan syvyyttä voidaan tarkastella Bruce B. Freyn ja muiden kirjoittajien (2006) mukaan seitsemänportaisen asteikon avulla. Mittari, jonka he ovat suunnitelleet, kulkee asteikolla rinnakkaiselo, yhteydenpito, yhdessä toimiminen, tehtävien koordinointi, yhteinen rintama, yhteistyön tekeminen ja ykseys. Tässä jaetun tavoitteen voi nähdä toteutuvan yhdessä toimimisesta eteenpäin. Angloamerikkalaisen kaupunkitutkimuksen klassikko, Sherry Arnsteinin (1969) *A Ladder of Citizen Participation*, esittelee kahdeksanportaisen asteikon, jonka avulla voidaan tarkastella, miten hallinto voi jakaa valtaansa alaspäin kansalaisille. Arnsteinin asteikko kulkee portailla manipulaatio, terapia, informointi, konsultaatio, sovitelu, kumppanuus, delegaatio ja kansanvalta. Ajattelen, että Arnsteinin asteikossa vasta kolme viimeisintä porrasta täyttävät yhteistoiminnan määritelmän toimijoiden jaetusta tavoitteesta. Suomessa Pasi Mäenpää ja Maija Faehnle (2021, s. 310) ovat hahmotelleet puolestaan kaupunkiaktiivismin ja hallinnon välistä yhteistoimintaa seitsemän yhteistoiminnan tason avulla, jotka ovat aktivismi omillaan, aktivismi tietolähteenä, aktiivinen tiedottaminen erityisesti aktivisteille, vuoropuhelu aktivismin ja hallinnon välillä, hallinnon tuki aktivismille, hanketyyppinen yhteistoiminta sekä yhdistetty toimintajärjestelmä. Mäenpään ja Faehnlen asteikossa jaettu tavoite toteutuu yhteistoiminnan kolmella viimeisellä tasolla, mutta toisaalta asteikko koskee vain paljon kulttuurisia resursseja omaavia kansalaisryhmiä eli kaupunkiaktivisteja. Asteikkomalleista huomaa, että ne ovat jähmeitä ja pystyvät tarjoamaan vain karkeita yksinkertaistuksia kansalaisten ja viranhaltijoiden välisen yhteistoiminnan luonteesta.

Laajemmassa kehyksessä kansalaisten ja viranhaltijoiden välinen yhteistoiminta kytkeytyy normatiivisiin demokratiateorioihin ja siihen, millainen järjestelmä nähdään hyvänä demokratiana. Poliitiikan tutkimuksessa on pyritty hahmottamaan, mikä on kansalaisosallistumisen, erityisesti äänestämisen, rooli liberaalissa edustuksellisessa demokratiassa. Äänestämässä on nähty tärkeänä yksilön kokeman vaikutusmahdollisuuden lisäksi sen merkitys politiikan oikeuttajana ja kontrolloijana (esim. Dean, 2018; Setälä, 2003; Smith, 2009; Wiberg, 2006). Lawrence Prachett (2004) on esittänyt, että toimivat

suoran osallistumisen käytännöt paikallistasolla ovat myös edustuksellisen demokratian onnistumisen edellytys niin paikallisella kuin valtakunnankin tasolla.

Tutkimukseni asettuu keskusteluun deliberatiivisesta demokratiasta, ja esimerkiksi suunnitteluteoreetikko Tore Sager (2013, s. 17) toteaa, että kommunikatiivinen suunnittelu saa oikeutuksensa siitä, että se on olennainen osa deliberatiivista demokratiaa, vetoavaa poliittista järjestelmää. Demokratiateorian kehityksessä tapahtui 1990-luvulla deliberatiivinen käänne, jolloin ajattelu demokratian toteutumisen ihanteesta muuttui (esim. Dryzek 2002; Goodin 2008; Gutmann & Thompson 2004). Silloin tutkijat alkoivat painottaa kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien tärkeyttä edustuksellisen demokratian täydentäjinä. Tästä muutoksesta puhutaan myös hallinnon osallistavana käänteenä. (esim. Meriluoto & Litmanen 2019, s. 7.)

Deliberatiivinen demokratiakäsitys painottaa vahvasti argumentoinnin merkitystä. Deliberatiivisen demokratiakäsityksen mukaisessa puntaroivassa päätöksentekoprosessissa kansalaiset pääsevät tasa-arvoisesti muiden toimijoiden kanssa neuvottelemaan päätöksistä ja perustelemaan kantojaan, ja heillä on kaikki päätöksentekoon liittyvä informaatio käytössään (esim. Leino & Setälä 2023). Tavoitteena prosessissa on kaikkia sitova ratkaisu, joka on kuitenkin edelleen avoin jatkokeskustelulle. Tavoitteena on luoda keskustelua, jossa kaikki näkökulmat tulevat kuulluiksi, vaikka konsensukseen ei päästäisikään. (Gutmann & Thompson, 2004, s. 7.) Deliberaation pyrkimyksenä on vahvistaa päätöksenteon legitimitettä, tuoda kansalaisnäkökulmaa päätöksentekoon ja lisätä päätöksenteon yleistä hyväksyttävyyttä (Gutmann & Thompson, 2004, s. 10–11). Deliberatiivista demokratiaa voi arvioida kriittisesti inklusion näkökulmasta, eli siitä kuinka laajasti kansalaiset pääsevät deliberatiivisen prosessin piiriin (Gutmann & Thompson, 2004, s. 50). Esimerkiksi Iris Marion Young (2000) on kritisoinut deliberatiivista demokratiaa inklusiivisuuden näkökulmasta ja tuonut esiin, että osallistuminen deliberatioon vaatii kansalaisilta taitoja, ja konsensukseen pyrkiminen suosii vallassa olevia eliittejä.

Demokratiateorian kehitys heijastuu suoraan tämän tutkimuksen kannalta olennaiseen suunnitteluteorian kehitykseen. Samaan aikaan kun demokratiateoriassa on alettu puhua deliberatiivisesta demokratiasta aggregatiivisen, edustuksellisen demokratiatulokinnan sijaan, suunnitteluteoriassa on alettu korostaa suunnittelun kommunikatiivisuutta ja kollaboraatiota (Allmendinger, 2017; Mäntysalo & Jarenko, 2014; Sager, 2013). Kommunikatiivinen suunnitteluteoria pyrkii soveltamaan deliberatiivista teoriaa käytännössä kaupunkisuunnittelun toteuttamisessa. Deliberatiivisen demokratian teoretisoinnissa on 2010-luvulla kiinnitetty erityistä huomiota yhdenvertaisuuden ja tasavertaisuuden kysymyksiin (esim. Beauvais & Bächtiger, 2016; Moscrop & Warren, 2016; Karpowitz & Raphael, 2016), ja samat ajatukset ovat tulleet esiin myös suunnitteluteorian

puolella (esim. Fainstein, 2010; Sager, 2013) Demokratiatutkijat ovat pohtineet muun maussa yhdenvertaista tapaa osallistaa kansalaisia suunnitteluprosesseihin ja päätöksentekoon (Beauvais & Bächtiger, 2016; Karpowitz & Raphael, 2016), ja miten kansalaiset pääsisivät vaikuttamaan mahdollisimman tasavertaisesti suunnitteluun ja päätöksentekoon jo agendan asettamisen vaiheessa (Moscrop & Warren, 2016). Suunnitteluteoreetikot ovat puolestaan korostaneet suunnittelun oikeudenmukaisuutta, ja miten haavoittuvassa ja marginaalisessa asemassa olevat asukkaat voisivat päästä osallisiksi kaupungin kehittämiseen (esim. Fainstein, 2010; Sager, 2013). Susan Fainstein (2010) on korostanut oikeudenmukaisuutta erityisesti suunnittelun lopputuloksen arvioimisen kriteerinä. Demokratiateorian ja suunnitteluteorian välistä suhdetta tutkineet Raine Mäntyselä ja Karoliina Jarenko (2014) tuovat esiin, että kolmannen eli viimeisimmän sukupolven deliberatiivisen demokratian teoreetikot ovat luopuneet konsensukseen pääsemisen ajatuksesta, ja tämä näkyy suunnitteluteorian puolella esimerkiksi kommunikatiivisen suunnittelun teoriaa kehittävän John Foresterin kirjoitusten kehityksessä.

Verkostomainen kaupungin hallinta on kohdannut kritiikkiä demokraattisen legitimitetin ja poliittisen tilivelvollisuuden näkökulmista (esim. Lundberg & Hysing, 2015; Klijn, 2011; Korvela, 2013; Papadopoulos, 2016; Sorensen & Torfing, 2009). Kun julkisen organisaation institutionaalista valtaa siirretään alaspäin kansalaisyhteiskunnan toimijoille ja yrityksille, poliittinen mandaatti toimintaan saattaa hämärtyä. On myös riskinä, että talouselämän ja yritysten valta korostuu. On nähty, että verkostomaisuus on johtanut kaupunkisuunnittelussa uusliberaaliin hallintaan, ja suunnittelijat joutuvat työskentelemään kommunikatiivisten ihanteiden ja taloudellisten realiteettien ristipaineessa (esim. Sager, 2009; 2013). Uusliberaalista hallinnasta käyty keskustelu on laajaa kaupunkitutkijoiden keskuudessa. Esimerkiksi Matthew Carmona (2009, s. 2646–2647) on esittänyt mallin kolmesta käytännön tyranniasta, jotka kamppailevat kaupunkikehityksessä: luovan, markkinavetoisen ja sääntelevän käytännön tyrannian. Luovassa mallissa korostetaan muotoilua ja imagoa taloudellisiin, sosiaalisiin tai ympäristöllisiin arvoihin nähden. Markkinamallia edistävät yleensä rakennusliikkeet ja kiinteistösjoittajat, ja tässä mallissa kaupalliset näkökohdat nousevat etusijalle. Sääntelymalli puolestaan pyrkii korjaamaan markkinahäiriöitä. Nämä mallit tulevat esiin eri tavoin eri konteksteissa, mutta markkinatyrannia monesti dominoi suunnittelun toteutusvaiheessa. Mark Purcell (2009) on puolestaan esittänyt, että kommunikatiivinen tai yhteistoiminnallinen suunnittelu, joka pyrkii neutralisoimaan eri toimijoiden väliset valtasuhteet, ei pysty vastustamaan markkinoiden ylivaltaa, vaan sen vastustamiseen tarvitaan muutokseen pyrkiviä vastahegemonisia liikkeitä.

Suomessakin on käyty viime vuosina kiivasta keskustelua siitä, kuinka suuri kiinteistösjoittajien ja rakennusliikkeiden todellinen valta kaupunkisuunnittelun

toteuttamisvaiheessa on (esim. Hautajärvi ym., 2021). Myös kaavoituksen tutkijat ovat kiinnittäneet tähän huomiota ja todenneet, että vaikka asemakaavoitus esitetään ulospäin tavallisesti ympäristöarvoja ja elinympäristöjä palvelevana, taustalla vaikuttavat vahvasti myös yksityisen sektorin intressit (Hytönen & Ahlqvist, 2019).

Demokratiakäsityksen muuttuminen 1990- ja 2000-lukujen aikana on johtanut siis osallistumiskäytäntöjen lisääntymiseen myös maankäytön suunnittelun hallinnonalalla. On kuitenkin syytä suhtautua kriittisesti siihen, missä määrin asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ovat lisääntyneet erityisesti, kun samaan aikaan elinkeinoelämän vaikutus suunnitteluun on tutkimusten mukaan voimistunut. Tässä tutkimuksessa kansalaisosallistumisen tarkasteleminen verkkokeskusteluissa, suunnittelukilpailun yhteydessä ja kaupunginosayhdistystoiminnan kautta osoittavat, että osallistumismahdollisuuksista huolimatta asukkaiden todellinen mahdollisuus vaikuttaa kaupunkisuunnittelun kulkuun on rajallinen.

2.4 Tutkimuksen kontribuutio osallistumistutkimuksen kentälle

Väitöstutkimukseni ottaa osaa kansalaisosallistumisesta käytävään tieteelliseen keskusteluun. Kansalaisten ja viranhaltijoiden välistä vuorovaikutusta on tutkittu monitieteisesti Suomessa jo usean vuosikymmenen ajan. Osallistumista on tutkittu empiirisesti erityisesti sosiaalipolitiikan, sosiologian, hallintotieteen, politiikan tutkimuksen ja maantieteen tieteenalojen piirissä. Temaattisesti osallistumistutkimusta on tehty viime vuosina niin vaalitutkimuksen (esim. Jäske, 2019; Lahtinen 2019), hallinnon tutkimuksen (esim. Kurkela, 2022; Värttö, 2022), maankäytön suunnittelun tutkimuksen (esim. Ertiö, 2018; Lehtonen, 2013; Nummi, 2020; Wallin, 2019) kuin kansalaisyhteiskunnan tutkimuksenkin (esim. Boldt, 2021; Eranti, 2016; Mäenpää & Faehnle, 2021) kentillä.

Oma tutkimukseni on jatkumoa maankäytön suunnittelun kontekstissa tehdylle osallistumistutkimukselle. Suomessa maankäytön suunnittelun osallistumiskäytäntöjä on kehitetty kunnallisen itsehallinnon takia pääosin kuntakohtaisesti, minkä vuoksi osallistumista koskeva tutkimus ei pysty systemaattisesti kattamaan Suomen kuntien osallistumiskäytäntöjen koko tilannetta. Erilaisia osallistumiskäytäntöjä onkin tutkittu alue- ja käytäntökohtaisesti. Viime vuosina tutkimushuomiota osallistumistutkimuksessa on kohdistettu erityisesti yhden osallistumisen mittarin, äänestysaktiivisuuden, perusteella passiivisille asuinalueille (esim. Häikiö & Snellman, 2017; Junnilainen, 2019; Luhtakallio & Mustranta, 2017; van Aerschoot & Salminen, 2018), ja osallistumiskäytäntöjä on tutkittu erityisesti verkkotyökalujen mahdollisuuksien (esim. Nummi, 2020; Ertiö, 2018;

Kahila-Tani, 2016) ja osallistuvan budjetoinnin muodossa (esim. Ahonen & Rask, 2019; Lehtonen, 2021).

Temaattisesti maankäytön suunnittelun osallistumistutkimusta Suomessa on viime vuosina värittänyt verkkotyökalujen mahdollisuuksien tutkimuksen lisäksi nimby-ilmiöön (Not in my backyard) kytkeytyvä tutkimus (esim. Eranti, 2017; Kopomaa, Peltonen & Litmanen, 2008), jossa asukkaiden ajatellaan vastustavan asuinalueelle kohdistuvia muutoksia. Nimby-ilmiö tarkoittaa asukkaiden ja usein asukasyhdistysten asennetta ja toimintaa lähialueelle kohdistuvia muutoksia, kuten täydennysrakentamista tai muita uusia toimintoja, kohtaan. Nimby-ilmiö tulee esiin tavallisesti yhteisiä tiloja tai julkisia palveluja koskevan paikallisen kiistan yhteydessä. (Kopomaa & Peltonen, 2008, s. 9–10.) Veikko Eranti (2017) on tutkinut nimby-ilmiötä Helsingissä Haagan ja Rastilan alueilla ja tuo esiin, että paikallisissa kiistoissa ei ole kysymys vain erilaisten asukkaiden erilaisista intresseistä alueen kehittämisessä vaan myös erilaisten asukkaiden erilaisista arvoista.

Väitöstutkimukseni erityisenä piirteenä on asukkaiden myönteinen suhtautuminen suunnitteluun proaktiivisina kumppaneina (Yes in my backyard) (Kopomaa, 2020; Mäenpää & Faehnle, 2021). Yimby-liikehdintää on tutkittu erityisesti Yhdysvalloissa, jossa se on ollut pääasiassa 20–30-vuotiaiden aktivismia, jonka pyrkimyksenä on ollut muun muassa täydennysrakentamisen ja kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäminen (Holleran, 2021; Tapp, 2021; Wyly, 2021). Timo Kopomaa (2020) mukaan yimby-termi tarkoittaa asukkaiden vastustuksen puuttumista tai lieventymistä asuinalueella. Yimby on suhtautumistapa, jossa esimerkiksi uudet fyysiset ratkaisut, kuten täydennysrakentaminen ja uudet palvelut ovat tervetulleita omalle asuinalueelle. Suomessa yimbyily on ollut kansalaistoimintaa, joka on kohdistunut kaupunkitilojen käyttöön ja kaupunkisuunnitteluun liittyviin hankkeisiin. (s. 10.) Tässä tutkimuksessa viitataan yimby-liikehdintään toimintana, joka pyrkii vaikuttamaan kaupunkisuunnitteluun proaktiivisesti ja rakentavalla tavalla hakien yhteistyömahdollisuuksia kaupunkisuunnittelusta vastaavien viranhaltijoiden kanssa. Tutkimukseni näyttää, miten kansalaiset ja viranhaltijat toimivat ja yrittävät ratkaista suunnittelukysymyksiin liittyviä ongelmia yhdessä ja miten yhteistoiminta on mahdollista järjestää nykyisen suunnittelujärjestelmän puitteissa. Lisäksi tutkimukseni tuo esiin, millaisia ongelmia yhteistoimintaan liittyy yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta.

Tutkimukseni valaisee yhteistoiminnallisen suunnittelun ja yhdenvertaisen osallistumisen jännitettä, johon ei ole kiinnitetty tutkimuksessa vielä riittävästi huomiota. Kansainvälisessä tutkimuksessa on huomattu, että kaupunkisuunnittelun diskursiivinen todellisuus jättää ulkopuolelle heti ison osan asukkaista yhteistoiminnallisissa prosesseissa (esim. Murtagh, 2004; Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998). Viime vuosina tämä on huomattu kotimaisessa tutkimuksessa erityisesti vieraskielisten suosimien asuinalueiden

uudistamisessa (esim. Hewidy, 2022; Nummi & Harsia, 2022). Toisaalta viime vuosina monet kaupunkisuunnittelun tutkijat ovat peräänkuuluttaneet ketteriä yhteistoiminnallisia toimintatapoja suunnittelukysymysten ratkaisemisessa (esim. Alatalo ym., 2023; Koning & van Dijk, 2021; van Dijk, 2021). Näissä avauksissa ei kuitenkaan ole huomioitu riittävästi kansalaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia yhteistoimintaan osallistumisessa, koska näiden tutkijoiden mielestä demokraattista prosessia painottava lähestymistapa kiinnittää liikaa huomiota prosessiin lopputuloksen kustannuksella ja johtaa suunnitteluratkaisuissa kompromisseihin, jotka eivät tyydytä välttämättä täysin mitään osapuolta (Koning & van Dijk, 2021; van Dijk, 2021). Demokratiatutkimuksen näkökulmasta yhdenvertaisen osallistumisen ulottuvuutta ei kuitenkaan voida jättää huomiotta yhteistoiminnasta puhuttaessa, ja sosiaalipolitiikan alaan kuuluva väitöstyöni lisää ymmärrystä tästä jännitteestä kaupunkisuunnittelun kontekstissa.

3 YHTEISTOIMINNALLISEN KAUPUNKISUUNNITTELUN TEORIA

Tässä pääluvussa esittelen tutkimukseni teoreettiset lähtökohdat. Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun teoreettinen viitekehys koostuu tässä tutkimuksessa kommunikaatiivisesta suunnitteluteoriasta, suunnittelukysymysten politiikasta sekä Pierre Bourdieun kulttuurisen pääoman käsitteistöstä.

Kommunikatiivisen suunnitteluteorian tärkeimpinä ulottuvuuksina tutkimani ilmiön kannalta ovat suunnittelijoiden rooli kansalaisosallistumisen mahdollistamisessa sekä kansalaisten ja suunnittelijoiden yhteistoiminnasta käytävä keskustelu. Suunnittelukysymysten politiikan ja Bourdieun kulttuurisen pääoman käsitteistön näkökulmat toimivat työssäni kommunikaatiivisen suunnitteluteorian täydennyksinä ja auttavat ymmärtämään yhteistoiminnan ehtoja kokonaisvaltaisemmin erityisesti kansalaisten tasavertaisten (equitable) osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta.

3.1 Yhteistoiminta osana kommunikaatiivista suunnitteluteoriaa

Lähdin tutkimuksen alkuvaiheessa tarkastelemaan kansalaisosallistumista kaupunkisuunnittelussa kommunikaatiivisen suunnitteluteorian viitekehyksessä. Deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen perustuva kommunikaatiivinen suunnitteluteoria on suunnitteluteorian virtauksista käytetyin ja edelleen vallitseva paradigma (esim. Shin, 2012; van Dijk, 2021). Suunnitteluteoria on kehittynyt muun yhteiskunnan kehityksen mukana ja heijastaa pitkälti demokratiateorian kehitystä (Mäntysalo & Jarenko, 2014). Suunnitteluteorian kehityksessä on kuljettu tiukasta asiantuntijavallasta kohti asukkaiden osallistamista ja yhteistoimintaa, ja eri aikakausina on tunnistettu erilaisia näkökulmia, joita asukkaiden osallistumisessa tulee ottaa huomioon. Suunnitteluteorian kehityksessä toisen maailmansodan jälkeen voidaan nähdä kaari, joka kulkee komprehensiivis-rationaalisesta suunnitteluteoriasta inkrementalistiseen suunnitteluteoriaan, kommunikaatiiviseen suunnitteluteoriaan ja agonistiseen suunnitteluteoriaan (Bäcklund & Mäntysalo, 2009). Kommunikatiivinen suunnitteluteoria syntyi kritiikkinä komprehensiivis-rationalistiselle suunnittelulle, jonka mukaan suunnittelija oli rationaalinen asiantuntija, ja hänellä nähtiin olevan kaikki valta suunnitteluprosessissa. (esim. Bäcklund & Mäntysalo, 2009;

Sager, 2017.) Aukkaat nähtiin siinä pääasiassa suunnittelun kohteina eikä suunnittelun kumppaneina tai osapuolina. Englantilaisen Patsy Healeyn (1992) mukaan tällaisessa suunnittelussa ei toteutunut demokraattinen tehtävä, koska “kaupunkisuunnittelukoneisto” perustui liian kapealle tieteellisen rationaalisuuden maailmankuvalle. (s. 237.) Suunnittelijoiden tehtävänä on Healeyn mukaan kannustaa erilaisia ääniä ja osallistujia mukaan suunnittelusta käytävään keskusteluun, mutta samalla pitää kiinni suunnittelun reunaehdoista. Yhteistyön avulla on mahdollista synnyttää parempi ymmärrys suunnittelun kohteena olevasta kysymyksestä. Healeyn (1992) mielestä suunnittelussa on tärkeää ymmärtää keskustelijoiden erilaisia taustoja ja merkitysjärjestelmiä. (s. 236–240.) Kommunikatiivisen suunnitteluteorian ytimessä on siis ajatus deliberatiivisesta prosessista.

Agonistista suunnitteluteoriaa on tarjottu ratkaisuksi kommunikatiivisen suunnittelun ongelmille, kuten konsensushakuisuudelle. Agonistinen suunnittelu korostaa erilaisten äänien ja näkökulmien huomioimista ja arvostaa suunnittelun osapuolten erilaisia lähtökohtia ja merkitysjärjestelmiä (Bäcklund & Mäntysalo, 2009; Mouffe, 2000). Agonistisen suunnitteluteorian ytimessä on Chantal Mouffin (2000) ajatus, että konsensus ei voi olla yhteiskunnallisen keskustelun tai päätöksenteon päämäärä. Agonistisessa ajattelussa demokraattinen yhteiskunta tarvitsee ristiriitoja ja moninaisia ääniä, ja ne pitää nimenomaan tuoda näkyviin.

Kommunikatiivisessa suunnitteluteoriassa suunnittelijan rooli on keskeinen. Suunnittelijan tehtävänä on toimia välittäjäroolissa, mediaattorina ja “vallan tasaajana” eri osapuolten välillä valmistelun aikana. (Innes & Booher, 1999; Forester, 1999; Tayebi, 2013). Vaikka konsensukseen pääseminen ei olisi mahdollista tai edes prosessin tavoitteena, suunnittelijalla on mahdollisuus toimia tasapainoilijana erilaisten intressien ja toimijoiden välillä (esim. Healey, 1991). Suunnittelija voi myös toimia marginaalisten ryhmien puolustajana (Davidoff, 1965), voimaannuttaa erilaisia yhteisöjä ja lisätä tietoisuutta ihmisten vaikutusmahdollisuuksista. (Friedmann, 1987). Yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta pääpaino kommunikatiivisen suunnitteluteorian keskusteluissa on ollut aktiivisten osallistujien äänten tasapainoilussa (Innes & Booher, 1999; Healey, 1997; Forester, 1999; Tayebi, 2013), mutta tarve huomioida marginalisoituneita ja hiljaisia ryhmiä on tullut myös keskustelussa esiin (Davidoff, 1965; Friedmann, 1987; Sager, 2013).

Tutkijat ovat pitäneet inkrementalistisen suunnittelun teoriaa ja sitä kehittäneen Charles E. Lindblomin (1959) työtä tärkeänä suunnitteluteorian kehityksessä kohti tämän tutkimuksen keskiössä olevaa kommunikatiivista suunnitteluteoriaa (Bäcklund & Mäntysalo, 2009; Sager, 2017). Lindblomin (1959) mukaan julkishallinnollisessa kaupunkisuunnittelussa ei ole aikaa eikä resursseja tehdä tarpeeksi kattavia selvityksiä

kokonaisvaltaiseen tiedolliseen hallintaan, vaan ratkaisuja on pakko tehdä osittaisen tiedon pohjalta. Lindblom peräänkuulutti ”realistista suunnittelua”, jota tehdään lyhyellä aikajänteellä ja jossa pyritään tekemään vain pieniä lisäyksiä aiempiin suunnitelmiin. Lisäyksen tekemisessä jo Lindblomin mielestä oli tärkeää kuulla erilaisia intressiryhmiä, joiden ei kuitenkaan tarvinnut olla valmiita muuttamaan omia näkemyksiään optimaalisen lopputuloksen aikaansaamiseksi. (s. 79–88.) Tasavertaisuuden näkökulmasta Paul Davidoffin (1965) ajatukset asianajosuunnittelusta ja tarpeesta puolustaa marginaalisten ryhmien etua voidaan nähdä kommunikatiivisen suunnitteluteorian kehityksen näkökulmasta tärkeinä.

1980-luvun loppupuolella alkunsa saanut keskustelu kommunikatiivisesta suunnitteluteoriasta ja siihen perustuvat suunnittelukäytännöt pyrkivät edistämään sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja ekologista kestävyyttä suunnittelussa. Tähän tavoitteeseen yritetään päästä lisäämällä vuorovaikutusta eri sidosryhmien välillä ja kasvattamalla suunnittelun osallistujajoukkoa. (Healey, 1992, s. 233; Healey, 1997.) Saksalaisen Jürgen Habermasin (1984) ajattelun voi nähdä suunnittelun varsinaisen kommunikatiivisen käänteen aikaansaajana. Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan kuuluva ajatus kommunikatiivisesta rationaalisuudesta on suunnittelun perusta, ja se tuo vaihtoehdon modernistiselle, tieteelliselle rationaalisuudelle. Kommunikatiivisessa rationaalisuudessa keskeistä on yksilöiden välinen rationaalinen argumentaatio, ja siinä luovutaan vanhoista subjekti-objekti-posiatioista. Kommunikatiivisen toiminnan teoriassa kaikilla kansalaisilla on yhdenvertaiset oikeudet osallistua keskusteluun, eikä mitään keskustelunaiheita ole suljettu pois ennalta. Valta on parhaimman argumentin valtaa, jossa argumentin sisältö ratkaisee, ei keskustelijan asema tai auktoriteetti. (Habermas, 1984.) Habermasin (1984) mukaan kommunikatiivinen toiminta tähtää ymmärrykseen (s. 245).

Toinen keskeinen kommunikatiivisen suunnittelun teoreetikko yhdysvaltalainen John Forester (1989; 1999) puhuu deliberatiivisesta suunnittelusta, jossa suunnittelijoiden tulee tehdä työtään refleksiivisesti, pohtia omia työtapojaan ja työssä tapahtuvaa vallankäyttöä. Eri osapuolten kuunteleminen on erityisen tärkeää. Forester (1989) kuvailee suunnittelua yhteiseksi ymmärrysprosessiksi, joka etenee keskustellen. (“designing as making sense together”) (s. 120–121). Forester (1999) puhuu deliberatiivisesta suunnittelukäytännöstä, jossa yhdistyy kriittinen kuuntelu, reflektointi ja rakentava argumentointi (s. 12).

Foresterin (1989) mukaan informaatio on suunnittelijoiden tärkeä vallan lähde, ja hän määrittelee viisi erilaista lähestymistapaa, miten suunnittelijat voivat käyttää hallussaan olevaa informaatiota. Tekninen lähestymistapa korostaa asiantuntijatietaa ja teknisten ongelmien ratkaisua ja sen myötä poliittisten konfliktien välttämistä. Inkrementalistinen lähestymistapa painottaa informaation ja vuorovaikutuksen merkitystä organisaation

tietotarpeiden täyttäjänä, ja vapauttava lähestymistapa pyrkii aliedustettujen ja heikomassa asemassa olevien kansalaisten mukaan ottamiseen suunnitteluun. Strukturalistisessa lähestymistavassa legitimoidaan olemassa olevat valtarakenteet ja omistussuhteet, ja progressiivisessa lähestymistavassa pyritään välttämään niiden legitimointi mahdollistamalla laaja osallistuminen. (s. 29–31.)

Kommunikatiivinen suunnitteluteoria on saanut osakseen paljon kritiikkiä. Mallin kriitikot tukeutuvat pääasiassa Michel Foucault'n valta-analyysiin. Habermasilaisen kommunikatiivisen rationaalisuuden foucault'lainen kritiikki on kohdistunut erityisesti oletukseen yhteisestä elämismaailmasta (*life world*: Habermas, 1981; Fairtlough, 1991) sekä konsensushakuisuuteen, joka peittää alleen moninaisuuden ja eriävät mielipiteet (Mattila, 2017; Hillier, 2003; Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998). Painostuksesta vapaa ideaali puhetilanne sekä parhaan argumentin periaate on nähty käytännössä utopistisiksi (esim. Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002). Pia Bäcklund ja Raine Mäntyselä (2009) ovat todenneet, että suunnittelun kommunikatiiviseen rationaalisuuteen ei voida pyrkiä edes periaatteellisesti, jos ajatus merkitysjärjestelmien moninaisuudesta hyväksytään. Habermasin teoria jättää huomiotta myös suunnittelun käytännöissä vaikuttavat monitahtoiset valtasuhteet ja -asetelmat (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002; Hillier, 2003; Flyvbjerg, 1998). Yhteisymmärrystä korostavat kommunikatiivisen suunnittelun käytännöt saattavat todellisuudessa edistää jo ennestään vaikutusvaltaisten ja kyvykkäiden eliittien etuja yhteiskunnassa (Purcell, 2009). Tore Sager (2013) on tuonut esiin näkemyksen, että suunnittelijat voivat aktiivisesti edistää tasa-arvoa sitoutumalla tietoisesti marginaalissa olevien, hiljaisten ja vaihtoehtoisten ryhmien toimintaan (s. 70–71). Yksi kritiikin kohde on ollut lisäksi kommunikatiivisen suunnitteluteorian abstraktius ja soveltumattomuus pienen mittakaavan suunnittelukäytäntöihin. On todettu, että teoria sopii paremmin yleisemmän tason kehitystyöhön, kuten laisäädännön laadintaan ja institutionaalisten muutosten toteuttamiseen. (Campbell, 2006; Campbell & Marshall, 2006; Mattila, 2017.) Myös Habermas (1997) itse on argumentoinut myöhemmissä kirjoituksissaan kommunikatiivisen suunnitteluteorian konsensushakuisuutta vastaan korostamalla asukkaiden mielipiteiden pluralismin tärkeyttä. Teoriaa voidaan pitää kuitenkin hyvänä mittapuuna ja suosituksia tuottavana lähestymistapana, kun verrataan muutosta aikaisempaan komprehensiivis-rationaaliseen suunnitteluun (Mattila, 2017).

Kommunikatiivisen suunnitteluteoriakeskustelun sisällä on puhuttu myös yhteistoiminnallisesta suunnittelusta, joka on tutkimukseni keskiössä. Yhteistoiminnallista suunnittelua ovat teoretisoineet Patsy Healey (1997; 1999; 2003) *collaborative planning* -käsitteen avulla sekä Judith E. Innes ja David E. Booher (2010; 2018) *collaborative rationality* -käsitteen avulla. Näille lähestymistavoille on keskeistä toimijoiden välinen vuorovaikutus ja sen kautta tapahtuva yhteinen tiedonrakentaminen, oppiminen ja jaetun

ymmärryksen tavoittelemisen. Annika Aggerin ja Karl Löfgrenin (2008) mukaan yhteistoiminnallisen suunnittelun demokraattisuutta voidaan arvioida tuotetun sisällön, prosessin ja lopputuloksen näkökulmista.

Healeyn (1997) teoria yhteistoiminnallisesta suunnittelusta koskee sitä, miten paikalliset yhteisöt voivat kommunikaation avulla määrittää yhteiset kiinnostuksenkohteensa ja miten asukkaat voivat yhdessä vaikuttaa alueen kehitykseen ja yhteisten paikkojen muotoilemiseen, vaikka eivät jakaisi yhteistä kulttuuria tai elämäntapoja toistensa kanssa. Healey kutsuu teoriaansa institutionaaliseksi lähestymistavaksi (institutionalist approach), jota hän kehittää erityisesti Anthony Giddensin ja Jürgen Habermasin ajattelun avulla (s. 31–71.) Giddensin ajattelusta Healey nostaa esiin sosiaalisten suhteiden rakentumisen menneisyyden tapahtumien kautta. Menneisyys vaikuttaa ihmisten toimintaan, mutta ei kuitenkaan täysin määritä nykyhetken toimintaa. (s. 45–47.) Habermasiin nojaten Healey painottaa, että kommunikatiivisten tekojen kautta kulttuurit ja rakenteet muodostuvat ja muuttuvat (s. 53). Healeyn teoriassa keskeistä ovat erilaiset sosiaalisten suhteiden verkostot, joiden osia ihmiset ovat ja joiden kautta kommunikatiivisia tekoja tapahtuu (s. 57–58). Kaupunkisuunnittelijoiden roolina on toimia linkkeinä erilaisten verkostojen välillä, ja onnistuessaan tuomaan verkostoja yhteen he rakentavat paikan institutionaalista kapasiteettia (Healey, 1997, s. 61–62). Healey kutsuu lähestymistapaansa uuden institutionalismin ja kommunikatiivisen lähestymistavan yhdistelmäksi (s. 34).

Innes ja Booher (2018) puolestaan tukeutuvat ajattelussaan tiukemmin Habermasin (1984) kommunikatiiviseen rationalismiin sekä deliberatiivisen demokratian periaatteisiin. Heidän mukaansa prosessi on yhteistoiminnallisesti rationaalinen silloin, kun kaikki osallisena olevat intressiryhmät käyvät yhdessä dialogia ja tuovat omia näkökulmiaan keskusteluun, jossa pohditaan yhdessä kohdattuja ongelmia. Tällaisessa prosessissa kaikkien osallistujien on myös oltava täysin informoituja asioista ja kyettävä ilmaisemaan näkemyksensä, ja heitä on kuunneltava heidän asemastaan riippumatta. Prosessissa pitää varmistaa sen laillisuus, ymmärrettävyys, vilpittömyys ja tarkkuus, ja keskustelijoiden tulee pyrkiä lopputuloksessa yhteisymmärrykseen. (Innes & Booher, 2018, s. 8–9.)

Jotta eri suunnitteluteoriat eivät jäisi vain abstrakteiksi paradigmoiksi, tarvitaan empiiristä tutkimusta suunnittelukäytännöistä (Bäcklund & Mäntysalo, 2009). Suunnittelun todellisuuden hahmottamiseksi tarvitaan ”pieniä kertomuksia” eli konkreettisia esimerkkejä, kuten tapaustutkimuksia, kommunikatiivisesta suunnittelusta käytännössä (esim. Lapintie, 2017). Tässä tutkimuksessa näitä pieniä kertomuksia on kolme. Esimerkiksi tutkimani sosiaalinen media voi parhaimmillaan tarjota alustan deliberatiiviselle keskustelulle, jossa samassa keskustelussa voivat olla mukana erilaiset toimijat: kansalaiset, poliitikot, viranhaltijat ja tutkijat (esim. Niitamo & Sjöblom, 2018; Sauri, 2015). Toisaalta

sosiaalisen median alustojen vaarana on ihmisten jakautuminen samanmielisten kupliin ja keskustelujen polarisoituminen (esim. Koivula ym., 2019). Tutkimukseni kannalta kommunikatiivisen suunnitteluteorian tärkeimmät ulottuvuudet ovat suunnittelijoiden rooli kansalaisosallistumisen ja yhteistoiminnan mahdollistamisessa sekä kansalaisten ja viranhaltijoiden yhteistoiminnasta käytävä keskustelu.

Tutkimukseni edetessä kävi selväksi, että kommunikatiivinen suunnitteluteoria ei pysty yksin tavoittamaan kokonaisvaltaista kuvaa yhteistoiminnallisesta kaupunkisuunnittelusta yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta, joten seuraavaksi lähestyin ai-
hetta kahdesta täydentävästä, teoreettisesta lähtökohdasta.

3.2 Täydentävät lähestymistavat

Tarkastelen kaupunkisuunnittelua tutkimuksessani myös kahdesta muusta teoreettisesta lähtökohdasta. Väitöstutkimukseni toisessa osa-artikkelissa sovellan amerikkalaisen pragmatismia ja tieteen ja teknologian tutkimuksen piiristä tulevaa suunnittelukysymysten politiikka -viitekehystä ja kolmannessa osa-artikkelissa Pierre Bourdieun kulttuurisen pääoman käsitteistöön pohjautuvaa viitekehystä. Nämä viitekehykset valikoituivat siksi, että näillä teoreettisilla lähestymistavoilla on mahdollista tuottaa tieteellistä tietoa tutkimukseni kohteina olevista tapauksista, ja koska nämä lähestymistavat tarttuvat osaltaan kommunikatiivista suunnitteluteoriaa kohtaan esitettyyn kritiikkiin teorian heikosta sovellettavuudesta mikrotason suunnittelukäytäntöihin ja monitahoisten valtasuhteiden ja -asetelmien huomiotta jättämisestä.

Suunnittelukysymysten politiikka on ottanut vaikutteita amerikkalaisesta pragmatismista, joka on tunnistettu omaksi suunnitteluteoreettiseksi haarakseen, vaihtoehtona kommunikatiivista rationalismia painottavalle lähestymistavalle (esim. Fainstein, 2000). Pragmatistinen traditio voidaan nähdä suunnitteluteorian valtavirran ulkopuolisena traditiona. Bourdieun sosiologian soveltaminen suunnittelua koskevassa tutkimuksessa on ollut vähäisempää erityisesti Suomessa, ja se uudistaa tapaa, miten kansalaisosallistumista voidaan ajatella asuinalueen suunnittelua koskevassa tutkimuksessa.

3.2.1 Suunnittelukysymysten politiikka

Tutkimuksen edetessä lähdin seuraavaksi tarkastelemaan kansalaisten ja viranhaltijoiden yhteistoimintaa suunnittelukysymysten politiikaksi suomentamani teoreettisen lähestymistavan, *issue politics*, avulla. Tässä lähestymistavassa tarkastellaan

suunnittelukysymysten ja suunnitteluprosessin välistä suhdetta ja pohditaan, kuinka nämä voivat vaikuttaa toisiinsa. Lähestymistapa asettuu suunnitteluteorian pragmatistiseen traditioon. Lähestymistavan keskiössä on asioiden tai kysymysten rooli kansalaisten osallistumisessa kaupunkisuunnitteluun, ja lähestymistapa tarjoaa lisäymmärrystä tasa-vertaisten osallistumismahdollisuuksien luomisen ymmärtämiseen.

Lähestymistavan yksi keskeisistä kehittäjistä on hollantilainen filosofi Noortje Marres, joka yhdistää tutkimuksissaan 1900-luvun alun amerikkalaisten pragmatistien John Deweyn (1927) ja Walter Lippmanin (1922; 1927) ajattelua moderniin tieteen- ja teknologian tutkimukseen (STS) ymmärtääkseen julkisuuden, yleisöjen, kansalaisosallistumisen ja demokraattisen politiikan luonnetta. Lippmanin ja Deweyn välillä oli debatti siitä, tulisiko teknologisoituvissa yhteiskunnissa osallistaa kansalaisia politiikan tekemiseen vai ei. Lippman oli enemmän asiantuntijavallan kannalla, kun taas Dewey uskoi julkisuuden ja yleisön osallistamiseen kannattavan ratkaisujen löytämisessä. Molemmat kuitenkin tarkastelivat kansalaisosallistumisen roolia politisoituvien kysymysten (issues) yhteydessä. (Marres 2005; 2007, s. 766.)

Noortje Marresin (2005; 2007) pääargumenttina on, että poliittiseen toimintaan ei osallistuta vain halusta osallistua demokraattiseen päätöksentekoon, vaan siksi, että ollaan kiinnostuneita nimenomaan tietyistä asioista tai kysymyksistä. Osa-artikkelissa huomion kohteena ovat diskursiiviset ja materiaaliset käytännöt, jotka muokkaavat suunnittelukysymyksiä.

Lähestymistavassa asiat tai suunnittelukysymykset ovat määritelmällisesti poliittisia. Ne ovat kysymyksiä, jotka ovat tulleet kiistanalaisiksi. (Marres, 2005; Asdal, 2015, s. 76.) Tässä lähestymistavassa politiikkaa ei ajatella suppeasti sen tavanomaisilla areenoilla, kuten kaupunginvaltuustossa tai lautakunnassa tapahtuvana asiana, vaan politiikkaa nähdään tapahtuvan monilla areenoilla erilaisten toimijoiden toimesta. Asialla tai kysymyksellä on myös kapasiteettia herättää kiinnostusta ja kerätä joukko toimijoita ympärilleen. (Marres, 2005; Asdal, 2015, s. 75). Marresin (2005; 2007) mukaan spesifit ja konkreettiset asiat mobilisoivat ihmisiä osallistumaan yhteiskunnalliseen elämään.

Pragmatistit Dewey ja Lippmann olivat kiinnostuneita julkisista yleisöistä valtiollisella tasolla, mutta suunnittelukysymysten politiikan näkökulmasta on hyödyllistä tarkastella julkisia yleisöjä pienemmällä skaalalla, kuten naapuruston tasolla. Julkisia yleisöjä voi syntyä myös medioitumisen välityksellä tietyn kysymyksen ympärille, esimerkiksi sosiaalisessa mediassa. (Dantec & DiSalvo, 2013, s. 244.)

Julkitset yleisöt muodostuvat enenevässä määrin asioiden ja kysymysten ympärille, joista tulevaisuudessa tulee kiistanalaisia – objektien ja tapahtumien ympärille, joiden ajatellaan toteutuvan ja tapahtuvan (Latour, 2007; Dantec & DiSalvo, 2013, s. 244). Kehitellessään Deweyn ja Lippmanin ajatuksia Marres (2007) näkee kansalaisosallistumisen

keinona ratkaista ongelmia, joita olemassa olevat instituutiot eivät pysty ratkaisemaan, ja tapana artikuloida asioita tai kysymyksiä, joilla ei ole riittävästi institutionaalista tukea (s. 770–771). Instituutiot ovat lähtökohtaisesti luotuja käsittelemään tiedossa olevia asioita ja kysymyksiä. Kaupunkisuunnittelun kentällä institutionaalinen rakenne on erityisen jähmeä, ja uusien suunnittelukysymysten tulee joko kerätä tietyn määrän julkista yleisöä tai vaikutusvaltaisia toimijoita taakseen noustakseen esiin.

Jotta asiasta tulee ”issue”, sen pitää avautua ulkopuolisille osallistujille, keskustelulle ja ristiriidoille olemassa olevien instituutioiden ulkopuolella. Marresin (2007) mukaan on tärkeää tarkastella hetkiä, jolloin suunnittelukysymyksiä artikuloidaan objekteiksi, joilla on potentiaalisesti laajempaa kiinnostusta, ja on tärkeää tunnistaa hetket, jolloin suunnittelukysymykset ovat avoimia ulkopuoliselle osallistumiselle ja prosessit, joissa suunnittelukysymyksen muodostuminen siirtyy institutionaalisen kehyksen ulkopuolelle (s. 761–771).

Kuitenkin toinen suunnittelukysymysten politiikan tutkija Kristin Asdal (2015) esittää, että kun suunnittelukysymys muodostuu, se voi myös sulkeutua ja irtautua relevanttien julkisten yleisöjen ja intressiryhmien parista. Silloin suunnittelukysymys ei ole enää julkisten kiistojen alainen, vaan sitä käsitellään eksklusiivisesti tiettyjen issue-eksperttien toimesta. Ei siis riitä, että tunnistaa, että jostain tulee tai jokin on suunnittelukysymys. On tärkeää tutkia, millaisia suunnittelukysymyksiä syntyy ja miten, ja millaisia vaikutuksia niillä on. (s. 75, 88.)

Lähestymistavan soveltamisessa hyödynnän Asdalin käsitteitä uudelleen ajoittaminen (re-timing) ja uudelleen sijoittaminen (re-locating). Asdalin (2015) mukaan uudelleen ajoittaminen ja uudelleen sijoittaminen ovat suunnittelukysymyksiä muokkaavaa työtä, jota tapahtuu erityisesti dokumenttien kautta. Uudelleen ajoittaminen viittaa suunnittelukysymyksen käsittelyn aikaan, ja uudelleen sijoittaminen viittaa siihen, millä hallinnon tai politiikan tasolla suunnittelukysymyksestä huolehditaan. Eli toisin sanoen esimerkiksi, missä toimielimessä tai millä kaavatasolla jostain suunnittelukysymyksestä päätehtään. Muokkaavaa työtä tapahtuu myös roolinannon myötä sitä kautta, ketkä toimijoista esittävät päärooleja ja mitä merkitystä sillä on suunnittelukysymykselle (s. 80). Toisinaan muokkaava työ myös erottaa toimijoita suunnittelukysymyksistä ja määrittelee, kuka pääsee vaikuttamaan sen muodostumiseen (Asdal, 2015, s. 84).

Tampereen Hiedanrannassa muokkaavaa työtä tehtiin järjestämällä osallistumisprosessi heti suunnittelukilpailun päättymisen jälkeen ennen kaavoituksen aloittamista. Tavallisesti osallistumismahdollisuus kaavaprosessissa on vasta luonnosvaiheessa ja ehdotusvaiheessa, kun kaavatyö on jo pitkällä.

3.2.2 Osallistumisen kulttuuriset resurssit

Tutkimuksen viimeisenä teoreettisena lähtökohtana sovelsin bourdieulaista viitekehystä kulttuurisesta pääomasta ja kulttuurisista resursseista, joihin kuuluvat tapojen resurssit, symboliset resurssit ja institutionaaliset resurssit (Bourdieu 1984; 1986). Hyödynnän tässä kuvauksessa tutkimukseni kolmannessa osa-artikkelissa tekemääni jäsenystä ja esitystapaa tästä teoreettisesta lähestymistavasta (Artikkeli III). Kulttuuriset resurssit johdetaan ranskalaisen Pierre Bourdieun määrittelemistä kulttuurisen pääoman ulottuvuuksista, joita ovat ruumiillistunut, objektivoitunut ja institutionalisoitunut kulttuurinen pääoma (Purhonen ym., 2014, s. 18). Bourdieu kehitti kulttuuripääoman käsitteen analyttiseksi välineeksi, jonka avulla voidaan ymmärtää, kuinka kulttuuristen resurssien avulla syntyvät elämäntyylien ja makujen erot tuottavat ja uusintavat yhteiskunnallista eriarvoisuutta (Purhonen ym., 2014, s. 17).

Bourdieuulaista lähestymistapaa on käytetty kaupunkisuunnittelun tutkimuksessa melko niukasti, ja sen on todettu olevan episteemisesti erilainen habermasilaisen kommunikatiivisen suunnitteluteorian kanssa, koska bourdieulainen viitekehys tuo sosiaalisesti tuotetun subjektiivisuuden, eli yksilöiden luokka-aseman, näkyviin (Shin, 2012). Bourdieun teorian mukaan yhtäläiset mahdollisuudet osallistua kaupunkisuunnitteluun eivät voi toteutua käytännössä, koska kulttuuriset resurssit eivät ole tasaisesti jakautuneet ihmisten kesken kaupunkisuunnittelun eikä kansalaisosallistumisen kentillä. Kyse on siis perustavanlaatuisesta erosta siinä, miten yhteiskunnan nähdään rakentuvan. Teoria pystyy tarjoamaan lisäymmärrystä tasavertaisuudesta tuomalla näkyväksi, millaisia ominaisuuksia ja taitoja kaupunkisuunnitteluun osallistuminen edellyttää asukkailta.

Kotimaisessa keskustelussa on viitattu kulttuurisen pääoman ruumiillistuneeseen ulottuvuuteen (Bourdieu, 1986, s. 244) tapojen resursseina (esim. Häikiö & Snellman, 2017). Tapojen resurssit muodostuvat yksilön arkielämän, kuten perheen, ystävien ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen (esim. koulutuksen), kautta opituista tiedoista ja taidoista. Bourdieun mukaan tapojen resurssien omaksuminen on legitiimin käytöksen omaksumista, ja ne näkyvät ihmisen habituksessa eli olemuksessa. Tapojen resurssien omaksuminen vaatii aikaa ja henkilökohtaisia panostuksia, eikä niitä voi saada lahjoina tai vaihtokauppana (Bourdieu, 1986, s. 244–245). Tässä tutkimuksessa tapojen resurssit auttavat ymmärtämään yhteistoimintaan osallistumisen edellytyksiä kansalaisten näkökulmasta.

Kotimaisessa keskustelussa symbolisilla resursseilla on viitattu kulttuurisen pääoman objektivoituneeseen ulottuvuuteen (esim. Häikiö & Snellman, 2017). Symboliset resurssit tarkoittavat kykyä tunnistaa materiaalien esineiden väliset hierarkiat ja arvostaa joi-takin symboleita enemmän kuin toisia. Ne eivät voi olla olemassa ilman ruumiillistunutta

kulttuurista pääomaa. (Bourdieu, 1986, s. 246–247.) Symboliset resurssit ovat sidoksissa yksilön makuun ja luokka-asemaan, heijastavat yksilöiden ja ryhmien taustoja ja niiden synnyttämiä mieltymyksiä. Ne ovat myös tapa erottautua (*distinction*) muista (Bourdieu, 1984). Tässä tutkimuksessa esimerkiksi oman asuinalueen valinta voidaan nähdä symbolisten resurssien ilmentymänä.

Institutionaalisilla resursseilla puolestaan on viitattu kotimaisessa keskustelussa kulttuurisen pääoman institutionaaliseen ulottuvuuteen (esim. Häikiö & Snellman, 2017). Nämä resurssit pyrkivät muita kulttuuriseen pääoman ulottuvuuksia objektiivisemmin osoittamaan yksilön kulttuurisen pääoman tason ja luokka-aseman. Institutionaaliset resurssit ilmenevät yhteiskunnan säätelemän koulutuksen ja työelämän saavutusten kautta hankittujen pätevyyksien ja statusten kautta (Bourdieu, 1986, s. 247–248). Tässä tutkimuksessa tällaiset pätevyudet, kuten esimerkiksi arkkitehdin koulutus, tuovat osallistumiseen asiantuntemusta ja uskottavuutta, mikä hyödyttää osallistumista.

Tutkimukseni kohteena tämän viitekehityksen puitteissa on kaupunginosayhdistyksen kautta tapahtuva osallistuminen kaupunkisuunnitteluun. Yhdistysten toimintaa Bourdieun käsitteillä analysoineen Martti Siisiäisen (2010) mukaan yhdistystoiminta avaa mahdollisuuksia sellaisille henkilöille, joilla on yhdistyksessä toimimiseen tarvittavia resursseja. Resursseilla Siisiäinen viittaa paitsi tietoon ja taitoon myös pelisilmään, pelin tajuun ja itsevarmuuteen. Siisiäisen mukaan osallistuminen yhdistystoimintaan voi muodostua hankalaksi sellaisille henkilöille, joilla on vain vähän sopivaa kulttuurista, taloudellista ja sosiaalista pääomaa. (s. 28.)

Kaupunginosayhdistystoiminta Helsingin Arabian alueella tarjoaa kiinnostavan tapauksen kulttuuristen resurssien tarkasteluun. Kansalaistoiminta kaupunkisuunnitteluun liittyen on ollut alueella aktiivista, ja kulttuuristen resurssien avulla voidaan tarkastella, millaisia resursseja toimintaan osallistuminen vaatii asukkailta, millaiset asukkaat siinä toimivat ja ketkä jäävät toiminnan ulkopuolelle.

3.3 Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun viitekehys

Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun ymmärtämiseksi väitöstutkimukseni yhteenvedossa tarkastelen, millaisena kansalaisten ja viranhaltijoiden välinen suhde näyttäytyy empiirisissä osa-artikkeleissa käytettyjen teoreettisten lähestymistapojen näkökulmista. Lähestymistapani on siis yhdistelmä edellä esitellyistä teoreettisista lähtökohdista. Tällaista eri teoriaperinteistä tulevaa käsitteellistä yhdistelyä voidaan tapaustutkimusten yhteydessä kutsua teoriatriangulaatioksi, jossa samaan ilmiöön sovelletaan toisiaan täydentäviä käsitteellisiä näkökulmia (Laine, Bamberg & Jokinen, 2007, s. 25). Eri teorioiden

yhdistelyä voidaan kutsua myös episteemiseksi pluralismiksi, jossa eri tavoin todellisuu-
desta tietoa tuottavat teoriat täydentävät toisiaan (esim. Zangwill, 2020).

Voi ajatella, että yhteistoiminnallinen, eli tavoitteelliseen yhteistyöhön ja vuoropuhe-
luun perustuva suunnittelu, pyrkii tavallisia kuulemiskäytäntöjä, kuten yksipuolisia lau-
suntomenettelyjä, vahvempaan yhteistyöhön ja yhdessä toimimiseen, jossa viranhaltijat
jakavat suunnittelultaansa kansalaisille eli suunnittelun osallisille. Yhteistoiminnan
haasteena monesti on se, että osallistuvilla kansalaisilla ei käytännössä kuitenkaan ole
mandaattia varsinaisten suunnitteluratkaisujen tai päätösten tekemiseen, ja osallistumis-
prossin tai yhteistoiminnan tuloksia käytetään lopulta suunnitteluprosessissa ja edustuk-
sellisessa päätöksenteossa yhtenä selvityksenä muiden joukossa. Kansalaisten osallistu-
misen ja yhteistoiminnan integroiminen kunnan toimintaan törmää perinteisen hallin-
non rationaliteettiin, jota ohjaavat edustuksellinen päätöksenteko, selkeät tilivelvolli-
suussuhteet ja asiantuntijatiedon valta-asema (Bäcklund, 2007, s. 238–240; Klijn, 2011;
Kurkela, 2022, s. 28).

Kommunikatiivisen suunnitteluteorian ihanteiden mukaisesti kansalaisten ja viran-
haltijoiden välille pitäisi syntyä suhde, jossa kansalaiset voisivat päästä deliberatiivisen
demokratian periaatteiden mukaisesti keskustelemaan suunnittelua koskevista kysymyk-
sistä yhdessä viranhaltijoiden kanssa, ja viranhaltijoiden valta tällaisen suhteen, eli käy-
tännössä osallistumistilanteen, luomisessa on keskeinen. Kansalaisten ja viranhaltijoiden
välisen suhteen syntymisen ja yhteistoiminnan edellytys on tällaisten osallistumismah-
dollisuuksien luominen.

Suunnittelukysymysten politiikka -lähestymistavan mukaan kansalaisten ja viranhal-
tijoiden välinen suhde syntyy kuitenkin vain silloin, kun suunnittelussa oleva asia politi-
soituu ja herättää kansalaisten mielenkiinnon. Politisoitumisessa on oleellista julkisuus
ja miten suunnittelukysymykset tulevat kansalaisten tietoon. Vaikka viranhaltijat olisivat
myötämielisesti mahdollistamassa suhteen syntymistä, yhteistoiminnan onnistuminen
riippuu siitä, kiinnostaako käsillä oleva suunnittelukysymys kansalaisia.

Bourdieuin kulttuurisen pääoman käsitteistön näkökulmasta kansalaisten ja viranhal-
tijoiden välinen suhde on mahdollista syntyä vain silloin, kun kansalaisilla on riittävästi
kulttuurisia resursseja osallistumistilanteeseen ja siten yhteistoimintaan mukaan tulemi-
seen. Viranhaltijoilla on vakiintuneet käytäntönsä, miten kansalaisia osallistetaan suun-
nitteluprosesseihin, ja näihin käytäntöihin osallistuminen vaatii bourdieulaisittain tapo-
jen resursseja.

Näistä kolmesta teoreettisesta näkökulmasta koostuu tämän tutkimuksen teoreetti-
nen viitekehys, ja tarkastelen, miten nämä näkökulmat tulevat esiin tutkimissani osallis-
tumistilanteissa. Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun viitekehys tekee synteisiä
eri teoreettisista lähestymistavoista tutkimani ilmiön eli kansalaisten ja viranhaltijoiden

välisen yhteistoiminnan tasolla. Yhteistoiminta kansalaisten ja viranhaltijoiden välillä on mahdollista vain, jos viranhaltijat mahdollistavat tavoitteellisen yhteistyön ja vuoropuhelun, mutta vaatii onnistuakseen myös sen, että kansalaiset ovat kiinnostuneita kyseessä olevasta suunnittelukysymyksestä ja kansalaisilla on riittävästi kulttuurisia resursseja yhteistoimintaan osallistumiseen. Taulukossa 1 esittelen tarkemmin käyttämäni teoriatriangulaation ja eri teorioista tulevien käsitteiden väliset suhteet.

Taulukko 1. Teoreettisten lähestymistapojen ja keskeisten käsitteiden väliset suhteet

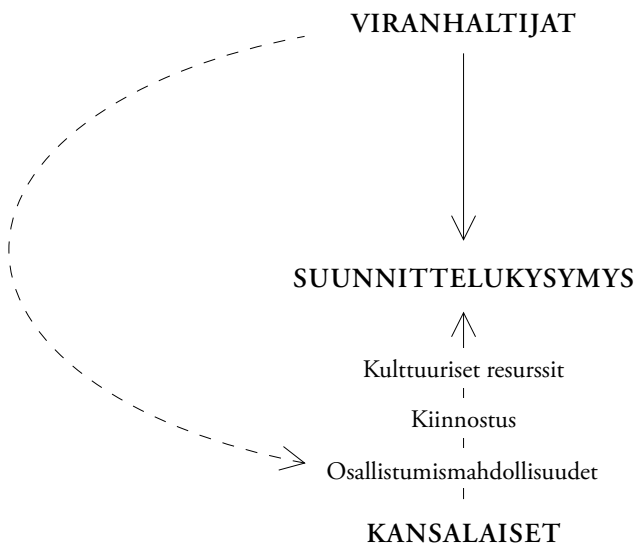
	Kommunikatiivinen suunnitteluteoria	Suunnittelukysymysten politiikka	Osallistumisen kulttuuriset resurssit
Kansalaisten ja viranhaltijoiden suhde	Kansalaiset voivat keskustella suunnittelukysymyksistä viranhaltijoiden kanssa idealisissa puhetilanteissa	Kansalaiset osallistuvat silloin, kun suunnittelukysymys kiinnostaa, eli suhde syntyy vain silloin	Suhteen syntyminen eli osallistuminen edellyttää kulttuurisia resursseja, erityisesti tapojen resursseja
Osallistumisen ja yhteistoiminnan suhde	Suunnittelijat mahdollistavat omalla toiminnallaan kansalaisten osallistumisen yhteistoimintaan	Suunnittelukysymyksestä kiinnostuneet kansalaiset osallistuvat yhteistoimintaan	Ominaisuuksiltaan ja taidoiltaan oikeanlaiset kansalaiset osallistuvat yhteistoimintaan
Yhdenvertaisuuden ja tasavertaisuuden rooli	Suunnittelijat toimivat mediaattoreina erilaisten intressien välillä ja voivat halutessaan myös puolustaa marginaalisessa asemassa olevien ryhmien etua	Lähestymistapa tuo näkyväksi ihmisten välisiä eroja valmiudessa osallistua yhteistoimintaan kiinnostuksen kohteiden mukaan	Lähestymistapa tuo näkyväksi kansalaisten erilaiset resurssit yhteistoimintaan osallistumisessa ja lisää ymmärrystä tasavertaisuudesta tältä osin

Soveltamani teoreettiset lähestymistavat tarjoavat yhdessä monipuolisen teoreettisen pohjan yhteistoiminnan tarkasteluun ja ymmärtämiseen. Kommunikatiivinen suunnitteluteoria painottaa kaupunkisuunnittelijoiden työtä yhteistoiminnan mahdollistamisessa ja heidän mediaattorirooliaan kansalaisten erilaisten mielipiteiden tasapainottajina ja yhteisymmärryksen edistäjinä (Innes & Booher, 1999; Healey, 1997; Forester, 1999; Tayebi, 2013). Toisaalta osassa teorian sisällä käydystä keskustelusta on korostettu suunnittelijoiden roolia marginaalisessa asemassa olevien asukkaiden äänen puolustajana ja esiin nostajana (esim. Davidoff, 1965; Friedman, 1987; Sager, 2013).

Suunnittelukysymysten politiikka ja osallistumisen kulttuuriset resurssit puolestaan tarjoavat näkökulmia erityisesti tasavertaisten (equitable) osallistumismahdollisuuksien ymmärtämiseen kansalaisten osallistumisen näkökulmasta ja laajentavat tarkastelua, miksi samat osallistumiskanavat kaikille eivät riitä yhdenvertaisuuden toteutumiseen käytännössä. Ne tuovat keskusteluun ulottuvuudet siitä, että kiinnostus suunnittelukysymystä kohtaan ja riittävät resurssit osallistumiseen ovat tärkeitä elementtejä kaupunkisuunnitteluun osallistumisessa ja yhteistoiminnan syntyisessä. Suunnittelukysymysten politiikka tuo esiin kansalaisten ja kansalaisryhmien välisiä eroja heidän kiinnostuksen kohteittensa näkökulmasta esittämällä, että osallistuminen vaatii kiinnostusta suunnittelukysymystä kohtaan. Bourdieulainen lähestymistapa tuo esiin resurssinäkökulman valottamalla, että osallistuminen yhteistoiminaan vaatii kansalaisilta käytännössä monenlaisia tietoja ja taitoja.

Suunnittelun kommunikatiivisuutta on tutkimuksessa tarkasteltu muun muassa mittaamalla kansalaisten ja viranhaltijoiden välisen yhteistoiminnan tasoa erilaisten asteikkojen avulla (esim. Arnstein, 1969; Frey ym., 2006; Niitamo & Sjöblom, 2018). Asteikot eivät kuitenkaan pysty analysoimaan kansalaisten erilaisia kykyjä ja ominaisuuksia yhteistoimintaan osallistumisessa, vaan asteikkomalleissa kansalaiset esitetään tavallisesti ”samanlaisina”, joilla on samanlaiset valmiudet osallistua yhteistoimintaan suunnittelussa, mikä ei käytännössä pidä paikkaansa (esim. Leino & Puumala, 2020). Tutkimukseni analysoi asteikkomalleja hienovaraisemmin kansalaisten ja viranhaltijoiden välistä suhdetta ja tuo esiin kansalaisten erilaisia ominaisuuksia ja taitoja yhteistoimintaan osallistumisessa. Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun viitekehyksen avulla on mahdollista analysoida osallistumisen yhdenvertaisuuteen ja tasavertaisuuteen liittyvää haastetta kaupunkisuunnittelussa.

Kuvio 1. Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun malli



Kolmesta erilaisesta teoreettisesta lähestymistavasta rakentamani yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun viitekehys voidaan esittää myös kuvion muodossa (kuvio 1) viranhaltijoiden, suunnittelukysymyksen ja kansalaisten välisten suhteiden avulla. Viranhaltijoilla on suora pääsy suunnittelukysymyksen muotoilemiseen, ja he tarjoavat kansalaisille siihen myös osallistumismahdollisuuksia. Päästäkseen vaikuttamaan suunnittelukysymykseen ja osallistumaan yhteistoimintaan kansalaisilla tulee olla lisäksi kiinnostusta suunnittelukysymystä kohtaan sekä kulttuurisia resursseja yhteistoimintaan osallistumiseen.

4 TUTKIMUSASETELMA

Artikkelimuotoinen väitöstutkimukseni koostuu kolmesta itsenäisestä tapaustutkimuksesta, jotka valottavat kansalaisten ja viranhaltijoiden välisen yhteistoiminnan mahdollisuuksia ja esteitä Helsingissä ja Tampereella. Tapaustutkimusten kohteina ovat Helsingin kaupunkisuunnittelijoiden työkäytännöt kaupungin sähköisissä osallistumiskanavissa ja sosiaalisessa mediassa, osallistumisprosessin vaikutus suunnittelukysymyksen muotoutumiseen Tampereen Hiedanrannan osayleiskaavan uudistamisessa ja asukasaktiivien kulttuuriset resurssit asuinalueen täydennysrakentamisen suunnitteluun osallistumisessa Helsingin Arabian alueella. Laadullinen tutkimusotteeni kiinnittyy tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tässä luvussa esittelen käyttämäni tutkimusmenetelmät ja tutkimustapauksieni tutkimusasetelmat.

4.1 Tapaustutkimus menetelmänä

Väitöstutkimukseni osa-artikkeleita yhdistää se, että ne ovat kaikki tapaustutkimuksia. Tapaustutkimusta on kuvattu tutkimustavaksi, jonka sisällä voidaan käyttää erilaisia aineistoja ja menetelmiä. Tapaustutkimuksessa keskitytään yleensä yhteen tapahtumaan tai ilmiöön, ja sen päämääränä on hankkia tietoa ja syventää ymmärrystä kohteestaan. Tapaustutkimus pyrkii keräämään monipuolista tietoa ilmiöstä ja tarjoamaan perusteellisen kuvauksen tutkittavasta kohteesta. (Laine, Bamberg & Jokinen, 2007, s. 9–10.) Tapaustutkimuksen piirteitä ovat kokonaisvaltainen analyysi ”luonnollisesti ilmenevästä” tapauksesta, kiinnostus sosiaaliseen prosessiin, monenlaisten aineistojen ja menetelmien käyttäminen sekä aiempien tutkimusten hyödyntäminen (Flyvbjerg, 2011; Laine, Bamberg & Jokinen, 2007; Yin, 2018). Tapaustutkimuksessa hyödynnetään tavallisesti induktiivista päättelyä eli liikutaan yksityisestä kohti yleistä (Laine, Bamberg & Jokinen, 2007, s. 29).

Tapaustutkimukselle ominaista on, että tutkittavan ilmiön ja tutkimuksen kontekstin rajat ovat häilyvät. Kokonaiskuvan hahmottamista varten tutkimuksessa hyödynnetään eri tyyppisten aineistojen yhdistämistä. Tavoitteena on saavuttaa datan konvergoituminen eli sen sulautuminen yhdeksi kokonaisuudeksi. Tyypillisesti tapaustutkimuksen

analyysissä hyödynnetään teoriaan nojaavaa tulkintaa. (Yin, 2018, s. 15.) Erona esimerkiksi tilastolliseen tutkimukseen tapaustutkimuksessa kohteena on pieni joukko tapauksia, tyypillisesti vain yksi tapaus, ja kerätty aineisto kattaa laajasti tapauksen eri ulottuvuuksia (Laine, Bamberg & Jokinen, 2007; Flyvbjerg, 2001; Flyvbjerg, 2011). Kiinnostava tutkimustapaus kuvaa Bent Flyvbjergin (2001) mukaan jollain tavalla ”epätyypillistä tapausta”, joka herättää tutkimuksellisen mielenkiinnon ja josta voidaan oppia muihin vastaavanlaisiin tapauksiin. Flyvbjerg (2011) painottaa, että tapaustutkimuksen kontekstisidonnaisuus on sen vahvuus. Tarkan ja tiheän kontekstinkuvauksen kautta tapaustutkimus pystyy kertomaan yksittäistä tapausta yleisemmästä ilmiöstä, tuomaan tutkimuksen tuloksiin syvyyttä ja antamaan niille merkityksen. (s. 302–304.) Samoin sosiaalisten liikkeiden tutkijat David A. Snow ja Danny Trom (2002) korostavat yksityiskohtaista ja kokonaisvaltaista kontekstin kuvaamista tapaustutkimuksessa tärkeänä (s. 149). Snown ja Tromin mukaan tapaustutkimuksessa on keskeistä moniperspektiivisyys, ja tutkijan täytyy huomioida tapauksen eri toimijoiden näkökulmat analyysin tekemisessä (s. 154). Flyvbjergin (2001) mukaan yhteiskuntatieteiden tehtävänä on tutkia ja analysoida yhteiskunnallisia prosesseja käytäntöjen kautta ja tunnistaa prosessien poliittisuus ja arvosidonnaisuus (s. 129–140). Hyvät esimerkit ovat hänen mukaansa ensiarvoisen tärkeitä oppimisen ja muutoksen kannalta. (Flyvbjerg 2001, 71–73.) Markus Laine, Jarkko Bamberg ja Pekka Jokinen (2007) ovat erottaneet tapaustutkimuksia käsittelevästä kirjallisuudesta seitsemän erilaista tapaustutkimuksen tyyppiä: kriittisen, äärimmäisen, ainutlaatuisen, tyypillisen, paljastavan, tulevaisuudesta kertovan ja pitkäjänteiseen perustuvan (s. 32).

Oman tutkimukseni perusteella ajattelen, että tapaustutkimuksen tyypittely ei ole tutkimuksen tekemisen näkökulmasta tärkeää tai tarkoituksenmukaista, koska kukin tapaustutkimus on yksilöllinen ja omanlaisensa. Tärkeämpää on tutkimuksen kohteena olevan ilmiön tunnistaminen ja sen analysoinnissa sovelletun teorian soveltuvuus tutkimuksen tekemiseen. Tutkijan täytyy kriittisesti arvioida ja reflektoida, kuvaako tutkimustapaus ja erilaisten aineistojen varaan rakennettu tutkimusasetelma todella tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Tapaustutkimuksen kohdalla mielestäni on kiinnostavaa pohtia niiden yleistettävyyttä. Toistuuko Hiedanrannassa toteutunut dynamiikka kansalaisten ja suunnittelijoiden välillä myös muissa vastaavissa osallistavissa suunnittelutapauksissa, ja onko tietoon ja taitoon perustuva itseorganisoituva kansalaistoiminta samanlaista Arabianrannassa kuin myös esimerkiksi muualla Pohjoismaissa? Robert K. Yin (2018) on todennut, että tapaustutkimuksen avulla on mahdollista tehdä niin kutsuttua analyttistä yleistämistä käytetyn teorian avulla eritoten suhteessa samankaltaisiin tapauksiin (s. 38). Snown ja Tromin (2002) mukaan tapaustutkimuksen avulla on mahdollista tehdä kolmenlaista teoreettista yleistämistä: teoreettisia löydöksiä, teorioiden laajennuksia

lisäämällä teoreettiseen viitekehykseen joitain empiriasta nousevia elementtejä sekä teorian jalostamista täsmentämällä tai muokkaamalla teoriaa jollain tavalla (s. 164–165). Markus Laine ja Lasse Peltonen (2007) ovat nähneet tapaustutkimusten olevan ikkunoita muutokseen, ja tähän metaforaan voin itsekkin samaistua (s. 98). Vaikka tutkimustapaukseni eivät välttämättä ole flyvbergläisittäinen epätyypillisiä tapauksia sinänsä, ne kuvaavat kukin kansalaisosallistumisen ja yhteistoiminnan käytännöissä tapahtuvia muutoksia kaupunkisuunnittelun kontekstissa ja tarjoavat näin ikkunan yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin.

Koska osallistumiskäytäntöjen kenttä suomalaisessa kaupunkisuunnittelussa on kirjava ja esimerkiksi systemaattinen kvantitatiivinen tutkimus mahdotonta, tapaustutkimuksellinen ote on perusteltu. Tapaustutkimuksista saadaan ymmärrystä kansalaisten ja viranhaltijoiden välisestä vuorovaikutuksesta ja yhteistoiminnasta kattavammin suhteuttamalla tutkimustulokset laajempaan suomalaiseen kuntakenttään. Tässä tutkimuksessa tarkastelen kolmea tapausta, jotka käsittelevät kansalaisosallistumista kaupunkisuunnittelun käytännöissä Helsingissä ja Tampereella ja joissa korostuu asukkaiden myönteinen ja proaktiivinen suhtautuminen kaupungin kehittämiseen. Ne pystyvät tuottamaan siis yksittäistä tapausta yleisempää tietoa samakaltaisista suurten suomalaisten kaupunkien suunnitteluprosesseista.

4.2 Tulkitseva politiikka-analyysi

Metodologisesti väitöstutkimukseni edustaa myös tulkitsevaa politiikka-analyysiä, jonka määritelmien mukaan siinä on keskeistä *politiikkaprosessien* ja *merkitysten* tutkiminen ja se, kuinka kamppailut erilaisista merkityksistä vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen ja instituutioihin (Häikiö & Leino, 2014, s. 10; Wagenaar, 2011, s. 3). Tulkitsevassa politiikka-analyysissä kiinnostuksenkohteena ovat toimijat yhteiskunnallisissa käytännöissä, ja lähestymistapa on tilannesidonnainen (Häikiö & Leino, 2014, s. 10, Yanow, 2007). Tulkitseva politiikka-analyysi kiinnittyy tieteenfilosofisesti erityisesti fenomenologiaan, hermeneutiikkaan ja Frankfurtin koulukunnan kriittiseen teoriaan ja sopii yhteen 1900-luvun alun pragmatismiin ja myöhemmin syntyneen feministisen epistemologian kanssa (Yanow, 2006, s. 7). Tulkitseva politiikka-analyysi eroaa aiemmasta positivistisesta, asioiden mittaamiseen pyrkineestä yhteiskuntatieteestä (Wagenaar, 2011, s. 71; Yanow, 2007). Tulkitsevassa politiikka-analyysissä todellisuus nähdään sosiaalisena ja materiaalisena konstruktiona (esim. Häikiö & Leino, 2014).

Tutkimukseni asettuu tulkitsevan politiikka-analyysin hermeneuttiseen traditioon, johon kuuluu fenomenologinen oletus siitä, että eri politiikkatoimijoiden (tässä

viranhaltijat, poliitikot, kansalaiset, rakennusliikkeet) kokemukset ovat avain asioille annettujen merkitysten ymmärtämiseen. Traditiossa on kolme erilaista tutkimuksellista lähestymistapaa: laadullinen politiikkatutkimus, kehysanalyysi ja hallinnan tulkinta. (Wagenaar, 2011, s. 71.) Tyypillinen laadullinen politiikkatutkimus on Hendrik Wagenaarin (2011) mukaan jostakin politiikka-aloitteesta tehty tapaustutkimus, joka illustroi tiettyä teoreettista tulokulmaa. Laadullisessa politiikkatutkimuksessa aineistonkeruumenetelmällä ja selitysstrategioilla on yhteys empiiriseen todellisuuteen, ja aineiston koodaaminen ja muistiinpanojen tekeminen ovat tärkeitä analyttisiä hetkiä. Merkityksiä etsitään siis teorian ja aineiston vuoropuheluna. Tutkimuksen haasteina nähdään käytetyn aineiston puolueellisuus, esimerkiksi vain yksi näkökulma, riittämätön laatu tai suppeus (esim. asiakirjat). On myös nähty, että se ei keskity riittävästi vallankäyttöön ja konflikteihin. (Wagenaar 2011, s. 72–75.) Kehysanalyysissä kehys (frame) kuvaa Wagenaarin (2011) mukaan syyn ja tarkoituksen välistä suhdetta, tuo analysoitaviksi arvot ja toiminnan politiikan (policy) takana. Hermeneuttisen kehysanalyysin avulla tutkija pääsee eteenpäin merkitysten kuvaamisesta ja syventämään kriittistä analyysiä oletuksista, uskomuksista ja pyrkimyksistä politiikan takana. Kehysanalyysi tuo esille politiikalle ominaisen perspektiivisyyden. Kehyksen määrittelemisen ja tunnistamisen voi kuitenkin olla vaikeaa. Myös tämän lähestymistavan kritiikkinä on nähty, että se ei pääse käsiksi vallan kysymyksiin. (s. 81–85.) Hallinnan tulkinta puolestaan keskittyy Wagenaarin (2011) mukaan politiikkaverkostojen sosiaaliseen rakenteeseen yksilöiden merkitysten muodostamisen kautta. Tämä lähestymistapa yhdistää toiminnan uskomuksiin ja haluihin, jotka tuottavat toimintaa. Tässä lähestymistavassa etnografia nähdään hyvänä menetelmänä. (s. 90–95.)

Oma tutkimukseni edustaa vahvimmin Wagenaarin jäsenyyksessä laadullisen politiikkatutkimuksen ja kehysanalyysin lähestymistapoja. Väitöstutkimukseni sisältää dokumentti-, haastattelu-, kysely- sekä sosiaalisen median aineistoa. Osa-artikkelien I ja II analyysimenetelmänäni käytän käsitteellistä tulkintaa tai teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, jossa empiiristä aineistoa analysoidaan käsitteellisesti tiettyssä teoreettisessa viitekehysessä aineiston teemoittelun ja kategorisointien avulla (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 114.) Kolmannessa osa-artikkelissa käytän analyysimenetelmänä teorialähtöistä kehysanalyysiä (Goffman, 1974; Entman, 1993).

Kaikissa osa-artikkeleissa tutkitaan eri toimijoiden (kaavoittajien, arkkitehtien ja kansalaisaktiivien) antamia merkityksiä kansalaisosallistumiselle. Merkitykset ilmenevät siinä, miten kaavoittajat, arkkitehdit ja kansalaisaktiivit puhuvat osallistumisesta ja sen roolista suunnitteluprosesseissa sekä siinä, mitä osallistumisella kussakin tilanteessa tarkoitetaan ja tavoitellaan. Tutkimusaineisto resonoi tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohtaan, että tutkimuksen kohteena oleva käsite osallistuminen saa merkityksensä

erilaisten merkityskamppailujen tuloksena ja osaltaan näin muokkaa ihmisten toimintaa ja pidemmällä aikavälillä myös kaupunkisuunnittelun instituutioita.

4.3 Artikkelien tutkimusasetelmat

Tutkimus koostuu kolmesta osa-artikkelista, joissa tarkastellaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kaavoitusprosessiin kaupungin sähköisissä osallistumiskanavissa ja sosiaalisessa mediassa, suunnittelukilpailun yhteydessä sekä kirjallisten mielipiteiden ja kaupunginosayhdistystoiminnan kautta. Oheisessa taulukossa on kuvattu osa-artikkelien osallistumuodot, tutkimusaineistot, osallistujien profiilit sekä kansalaisten ja viranhaltijoiden suhteet kussakin osatutkimuksessa (taulukko 2).

Taulukko 2. Tutkimustapaukset ja niiden aineistot

	Artikkeli I	Artikkeli II	Artikkeli III
Osallistumuoto	Sosiaalinen media ja sähköiset osallistumiskanavat	Työpajasarjana toteutettu osallistumisprosessi	Kaupunginosayhdistyksen kautta tapahtuva osallistuminen
Tutkimusaineisto	Kysely, viranhaltijoiden haastattelut ja sosiaalisen median tarkkailu	Työpajojen äänitykset ja litte-raatiot, asiantuntijahaastattelut ja suunnitteludokumentit	Kaupunginosa-aktiivien haastattelut, dokumenttiaineisto
Osallistujaprofiili	”Asiantuntijakansalaiset” sosiaalisessa mediassa	Alueen kehityksestä kiinnostuneet kaupunkilaiset	Kaupunginosa-aktiivit, aktiiviset asukkaat
Kansalaisten ja viranhaltijoiden suhde	Kansalaiset ja viranhaltijat osallistujina, viranhaltijat pääosin seuraajina	Kansalaiset ja viranhaltijat osallistujina saman pöydän ääressä	Kansalaiset osallistujina, viranhaltijat kirjallisten mielipiteiden vastaanottajina

4.3.1 Artikkelin I: The intermediating role of municipal urban planners in online discussions with citizens

Ensimmäisessä osa-artikkelissa tutkimme kaupunkisuunnittelijoiden roolia verkkokeskusteluissa kommunikatiivisen suunnitteluteorian viitekehyksessä. Suunnittelijoiden työtä säätelee hallintolaista (6§) tuleva yhdenvertaisuusperiaate. Tarkastelemme artikkelissa, millaisia merkityksiä suunnittelijat antavat osallistumisen yhdenvertaisuuden toteutumiselle verkossa. Tutkimus keskittyy siihen, kuinka suunnittelijat ymmärtävät yhdenvertaisuuden ja miten suunnittelijat kokevat oman tehtävänsä osallistumisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisilla (equal) osallistumismahdollisuuksilla tarkoitamme artikkelissa samojen osallistumiskanavien tarjoamista kaikille kansalaisille. Tasa-vertaiset (equitable) osallistumismahdollisuudet viittaavat siihen, että suunnittelijoiden tulee huomioida kansalaisten erilaiset kyvyt ja ominaisuudet osallistumisessa ja tehdä jalkautuvaa työtä erityisryhmien tavoittamiseksi (Abdullah ym., 2016; Gutmann & Thompson, 2004).

Tutkimuksen aineisto koostuu verkkokyselystä, joka suoritettiin Helsingin kaupunkiympäristön toimialan työntekijöille vuonna 2017 sekä kyselyn jälkeisistä kaupunkisuunnittelijoiden fokusryhmähaastatteluista. Artikkelissa analysoimme verkkokeskusteluja, joita käydään sekä sosiaalisessa mediassa että viraston omilla verkkosivustoilla. Artikkelin teoreettinen tausta perustuu John Foresterin (1989; 1999) ajatuksiin deliberatiivisesta suunnittelusta, jossa suunnittelijan roolina on edistää vallan tasaamista, esimerkiksi puolustamalla marginaalisten ryhmien etua. Foresterin mukaan suunnittelijat voivat tasata valtaa säätelemällä jakamaansa informaatiota eri väestöryhmien kesken.

Kysymme artikkelissa, millaisia jännitteitä kaupunkisuunnittelijat kokevat toimissaan ”vallan tasaajina” verkossa. Tutkimuksen kohteena ovat siis viranhaltijoiden käsitykset omasta toiminnastaan. Tutkimuksen analyysimenetelmänä on käytetty osittain teoriaohjaavaa (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 133) ja osittain aineistolähtöistä sisällönanalyysiä (emt, 122). Tutkimuskysymyksen ajatus ”vallan tasaamisen” tutkimisesta nousi kommunikatiivisesta suunnitteluteoriasta, mutta aineiston tarkastelu jännitteiden kautta syntyi aineiston koodaamisen yhteydessä, kun teemoittelun ja kategorisointien myötä aineistossa oli nähtävissä selviä jännitteitä, miten kansalaisosallistumisen mahdollistamisesta ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta puhuttiin.

Artikkeli on yhteiskirjoitettu Annaliina Niitamon kanssa. Minä toimin artikkelin päävastuullisena kirjoittajana ja vastasin yksin haastatteluaineiston keräämisestä. Kyselyaineiston keräämisen, aineiston analyysin ja teoreettiskäsitteellisen työn ideoimme ja toteutimme yhteistyössä Niitamon kanssa. Tutkimuksestamme syntyi myös toinen

Yhdyskuntasuunnittelu-lehdessä julkaistu artikkeli, jossa hyödynsimme kyselyn määrällistä aineistoa (Niitamo & Sjöblom, 2018).

Lähdimme toteuttamaan tutkimusta ottamalla yhteyttä kaupunkiympäristön toimialan (silloisen kaupunkisuunnitteluviraston) viestintään, josta meidät ohjattiin hakemaan tutkimukselle tutkimuslupa, joka myönnettiin. Toteutimme kyselyn verkkokyselynä Helsingin yliopiston e-lomake-palvelun avulla, ja kyselyn jälkeiset fokusryhmähaastattelut toteutin kaupunkiympäristön toimialan (silloisen kaupunkisuunnitteluviraston) tiloissa. Tutkijapositio tämän artikkelin kohdalla oli melko etäinen kyselytutkijan ja haastattelijan positio.

Tutkimuksessa tarkastelemme siis kansalaisosallistumista kaupunkisuunnittelijoiden näkökulmasta sosiaalisessa mediassa sekä viraston omissa sähköisissä osallistumiskanavissa. Sosiaalinen media on kaupunkisuunnittelijoiden työssä melko uusi areena, ja sen rooli osallistumisen kanavana on vielä Suomen kunnissa varsin jäsentymätön (Nummi, 2020). Keskeisillä toimijoilla on ollut haluttomuutta ja osaamattomuutta ottaa sosiaalisen median palveluja ja sovelluksia osaksi kunnan kehittämistä (Hyyryläinen & Tuisku, 2016), ja kaavoittajilla on liian vähän menetelmiä ottaa sosiaalisen median kautta saatavaa dataa osaksi työtään (Nummi, 2019). Sosiaalisen median monista mahdollisuuksista huolimatta sitä käytetään Suomen kunnissa pääasiassa yksisuuntaisena viestintävälineenä, jonka kautta voidaan tiedottaa kansalaisia suunnitteluun liittyvistä asioista. (Hyyryläinen & Tuisku, 2016; Lapintie, 2017; Nummi 2019). Tässä suhteessa tutkimuksen pääasiallisena kohteena oleva sosiaalisen median areena, kaupunkiaktivistien perustama Lisää kaupunkia Helsinkiin -Facebook-ryhmä tekee poikkeuksen. Alustalla voivat keskustella niin kansalaiset kuin viranhaltijat, ja ryhmässä jaetaan suunnitteluun liittyvää materiaalia. Viranhaltijat ovat kuitenkin ryhmässä pääasiassa seuraajan roolissa (Niitamo & Sjöblom, 2018).

4.3.2 Artikkeli II: Crafting a planning issue with citizens in the context of planning competition: a case of ‘Nordic Superblock’

Toisessa osa-artikkelissa tutkimme osallistuvaa suunnittelua uuden raitiotiereitin varrelle rakentuvassa, jopa 25 000 asukkaan ja 10 000 työpaikan kaupunginosassa Hiedanrannassa Tampereella. Kaupunginosaa kehitetään erilaisten kokeilujen avulla. Aktiiviset asukkaat ovat keskiössä myös tässä, koska alueen ideakilpailun voittajasuunnitelmien jatkokehittämisessä suunnittelutyöpajoihin kutsuttiin asukkaita avoimella kutsulla. Työpajoissa kohtasi alueen kehitykseen myönteisesti suhtautuvien kaupunkilaisten, arkkitehtien ja kaavoittajien tietotaito. Työpajoja voidaan pitää eräänlaisena demokraattisena

innovaationa suunnittelukilpailujen demokratisoimiseksi. Suunnittelukilpailuja pidetään hyvänä tapana löytää toimivia suunnitteluratkaisuja (Bern, 2017), mutta tutkimustietoa kansalaisosallistumisen yhdistämisestä niihin on vain vähän (Garde, 2014; White, 2014). Suunnittelukilpailujen tutkimukset käsittelevät pääasiassa kilpailuprosessin etenemistä, kuten tuomariston valintaa ja valintamenettelyjen arviointia sekä sitä, kuinka siihen osallistuvat toimijat – tuomariston jäsenet, arkkitehdit ja tilaaja – käsittelevät roolinsa haasteita (Bern, 2017; Crossman, 2015; Cucuzzella, 2015).

Tutkimus kuvaa prosessia, joka käynnistyi Tampereen Hiedanrannan kansainvälisen ideakilpailun jälkeen. Ideakilpailun voittajien julkistamisen jälkeen vuoden 2017 alussa *Dwellers in agile cities* -tutkimushanke järjesti neljä jatkotyöpajaa yhteistyössä Tampereen kaupungin kanssa Hiedanrannan kartanolla. Tutkimuksen aineisto koostuu näissä osallistavissa työpajoissa keväällä 2017 käydyistä keskusteluista sekä mukana olleiden kaa-voittajien ja arkkitehtien haastatteluista.

Kevään 2017 työpajat aloittivat noin vuoden kestäväen yleissuunnitteluvaiheen, minkä jälkeen suunnittelu jatkui ensimmäisten asemakaavojen laadinnalla yleissuunnitelman pohjalta. Tutkijat olivat mukana järjestämässä työpajoja, joten artikkelissa on toimintatutkimuksellinen ote. Toimintatutkimus on tutkimusstrategia, jossa tutkijat osallistumalla kohdeyhteisön toimintaan pyrkivät kohdeyhteisön kanssa ratkaisemaan ongelmia, saavuttamaan yhteiset tavoitteet ja tutkimaan ongelmien ilmenemistä (Jyrkämä, 1978, s. 39). Artikkelissa tarkastelemme, kuinka eri toimijat osallistuivat suunnittelutavoitteiden tuottamiseen työpajasarjassa ja sitä seuranneessa alueen yleissuunnittelun vaiheessa, ja kuinka kansalaisten osallistuminen voitaisiin paremmin liittää osaksi arkkitehtuuri- ja suunnittelukilpailujen käytäntöjä. Tarkastelun kohteena on diskursiivisten ja materiaalisten käytäntöjen yhteen kietoutuminen, jonka juuret ovat tieteen ja teknologian tutkimuksessa (Gomart & Hajer, 2003; Marres, 2007; Leino & Laine, 2012).

Suunnitteluprosessissa keskeinen tulos ja esiin noussut suunnittelukysymys oli ”superkortteli”, ja kysymme artikkelissa, miten tämä suunnittelukysymys syntyi ja miten suunnittelukysymys haastoi nykyistä markkinavetoista suunnittelujärjestelmää. Aineiston analyysissä hyödynnetään tapaustutkimukselle tyypillistä eri aineistojen yhdistelyä. Aineistona toimivat työpajojen äänitykset ja litteraatiot, asiantuntijahaastattelut ja suunnitteludokumentit. Analyysissä hyödynnetään Kristin Asdalin (2015) käsitteitä uudelleen ajoittaminen (*re-timing*) ja uudelleen sijoittaminen (*re-locating*). Asdalin mukaan uudelleen ajoittaminen ja uudelleen sijoittaminen ovat suunnittelukysymyksiä muokkaavaa työtä, jota tapahtuu erityisesti dokumenttien kautta. Uudelleen ajoittaminen viittaa suunnittelukysymyksen käsittelyn aikaan, ja uudelleen sijoittaminen viittaa siihen, millä hallinnon tai politiikan tasolla suunnittelukysymyksestä huolehditaan.

Artikkeli on yhteiskirjoitettu Jenni Kuopan, Markus Laineen ja Elina Alatalon kanssa. Minä toimin artikkelin päävastuullisena kirjoittajana ja vastasin työpaja-aineiston analysoinnista. Tein yhteistyötä *Dwellers in agile cities* -tutkimushankkeen kanssa, ja koska en ollut mukana suunnittelemassa enkä järjestämässä työpajoja, vastasin erityisesti työpaja-aineiston analysoinnista. Voi kuitenkin sanoa, että tutkimuksessa oli mukana myös toimintatutkimuksellisia elementtejä, koska ilman tutkimushanketta koko osallistumisprosessia ei olisi järjestetty. Koska tutkijat olivat järjestämässä työpajoja, tutkijat osaltaan olivat vaikuttamassa tutkimuksen tuloksiin. Teoreettis-käsitteellisen työn ja dokumenttiaineiston analyysin ideoimme ja toteutimme yhteistyössä muiden kirjoittajien kanssa.

Arkkitehtuuri- ja suunnittelukilpailut ovat tulleet osaksi suomalaista kaupunkisuunnittelua, ja monesti kilpailun voittajasuunnitelmat ovat kansalaisten kommentoitavana jollain verkkoalustalla (Merikoski, 2020; Nummi ym., 2022). Työpajamuotoista kansalaisosallistumista niihin yhdistetään kuitenkin Suomessa harvoin. Työpajoja itsessään voidaan soveltaa osallistumismuotona kunnissa kaavoituksen yhteydessä ja niiden käyttöön saatetaan myös kannustaa, mutta niiden käytön yleisyydestä ei ole olemassa tutkimustietoa. Työpajasarjan toteuttamisen erityisyydestä Tampereella kertoo se, että sitä ei olisi järjestetty ilman tutkimushanketta.

4.3.3 Artikkelin III: Osallistumisen kulttuuriset resurssit asuinalueen suunnittelussa: tapaustutkimus Arabian alueen täydennysrakentamisesta

Kolmannessa osa-artikkelissa tutkin, millaisia kulttuurisia resursseja kaupunginosa-aktiiveilla on oman asuinalueensa täydennysrakentamisen suunnitteluun osallistumiseen. Tutkimus lisää ymmärrystä, millaisia voimavaroja asukkaat tarvitsevat osallistuakseen yhteistoimintaan kaupunkisuunnittelusta vastaavien viranhaltijoiden kanssa ja millaisia voimavaroja tulisi tavoitella kaikkien asukkaiden ulottuville.

Tutkimuksen kohteena on Helsingin Arabian alue, johon kuuluvat Arabianranta, Toukola ja Vanhakaupunki. Alueella on ollut aktiivista kansalaistoimintaa kaupunkisuunnittelun saralla koko 2010-luvun ajan. Ajallinen tarkastelu alkaa vuodesta 2013, jolloin Helsingin kaupunki toteutti alueellisen osallistumisen kokeilun. Tässä kokeilussa kaupunginosayhdistys Artova ry testasi deliberatiivista asukasraatia ja kehitti samalla alueen asukastalojen toimintaa (Sjöblom, 2014). Tämän jälkeen Artova ry jatkoi toimintaansa perustamalla kaupunkikehitysryhmän, jonka toimintana on ollut tehdä kirjallisia mielipiteitä erilaisiin suunnitteluprosesseihin, kuten kaavamuutoksiin ja liikennesuunnitelmiin. Artova ry toimii periaatteella, joka perustuu toimintaryhmiin, jotka harjoittavat

monipuolista toimintaa. Näitä toimintaryhmiä ohjaa yhdistyksen hallitus, mutta ovat toiminnassaan autonomisia.

Aiempien tutkimusten perusteella on huomattu, että paikallinen asukasaktivismi saa motiivinsa alueen arjessa kohdatuista haasteista, asukasaktivismi on aloitteellista ja pyrkii vaikuttamaan yhteiskuntaan rakentavalla tavalla luomalla uutta yhteisöllisyyttä (Rättilä & Rinne, 2016a; 2016b). Lisäksi asukasaktiivien joukossa on tunnistettu olevan "super-tyyppejä", jotka ovat mukana erilaisissa verkostoissa pyrkien edistämään omia suunniteltutavoitteitaan (Staffans, 2004). Kaupunkisuunnitteluun vaikuttamaan pyrkiviä asukkaita on kuvattu asiantuntijakansalaisiksi (Bäcklund, 2003), joilla on erityisosaamista kaupunkisuunnittelun saralla. Tämä artikkeli tarjoaa tietoa siitä, millaisia voimavaroja hyvinvoivalla alueella asuvilla aktiivisilla kansalaisilla on vaikuttaa kaupunkisuunnitteluun ja miten heidän toimintansa suhteutuu viralliseen kaupunkisuunnitteluprosessiin. Artikkelin analyysi perustuu bourdieulaiseen viitekehykseen kulttuurisesta pääomasta, johon kuuluvat tapojen resurssit, symboliset resurssit ja institutionaaliset resurssit (Bourdieu, 1984; 1986). Tutkimusaineisto koostuu kaupunginosa-aktiivien haastatteluista, jotka on kerätty vuosina 2013 ja 2019, kaupunginosa-aktiivien lähidemokratiapilottia koskeva loppuraportti vuodelta 2014 ja suunnitteluprosesseihin annetut kirjalliset mielipiteet, jotka aktiivit ovat kirjoittaneet vuosina 2016–2020.

Aloin seurata kansalaistoimintaa Arabian alueella vuonna 2013, jolloin Artova ry oli mukana Helsingin kaupungin alueellisen osallistumisen kokeilussa, jossa etsittiin uusia osallistumis- ja vuorovaikutuskeinoja asukkaiden ja hallinnon välille. Tästä prosessista tein pro gradu -tutkielmani, joka valmistui vuonna 2014. Silloin osallistuin itsekin lähidemokratiaryhmän kokouksiin, joten tutkimusmenetelmäni sisälsi myös osallistuvaa havainnointia, jonka perusmääritelmä on se, että tutkija on fyysisesti läsnä tutkimuskohteessaan (Syrjälä ym., 1995, s. 84). Väitöskirja-artikkelia varten keräsin graduaineiston lisäksi uutta aineistoa, tein kaksi uutta ryhmähaastattelua ja keräsin kaikki kaupunginosa-aktiivien tekemät kirjalliset mielipiteet yhdistyksen verkkosivuilta. Artikkelissa tarkastelen tutkimusaineistoa, niin dokumenttiaineistoa kuin litteroituja haastattelujakin, puhtaasti kehysanalyysin avulla, enkä yhdistänyt tutkimukseen osallistuvaa havainnointia. Aineiston analyysissä sovellan kehysanalyysiä, jossa tulkintakehykset on johdettu Bourdieun kulttuurisen pääoman käsitteistöstä. Käsitän kehysanalyysin menetelmänä, jolla rakennetaan rajoitettuja tulkintoja maailmasta (Entman, 1993; Karvonen, 2000). Kehysten avulla voi tunnistaa ja nimetä asioita aineistosta, ja nämä kehykset antavat merkityksen erilaisille tilanteille ja toiminnalle (Seppänen ja Väliaverron 2012, s. 97). Kaupunginosayhdistyksen tai muiden asukas-yhdistysten kautta tapahtuva osallistuminen on hyvin tyypillistä kaupunkisuunnitteluun osallistumisessa (Mäenpää ym., 2000, s. 88–89; Kopomaa, Peltonen & Litmanen, 2008). Erityinen piirre tässä tapauksessa on se, että

aktiivit näkevät toimintansa erilaisena kuin ”perinteisen kaupunginosayhdistystoiminnan”, koska he eivät lähtökohtaisesti vastusta täydennysrakentamista alueelle, vaan pyrkivät löytämään tapoja, kuinka suunnitelmaluonnoksia voisi asukkaiden näkökulmasta parantaa. Tapauksessa on selkeitä Yes in my backyard -toimintaan viittaavia piirteitä. Yimby-ilmion tutkimusta on tehty Suomessa vasta vähän (Kopomaa, 2020, s. 10), vaikka se on kansainvälisessä tutkimuksessa hyvin tunnistettu ilmiö (esim. Holleran, 2021; Tapp, 2021; Wyly, 2021).

5 KANSALAISTEN JA VIRANHALTIJOIDEN YHTEISTOIMINNAN MAHDOLLISUUDET JA ESTEET

Tässä luvussa jäsenän osa-artikkelieni tuloksia osallistumisen ja yhteistoiminnan käsitteiden sekä yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun viitekehyksen avulla (ks. taulukko 1 ja kuvio 1). Tavoitteenani on tehdä synteisiä osa-artikkelien empiirisistä tuloksista ja luoda kokonaiskuvaa kansalaisten ja viranhaltijoiden välisen yhteistoiminnan, eli tavoitteellisen yhteistyön ja vuoropuhelun (esim. Ansell & Gash, 2008; Emerson ym., 2012; Mäntysalo & Bäcklund, 2017), mahdollisuuksista ja esteistä. Kysyn, miten kansalaisten ja viranhaltijoiden välinen yhteistoiminta mahdollistuu kaupunkisuunnittelun käytännöissä, ja millaisia haasteita yhteistoiminnassa on yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta.

Seuraavaksi tarkastelen tätä kysymystä yhteistoiminnan edistämisen ehtojen, yhteistoimintaan osallistumisen edellytysten ja yhteistoiminnan tekemisen jännitteiden näkökulmista.

5.1 Yhteistoiminnan edistämisen ehdot

Yhteistoiminnallinen kaupunkisuunnittelu voi lähteä liikkeelle hallintolähtöisesti (top down) erilaisten osallistamistoimien kautta tai kansalislähtöisesti (bottom up) itseorganisoidun toiminnan kautta esimerkiksi sosiaalisen median ryhmien tai kaupunginosaaktiivien aloitteesta. Yhteistoiminnallinen kaupunkisuunnittelu on kommunikatiivista suunnittelua, jossa suunnittelijoiden rooli institutionaalisen vallan käyttäjinä ja yhteistoiminnan mahdollistajina ovat keskeisiä.

Tässä tulosluvussa kuvaan tutkimuksessani esiin nousseita reunaehtoja yhteistoiminnan toteuttamiselle viranhaltijoiden näkökulmasta. Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun viitekehyksen avulla tunnistamani ehdot liittyvät vuorovaikutuksen henkilö- ja aikaresursseihin, kaavoituksen aikatauluun, poliittisen ohjauksen merkitykseen ja asukastiedon arvostukseen suunnitteluorganisaatiossa (kuvio 2).

Kuvio 2.



Vuorovaikutuksen henkilö- ja aikaresurssit. Maankäyttö- ja rakennuslain säätelemä virallinen kaavoitusprosessi kaupungin ylläpitämine verkkopalveluineen (Artikkeli I) ja hankekohtaisine osallistumisprosesseineen (Artikkeli II) ja kirjallisine mielipiteineen (Artikkeli III), on top down -yhteistoimintaa, jossa viranhaltijoiden rooli toiminnan järjestämisessä ja yhdistämisessä kaavoitusprosessiin on keskeistä. Hallintolähtöisellä osallistumisella on kaavoituksessa institutionaalinen asema, ja suunnittelijoiden on huomioitava sitä kautta tullut palaute jollain tavalla. Maankäyttö- ja rakennuslaki vaatii suunnittelijoilta osallistumis- ja arviointisuunnitelman tekemisen ja osallisten määrittämisen, mutta osallistumistapojen suhteen lainsäädäntö antaa erilaisia mahdollisuuksia. Helsingin kaupunkisuunnittelijoiden työkäytäntöjä koskevassa osatutkimuksessa selvisi, että henkilö- ja aikaresurssit määrittelevät sen, kuinka paljon kussakin hankkeessa on mahdollista laittaa resursseja vuorovaikutukseen ja osallisuustyöhön (Artikkeli I).

Kaavoituksen aikataulu. Maankäyttö- ja rakennuslain määrittelemä prosessi kutsuu kansalaisia yhteistoimintaan kommentointimahdollisuudella, mutta yleensä ensimmäisen kerran vasta kaavan luonnosvaiheessa. Hiedanrannan tapauksessa onnistuttiin synnyttämään kansalaislähtöinen suunnittelukysymys, superkortteli, koska suunnitteluprosessiin tehtiin muokkaavaa työtä ja osallistumisprosessi toteutettiin tavallista aiemmin ennen kaavatyon aloittamista heti suunnittelukilpailun jälkeen (vrt. Asdal, 2015). Suunnittelukysymys sai myös taakseen laajan tuen, ja se pystyi haastamaan suunnittelun markkinatyranniaa (Carmona, 2009). Tutkimassani tapauksessa Hiedanrannassa tuotettu kokemuksellinen tieto oli kuitenkin liian spesifiä suunnitteluvaiheeseen eli yleissuunnitteluun

nähdän. (Artikkeli II.) Kaavoitusprosessiin osallistumiseksi kansalaisen täytyy osata seurata asuinalueelle vireille tulevia kaavahankkeita ja esittää kirjallinen mielipiteensä 14 tai 30 päivän nähtävillä olon aikana. Eli myös ennakkotietoa mielipiteen antamiseksi tarvitaan. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain hengen mukaan osallisille pitäisi tiedottaa kaavamuutoksista, tiedottaminen tapahtuu pääasiassa kaupungin omien kanavien kautta, joiden seuraaminen on asukkaiden omalla vastuulla.

Poliittisen ohjauksen merkitys. Ongelmallista on erityisesti, jos osallistumisprosessin esitys on ristiriidassa lautakunnan tai valtuuston poliittisten voimasuhteiden kanssa. Toisen osa-artikkelin tapauksessa superkortteli-suunnittelukysymys syntyi uudenlaisen osallistumisprosessin eli työpajasarjan tuloksena. ”Superkortteli” ei vielä ollut kehittynyt poliittiseksi ongelmaksi tai konfliktiksi, joka pitäisi ratkaista. Se ei myöskään ollut osallistumisen veturi eikä politisoitumisen kohde. Kuitenkin sen tunnisti ja sitä kannatti monipuolinen joukko ihmisiä, se energisoi mukana olevia toimijoita suunnitteluprosessin aikana ja kyseenalaisti nykyistä markkinavetoista kaupunkikehitystä. Sisällöllisesti rikas osallistumisesta syntynyt raportti ei kuitenkaan saanut valmistelussa suurta painoarvoa, koska tulkintamme mukaan osallistujien ei nähty edustavan laajasti kaupungin asukkaita, eikä sitä lopulta jaettu alueen tulevaisuudesta päättäneille valtuutetuille. Tämä on yksi esimerkki poliittisen ohjauksen merkityksestä, joka on yksi tunnistamistani ehdoista.

Asukastiedon arvostus suunnitteluorganisaatioissa. Aikaisempi tutkimus on osoittanut, että suunnittelijoilla on erilaisia asenteita asukkaiden tarjoamaa kokemuksellista tietoa kohtaan: osa suunnittelijoista pitää sitä suunnittelun kannalta hyödyllisempänä kuin toiset (Puustinen, 2006). Tämä ilmeni myös omassa tutkimuksessani siinä, miten eri tavoin suunnittelijat ajattelivat osallistumisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta (Artikkeli I). Tämä näkyi osaltaan myös suunnittelijoiden asenteessa verkkokeskusteluja kohtaan. Syitä suunnittelijoiden varovaisuuteen kansalaisten kanssa käytävässä verkkokeskustelussa ovat muun muassa erilaiset käsitykset suunnitteluprosesseista ja niissä käytettävästä tiedosta. Sosiaalisessa mediassa suunnittelijat kokevat keskustelijoilla olevan liian vähäinen tietämys suunnittelun monimutkaisesta todellisuudesta. Suunnittelijat eivät näe sosiaalista mediaa oikeana alustana näiden ongelmien ratkaisemiseen. Sosiaalisen median keskustelujen logiikka ja ajallinen rytmi eivät myöskään istu suunnitteluprosessin aika-tauluun tai suunnittelijan virastotyöaikaan (Artikkeli I; ks. myös Niitamo & Sjöblom, 2018). Toisaalta Hiedanrannassa mukana olleet yksittäiset kaupunkisuunnittelijat olivat hyvin myönteisiä kansalaisosallistumista kohtaan, vaikka julkilausumaa ei jaettu lopulta kaupungin päättäjille. Nämä tulokset kertovat siitä, että kaupunkisuunnittelijoiden keskuudessa on kansalaisten kokemuksellista tietoa kohtaan monenlaisia näkemyksiä, ja asenteet sitä kohtaan vaihtelevat myös osallistumistilanteiden mukaan.

Kun yhteistoimintaa Suomessa peilataan kommunikatiivisen suunnitteluteorian idealeihin, huomataan, että suunnittelijoiden valta viranhaltijoina sekä rooli yleisen edun ja tasapuolisuuden vaalijoina on vahva (esim. Puustinen ym., 2017a; Puustinen ym., 2017b). Vaikka osallistumismahdollisuus on lain mukaan olemassa ja laajempaakin osallistumista järjestetään tapauskohtaisesti, suunnitteluratkaisut ovat tiukasti suunnittelijoiden omissa käsissä. Suunnittelijoiden asema Pohjoismaissa ja Suomessa viranhaltijoina on erilainen verrattuna moniin muihin maihin, esimerkiksi Yhdysvaltoihin, jossa kaavoituksesta vastaavat usein yksityisen sektorin konsultit ja jossa on paljon yksityistä maanomistusta (esim. Forester, 1999; 2009).

Yhteistoiminnan edistämisen ehdot ovat suunnittelujärjestelmään liittyviä ominaisuuksia, jotka vaikuttavat siihen, millaisia osallistumismahdollisuuksia kansalaisille on mahdollista järjestää, vaikuttaen näin oleellisesti osallistumisen yhdenvertaisuuden tavoitteluun. Kaavoitusprosessien tiukat aikataulut ja aina rajalliset vuorovaikutukseen käytettävät resurssit johtavat siihen, että osallistuvien kansalaisten täytyy osata seurata suunnitteluprosesseja ja tunnistaa hetket, jolloin niihin on mahdollista osallistua ja vaikuttaa. Seuraavaksi analysoin tarkemmin, millaisia ominaisuuksia ja taitoja yhteistoimintaan osallistuminen edellyttää kansalaisilta.

5.2 Yhteistoimintaan osallistumisen edellytykset

Normatiivinen kommunikatiivinen suunnitteluteoria ehdottaa, että kaupunkisuunnittelun osallistujajoukkoa kasvattamalla suunnittelusta tulisi sosiaalisesti ja myös ekologisesti kestävämpää (esim. Healey, 1992; 1997; Forester, 1999). Osallistuminen suunnittelun käytäntöihin vaatii asukailta kuitenkin monenlaisia tietoja ja taitoja. Tässä tulosluvussa kuvaan yhteistoimintaan osallistumisen edellytyksiä kansalaisten näkökulmasta. Yhteistoiminnan edellytyksiksi olen tunnistanut tutkimuksessani yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun viitekehyksen avulla: tiedonsaannin vireillä olevista suunnittelukysymyksistä, kiinnostuksen suunnittelukysymystä kohtaan, osaamisen mielipiteen muodostamiseen ja osaamisen osallistumisvälineen käyttöön (kuvio 3).

Kuvio 3.



Tiedonsaanti vireillä olevista suunnittelukysymyksistä. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki tavoittelee osallisten osallistumista jo suunnittelun alkuvaiheessa, kaavoituksessa tehtävät valitukset ovat arkipäivää. Voikin kysyä, tiedotetaanko vireillä olevista kaavahankkeista riittäväällä tavalla niin, että ne saisivat asukkaiden huomion vai onko tarkoituksena se, että kaavamuutokset saataisiin vietyä läpi vähin äänin (ks. esim. Bäcklund ym. 2018). Näyttää lisäksi siltä, että kaavoituksessa käytettävä kieli on niin teknistä, että se jo lähtökohtaisesti rajaa osallistujajoukkoa niihin, joilla on resursseja – osaamista ja aikaa – perehtyä asiaan (Artikkeli III). Samoin kuin työpajamuotoista osallistumista järjestetään ja kansalaisia kutsutaan paikalle avoimella kutsulla, voidaan perustellusti kysyä, ketkä tällainen kutsu tavoittaa ja missä kanavissa kutsua jaetaan (Artikkeli II). Myös Eranti ja Faehnle (2022) ovat painottaneet tiedonsaannin merkitystä analysoidessaan Raide-Jokerin aiheuttamaa ympäristöpoliittista osallistumista Helsingin Pajalassa (s. 187). Samoin Helsingin Meri-Rastilan, Arabianrannan ja Kruunuvuorenrannan kaavoitusta tutkineet Eeva Lehtomäki ja Riikka Paloniemi (2016) painottavat tiedonsaannin tärkeyttä osallistumisen mahdollistumisessa suunnittelussa.

Kiinnostus suunnittelukysymystä kohtaan. Aikaisempi tutkimus on osoittanut, että osallistuminen kaupunkisuunnitteluun edellyttää erityistä kiinnostusta suunnittelukysymystä kohtaan, koska se vie asukkailta paljon aikaa ja resursseja (esim. Mäenpää ym., 2000; Lehtonen, 2013; Leino, 2006; Staffans, 2004). Tämä liittyy oleellisesti myös tiedonsaantiin: kiinnostuneet asukkaat ottavat selvää asioista ja seuraavat tiedottamista eri kanavissa. Hiedanrannan työpajoihin osallistuneet olivat monet kaupunkisuunnittelusta ja Hiedanrannan alueen kehityksestä erityisen kiinnostuneita (Artikkeli II), ja

Arabianrannan kaupunginosa-aktiivit seuraavat herkeämättä aluetta koskevia uusia suunnitelmia (Artikkeli III).

Osaaminen mielipiteen muodostamiseen. Osallistuminen kaupunkisuunnitteluun edellyttää kansalaisilta kulttuurisia resursseja, kuten tapojen resursseja eli tietoa kaupunkisuunnittelun käytännöistä ja osaamista siinä käytetystä kielestä (Artikkeli III). Kolmannessa osartikkelissa tutkin kaupunginosa-aktiivien kulttuurisia resursseja täydennysrakentamisen suunnitteluun osallistumiseen; tuloksena oli se, että osallistuvilla kaupunginosan aktiiveilla on taitoa kaupunkisuunnittelun toimintatavoista sekä tietämystä alueen päivittäisestä elämästä. Heillä on yhteinen näkemys alueen kehittämistarpeista ja heidän asiantuntijuutensa vahvistaa osallistumisen uskottavuutta. Kaavoituksen institutionaalinen rakenne johtaa herkästi siihen, että osallistujat ovat usein tietynlaisia kansalaisia. Tämä on myös laajemmin osallistamispolitiikassa tunnistettu ongelma, että kaikenlaiset osallistamishankkeet tavoittavat vain harvoin marginalisoituneita ihmisryhmiä ja saattavat edesauttaa osallistumisen kasautumista hyväosaisille ja koulutetuille kansalaisille (esim. Lee ym., 2015; Meriluoto & Litmanen, 2019).

Itseorganisoituvaa kansalaistoimintaa (bottom-up) kaupunkisuunnitteluun liittyen on esiintynyt Suomessa erityisesti sosiaalisessa mediassa (Artikkeli I) ja tietyissä kaupunginosissa (Artikkeli III). Vaikka sosiaalisen median keskustelut ovat aktiivisia, niillä ei ole institutionaalista asemaa suunnittelujärjestelmässä, eikä viranhaltijoita velvoiteta seuraamaan niitä tai osallistumaan niihin. Niiden huomioon ottaminen on suunnittelijakohtaista. Valtaosa tutkimukseen osallistuneista suunnittelijoista piti verkkokeskusteluja hyödyllisinä ja seuraa keskusteluja aktiivisesti saadakseen ajankohtaista kansalaistietoa suunnittelukysymyksiä ja nähdäkseen, mitkä asiat politisoituvat kansalaiskeskustelussa voidakseen varautua lautakunnassa käytävään keskusteluun ja mahdollisiin suunnitelmien vasta-argumentteihin. Kuitenkin vain harva osallistuu keskusteluihin itse, ja ne, jotka osallistuvat, osallistuvat useimmiten korjatakseen liikkeellä olevaa virheellistä tietoa (Artikkeli I). Ammattiaseman koetaan rajoittavan osallistumista spontaaneihin verkkokeskusteluihin. Kuitenkaan kaupungin omat verkkopalvelut, kuten Kerro kantasi ja Kerro kartalla -palvelut, eivät ole saaneet laajaa suosiota, vaikka niiden painoarvo prosessissa on suurempi (Artikkeli I; ks. myös Niitamo & Sjöblom, 2018).

Kommunikatiivisen suunnitteluteorian mukaista kommunikatiivista rationaalisuutta ja painostuksesta vapaata ideaalia puhetilannetta ei aineistoni perusteella ole nähtävissä sosiaalisessa mediassa kansalaisten ja viranhaltijoiden välillä. Jos suunnittelija osallistuu sosiaalisen median keskusteluihin, hän on tavallisesti puolustuskannalla. Sosiaalisen median kommunikatiivisen suunnittelun potentiaali ei siis ole täydessä käytössä, vaan suunnittelijat toimivat siellä teknisellä tavalla korjatakseen väärää tietoa tai inkrementalistisella tavalla kartoittaakseen oman työnsä tietotarpeita (vrt. Forester, 1989; 1999), ja

yhteistoiminta jää yhteydenpidon asteelle (Artikkeli I; ks. myös Niitamo & Sjöblom, 2018). Näyttää siltä, että epävirallisissa osallistumiskanavissa suunnittelijoiden on hankala ylipäättään toimia progressiivisella tavalla, jakaa suunnittelua koskevaa tietoa tai edistää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia, vaan informaation jakamiseen on olemassa kaupungin omat asukastilaisuudet ja kaupungin omat sähköiset kanavat (vrt. Forester, 1989, s. 29–31).

Kaupunginosatasolla tehtävä kansalaislähtöinen vaikuttamistyö kanavoituu kahdella tavalla. Toinen puoli on kaupunkitilan haltuun ottaminen erilaisten tapahtumien muodossa, ja toinen puoli on vaikuttaminen olemassa olevien institutionaalisten osallistumiskanavien, kuten kirjallisten mielipiteiden, kautta (Artikkeli III). Kaupungin suhde tällaiseen toimintaan on yhtäältä toimia mahdollistajana erilaisten tilakysymysten kanssa, mutta viranhaltijoiden rooli tasapuolisuuden vaalijoina vaikeuttaa yhteistoiminnan syventämistä tiettyjen aktiivisten kaupunginosien ja kaupunginosa-aktiivien kanssa.

Osaaminen osallistumisvälineen käyttöön. Näyttää siltä, että esimerkiksi kirjallisten mielipiteiden kirjoittajat ovat tyypillisesti yksittäistä kansalaista isompia yhteenliittyviä, kuten kaupunginosayhdistyksiä ja muita asukasyhdistyksiä. Yhdistysmuotoisen toiminnan voi nähdä osallistumisessa myös institutionaalisenä resurssina (ks. myös Siisiäinen, 2015). Aktiiviporukoissa korostuu kaupunkisuunnittelun asiantuntemus, jota aktiiveilla on aiheesta koulutuksen ja työn kautta. (Artikkeli III.) Kaupunkisuunnittelun asukasaktiiveissa on mukana usein eläkeläisiä, joilla on vapautunut aikaa kansalaistoimintaan ja työuralla kertynyttä asiantuntijuutta aiheesta. Aiemmassa tutkimuksessa on tunnistettu aktiivien olevan ”supertyyppejä”, jotka toimivat erilaisissa verkostoissa edistääkseen ajamiaan suunnittelutavoitteita (Staffans, 2004). Toisaalta on oltu huolissaan siitä, että paljon sosiaalista pääomaa hallussaan pitävät asukkaat saattavat kuitenkin ajaa omaa etuaan yleisen edun yli (Bäcklund & Kanninen, 2015). Staffans (2004) on Lauttasaaren ja Maunulan kaupunkisuunnitteluun vaikuttavia asukasaktiiveja koskevassa tutkimuksessaan argumentoinut, että paikalliset toimijat voivat parantaa alueen kokonaisyhyvinvointia toimillaan. Pauliina Lehtonen (2013) on puolestaan huomannut Tampereen keskusta-alueen asukasaktiivien toimintaa tutkiessaan, että kaupunkisuunnittelun julkisilla foorumeilla osallistujien on tärkeää pystyä toimimaan julkisesti uskottavalla tavalla.

Digitalisaation ja sosiaalisen median aikakaudella kansalaisosallistuminen kaupunkisuunnittelussa näyttäytyy enenevässä määrin teknokraattisena todellisuutena, jossa teknologiaorientoituneet ja korkeasti koulutetut kansalaiset, erityisesti miehet, ovat tällä hetkellä Suomessa aktiivisia toimijoita. Esimerkiksi Lisää kaupunkia Helsinkiin -ryhmän aktiivisimmat keskustelijat ovat 30–50-vuotiaita miehiä (Artikkeli I; ks. myös Niitamo & Sjöblom, 2018). Kaupunkisuunnittelun osallistumiskanavia on kuitenkin tutkittu sukupuolinäkökulmasta vain vähän (esim. McNulty, 2015). Osviittaa sukupuolten yleisestä

osallistumisaktiivisuudesta Suomessa antaa Helsingin osallistuvan budjetoinnin arviointitutkimus, jonka mukaan naisten osuus äänestäneistä vuonna 2019 oli 61,7 prosenttia (Rask ym., 2020). Tätä vasten verkkokeskustelujen miesvaltaisuus on mielenkiintoinen ja yllättäväkin ilmiö.

Yhteistoimintaan osallistuminen kaupunkisuunnittelussa edellyttää kansalaisilta siis sekä kiinnostusta suunnittelukysymystä kohtaan että monenlaisia kulttuurisia resursseja, mikä asettaa suuria haasteita osallistumisen yhdenvertaisuudelle ja kansalaiset keskenään eriarvoiseen asemaan osallistumismahdollisuuksien suhteen. Kun osallistumiskäytännöt ovat nykyisenkaltaisia, ei ole ihme, että osallistujat ovat tietynlaisia kansalaisia, kuten tämän työn johdannon sitaatissa suunnittelija tuo esiin. Seuraavaksi analysoin, millaisia jännitteitä suunnittelijoiden ja osallistumiseen kykenevien kansalaisten välillä on yhteistoiminnan tekemisessä.

5.3 Yhteistoiminnan tekemisen jännitteet

Viimeisessä tulosluvussa kuvaan kansalaisten ja viranhaltijoiden välisiä jännitteitä yhteistoiminnan tekemisessä. Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun viitekehyksen avulla olen tunnistanut, että jännitteitä synnyttävät suunnittelijoiden erilaiset käsitykset osallistumisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta, nimby- ja yimby -liikehdintä, kansalaisosallistumisen edustavuus sekä osallistumisen vaikuttavuus. Kolme ensimmäistä jännitettä ovat pääasiassa viranhaltijoiden kokemia hankaluuksia ja viimeinen korostuu asukkaiden kokemuksissa yhteistoimintaan osallistumisessa (kuvio 4).

Kuvio 4.



Yhdenvertaiset vs. tasavertaiset osallistumismahdollisuudet. Viranhaltijat kokevat jännitteitä kansalaisosallistumisen laajentamisessa ja yhteistoiminnan edistämässä (Artikkeli I). Keskeinen jännite rakentuu yhdenvertaisten (equal) vs. tasavertaisten (equitable) osallistumismahdollisuuksien luomisen välille. Osa suunnittelijoista kokee, että samojen osallistumiskanavien tarjoaminen kaikille asukkailla riittää yhdenvertaisuuden toteutumiseen osallistumisessa, kun taas toiset näkevät tarpeen kiinnittää huomiota erityisryhmien huomioimiseen. Osa suunnittelijoista ajattelee, että ei ole mitenkään ongelmallista, jos vain suunnittelusta kiinnostuneet kansalaiset osallistuvat siihen. Jännitteitä synnyttävät myös informaation jakaminen digitaalisilla alustoilla ja päivystäminen sosiaalisessa mediassa sekä se, miten paljon rajallisesta työajasta pitäisi käyttää osallisuustyöhön (Artikkeli I). Kommunikatiivisen suunnitteluteorian, suunnittelukysymysten politiikan ja kulttuuristen resurssien näkökulmat muodostavat siis jännitteitä käytännössä kansalaisten ja viranhaltijoiden väliseen suhteeseen. Tähän mennessä esimerkiksi Helsingissä on melko vähän kiinnitetty huomiota muun muassa vieraskielisten osallistumismahdollisuuksiin suunnitteluprosesseissa, kun suunnitteludokumentit ovat olleet saatavilla vain suomeksi tai korkeintaan ruotsiksi ja englanniksi (Hewidy, 2022; Nummi & Harsia, 2022).

Nimby vs. yimby. Aiemmassa tutkimuksessa osallistumiskysymystä maankäytön suunnittelussa on lähestytty 2000-luvun aikana usein nimby (Not in my backyard) -ilmiön näkökulmasta (Eranti 2017; Kopomaa, Peltonen & Litmanen 2008). Tutkimukseni tulosten perusteella näyttää siltä, että jos kansalaisten strategiana on rakentava tyyli keskustella suunnittelukysymyksistä ja pyrkimyksenä on suunnittelun kumppanina toimimiseen Yes in my backyard -hengessä, keskusteluyhteys ja sitä kautta yhteistoiminnan

syntyminen on mahdollista kansalaisten ja viranhaltijoiden välille (Artikkeli I, Artikkeli II ja Artikkeli III). Pasi Mäenpää ja Maija Faehnle (2021) tuovat esiin, että perinteiset kaupunginosayhdistykset ovat tyypillisesti olleet nimby-toimijoita ja vastustaneet asuinalueille kohdistuvia muutoksia (s. 32–33). On myös tapauksia, joissa äänekäs vähemmistö on ottanut julkisen tilan itselleen, eikä muunlaisille äänille ole jäänyt suunnittelu-prosessissa tilaa (Kuparinen, 2005; Kopomaa & Peltonen, 2008). Uudistuneet yhdistykset ja löyhemmin organisoituneet kaupunginosaliikkeet ovat puolestaan toimineet proaktiivisemmin Helsingissä yimby-hengessä, ja uuden liikehdinnän ja perinteisen kaupunginosayhdistystoiminnan välille on syntynyt jännitteitä (Mäenpää & Faehnle, 2021, s. 33).

Osallistumisen edustavuus. Kiistanalaiseksi kysymykseksi yhteistoiminnallisessa kaupunkisuunnittelussa nousee myös se, miksi satunnaisesti valikoitunut joukko ihmisiä saisi päättää esimerkiksi suunnitteilla olevan uuden asuinalueen ratkaisusta. Osallistumisen arvona ei välttämättä nähdä sitä, että kansalaiskeskustelun tuoma julkisuus voisi itsessään nostaa esiin suunnittelun kannalta olennaisia asioita tai nostaa tiettyjä suunnittelukysymyksiä tärkeämmäksi arjen näkökulmasta muiden yli (Artikkeli II). Hiedanrannan tapauksessa (Artikkeli II) suunnittelun kohteena oli uusi, vielä rakentamaton asuinalue, jonka suunnittelussa kokeiltiin työpajatyöskentelynä toteutettua osallistamisprosessia. Uuden asuinalueen suunnittelussa haaste syntyy siitä, että asukkaita ja siten ”oikeita osallisia” ei vielä ole. Maankäytön suunnittelun tutkimuksessa on tunnistettu ongelma, että täsmälleen ”oikean osallistujajoukon” löytäminen on ylipäätään mahdotonta. Osallistujia voidaan aina syyttää moraalisesta jääviydestä heidän ajaessaan suunnitteluprosessissa omaa etuaan tai siitä etteivät he näe suunnittelun kokonaiskuvaa, mikä johtaa tilanteeseen, jossa lopulta kukaan ei voi legitimiesti osallistua, koska voidaan ajatella, että ”oikeat osalliset” eivät ole paikalla (Staffans, 2004; Mäntysalo, 2000). Tätä dynamiikkaa Helena Leino (2006) on kutsunut kaupunkisuunnittelun tutkimuksessa suoran osallistumisen haasteeksi (s. 146). Ongelmaksi on nähty myös se, että usein äänekäs vähemmistö omii osallistujan roolin ja asukasmielipiteen (esim. Kuparinen, 2005; Kopomaa & Peltonen, 2008). Tästä huolimatta viranhaltijat näkevät osallistumismahdollisuuksien järjestämisen maankäytön suunnittelussa tärkeänä (Mäenpää ym., 2000, s. 87), ja tämän dynamiikan takia suunnittelijoiden rooli yleisen edun ja tasapuolisuuden vaalijoina on tärkeä. Sama haaste osallistumismahdollisuuksien suhteen on koskenut Hiedanrannassa toimivia ruohonjuuritason toimijoita, joiden tulevaisuuden toimintamahdollisuudet alueella näyttävät epävarmoilta (Rikala, Wallin & Sjöblom, 2023).

Yhteistoiminnan syventämisen esteenä sosiaalisessa mediassa suunnittelijat kokevat keskustelijoiden liian vähäisen tietämyksen suunnittelun monimutkaisesta todellisuudesta. Siitä huolimatta tutkimukseen osallistuneet suunnittelijat eivät kokeneet tärkeäksi

tai halunneet itse osallistua keskusteluihin avaamaan suunnitteluprosessien todellisuutta siten, että kommunikaatiosta syntyisi yhteisymmärrysprosessi, kuten deliberatiivinen suunnittelija (Forester, 1999) tekisi. Sosiaalisen median ryhmissä kaupunkisuunnittelua koskeva keskustelu on usein poliittisesti latautunutta, ja ryhmät ajavat tiettyä agendaa, mikä hankaloittaa yhteistoiminnan syventämistä näiden ryhmien kanssa (Artikkeli I). Kommunikatiivisen suunnitteluteorian peräänkuuluttama välittäjärooli eli mediaattorin rooli (Forester, 1989; 1999) verkossa on periaatteessa mahdollista erilaisten aktiivisten poliittisten ryhmien välillä, mutta marginalisoituneet ryhmät eivät aineistoni mukaan verkkokeskusteluihin juuri osallistu, vaan äänessä ovat yhteiskunnassa muutenkin äänekkäät ryhmät. Marginalisoituneiden, hiljaisten ja vaihtoehtoisten ryhmien tavoittamiseksi tarvitaan edelleen interventioita kaupunkitilaan, esimerkiksi menemistä asuinalueiden kouluille, päiväkodeille ja kirjastoihin. Tällainen jalkautuva työ vaatii kaupunkiorganisaatiolta tietenkin henkilö- ja aikaresursseja. (Artikkeli I.)

Samoin asuinalueiden kaupunginosaryhmien kanssa tehtävä yhteistoiminta on haasteellista. Vaikka asukasryhmät olisivat avoimia kaikille asukkaille, niin pienen osallistujajoukon vuoksi esimerkiksi kaupunginosa-aktiivien toiminta voidaan nähdä edustavuuden näkökulmasta ongelmallisena ja ajavan vain tietynlaisten asukkaiden asiaa. (Artikkeli III). Kysymykseksi nousee myös, onko oikeudenmukaista kehittää joitain kaupunginosia toisia enemmän siksi, että siellä on aktiivisia asukkaita, joilla on paljon resursseja osallistumiseen (Artikkeli III; myös Horelli ym., 2015; Wallin, 2019).

Hankekohtaisten osallistumismenetelmien integroiminen kaupungin viralliseen suunnitteluprosessiin on osoittautunut haastavaksi, ja esimerkiksi työpajatyöskentelynä toteutetun osallistamisen kritiikkinä saattaa olla osallistumisen heikko edustavuus (Artikkeli II; Kuokkanen, 2016; Kurkela, 2022; Sjöblom, 2014). Osallistumisprosessiin osallistuneiden asukkaiden ei nähdä edustavan legitimitä kaupungin tai kaupunginosan kaikkia asukkaita, vaan ne ovat tulkinnan mukaan ”puolueellinen” joukko asukkaita, joita suunnittelukysymysten politiikka -lähestymistavan mukaisesti käsillä oleva kysymys erityisesti kiinnostaa (Artikkeli II). Tämä tulos on noussut esiin myös muissa kansalaisosallistumista ja maankäytön suunnittelua koskevissa tutkimuksissa (esim. Leino, 2006; Niemenmaa, 2005). Hyvistä aloitteistaan huolimatta osallistumisprosessien tuloksia käsitellään usein suunnitteluprosessissa ja edustuksellisessa päätöksenteossa yhtenä selvityksenä muiden joukossa, ja niiden painoarvo voi jäädä vähäiseksi. Tämä liittyy laajempaan hallinnon toiminnassa tunnistettuun ongelmaan siitä, että projektimaisten osallistumishankkeiden vaikuttavuudesta ei pystytä välttämättä huolehtimaan riittävästi eikä niitä pystytä liittämään uskottavalla tavalla edustukselliseen päätöksentekojärjestelmään. (esim. Kuokkanen, 2013; Kuokkanen, 2016; Sjöblom, 2014).

Osallistumisen vaikuttavuus. Myös kansalaisilla on jännitteitä suhteessa viranhaltijoihin yhteistoimintaan osallistumisessa siinä, onko aikaa ja resursseja viedä osallistuminen oikeasti vaikuttavaa. Helsingin ranta-alueiden kaavoitusta tutkineet Lehtomäki ja Palo-niemi (2016) tuovat esiin, että vaikka osallistumismahdollisuudet kaavoitukseen ovat 2010-luvun aikana monipuolistuneet Helsingissä, osallistumisen vaikuttavuuden arviointi on edelleen vaikeaa, eivätkä asukkaiden kokemukset omista vaikuttamismahdollisuuksistaan tutkimuksen mukaan ole parantuneet. Haasteena on se, että erilaisten osallistumismenetelmien, kuten kirjallisten mielipiteiden, vaikuttavuudesta ei ole kattavaa tutkimustietoa, eivätkä niiden kirjoittajat välttämättä saa niiden huomioimisesta palautetta, vaikka periaatteessa sitä olisi maankäyttö- ja rakennuslain mukaan mahdollista pyytää. Tämä jännite näkyi myös Arabian alueen kaupunginosa-aktiiveja koskevassa tutkimuksessa, vaikka he kokivatkin oman toimintansa jossain määrin vaikuttavana (Artikkeli III). Mari Vaattovaara ja muut kirjoittajat (2021) ovat todenneet, että osallistumisen vaikuttavuuden keskeisenä haasteena on kaavaprosessi itsessään. Kun kaavoitusprosessi on edennyt ehdotusvaiheeseen, suunnittelun isot ratkaisut on jo tehty, eikä niihin ole mahdollista enää vaikuttaa ilman, että koko kaavatyö aloitettaisiin alusta (esim. Vaattovaara ym. 2021, s. 105). Vaikutusmahdollisuus on jo lähtökohtaisesti olemassa siis yksityiskohtiin. Kaavan ehdotusvaiheessa vaikutusmahdollisuus on pienempi kuin luonnosvaiheessa (esim. Jalkanen ym., 2019, s. 79).

Yhteistoiminnan tekemisen jännitteet tuovat hyvin esiin ne haasteet, joita suunnittelun vuorovaikutuskäytännöillä on yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta. Viranhaltijat arvioivat saamaansa kokemuksellisista tietoa tasapuolisuuden nimissä yleisen edun näkökulmasta, ja he voivat kokea kansalaisosallistumisen heikon edustavuuden eri prosesseissa tämän takia ongelmana. Toisaalta käänteisesti tästä johtuu se, että ne ihmiset, jotka osallistuvat, saattavat turhautua kokiessaan, että heidän osallistumisensa ei ole vaikuttavaa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Väitöstutkimukseni yhteenvedossa olen tarkastellut kansalaisten ja viranhaltijoiden välistä suhdetta ja yhteistoimintaa suomalaisessa kaupunkisuunnittelussa. Tarkasteluni pohjautuu kolmeen tapaustutkimukseen, joissa tutkin asukkaiden osallistumismahdollisuuksia kaavoitusprosessiin sähköisissä osallistumiskanavissa ja sosiaalisessa mediassa, uutta asuinalueita koskevan suunnittelukilpailun yhteydessä sekä kirjallisten mielipiteiden ja kaupunginosayhdistystoiminnan kautta. Suomalainen suunnittelujärjestelmä mahdollistaa sekä hallintolähtöistä että kansalaislähtöistä yhteistoimintaa kansalaisten ja viranhaltijoiden välille, mutta molemmissa on ongelmansa, jotka kytkeytyvät suunnittelijoiden asemaan tasapuolisuutta vaalivina viranhaltijoina, lakisääteiseen kaavoitusprosessiin sekä asukkaiden kaksoisrooliin suunnittelun osallisina ja arjen asiantuntijoina. Keskeinen jännite yhteistoiminnan tekemisessä syntyy yhdenvertaisten ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien luomisen välille. Tarkasteluni pohjalta väitän, että kasvavissa kaupungeissa, kuten Helsingissä ja Tampereella, kaupunkisuunnittelijat voivat lähteä tavoitteelliseen vuoropuheluun ja yhteistyöhön proaktiivisen ja rakentavan kansalaistoiminnan kanssa, mutta viranhaltijavastuu ja velvoite kansalaisten tasapuolisesta kuulemisesta hankaloittavat yhteistoiminnan tekemistä tällaisen yimby-liikehdinnän kanssa käytännössä. Hyvistä päämääristään huolimatta yhteistoiminnan tekeminen kaupunkisuunnittelun käytännöissä on haasteellista.

On selvää, että yhteistoiminta kasvumyönteisen kansalaistoiminnan kanssa on suunnittelijoiden näkökulmasta mielekkäämpää kuin suunnitelmia vastustavien asukkaiden kanssa. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on tuotu esiin, että yimby-liikehdintä ei kuitenkaan ole ratkaisu nimby-ongelmaan suunnittelussa, vaan vain kolikon toinen puoli, joka ei ratkaise suoran osallistumisen haastetta suunnittelussa tai auta välttämättä näkemään suunnittelun yleistä etua (esim. Teresa, 2022). Yimby-liikehdintä asettaa uudenlaisen haasteen yhdenvertaiselle osallistumiselle, kun suunnittelijat joutuvat puntaroimaan, kuinka heidän pitäisi suhtautua rajallisen joukon myönteiseen, asiantuntevaan ja rakentavaan kansalaisosallistumiseen siten, että se ei vaaranna suunnittelun tasapuolisuutta. Yimby-liikehdinnän tarjoaman kokemuksellisen tiedon puntaroimisesta tekee haasteellista se, että tiiviisti rakennetussa kaupunkiympäristössä yhden kaavoitusprosessin osallisten joukko voi olla valtava. Osallistuminen yhteistoimintaan vaatii kansalaisilta monenlaisia kulttuurisia resursseja, kuten tietoa suunnittelukäytännöistä ja osaamista siinä

käytetystä kielestä, mikä rajaa mahdollista osallistujien joukkoa merkittäväällä tavalla. Tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien luominen erilaisille asukasryhmille nykyisenkaltaisen suunnittelujärjestelmän puitteissa tutkimieni tapausten perusteella ei ole mahdollista tai ainakin se on hyvin vaikeaa.

Tutkimustapauksissani yhteistoiminta oli kussakin omanlaistaan. Sosiaalisen median ryhmissä yhteistoiminnan voi nähdä olevan hyvin epämääräistä ja asettuvan yhteydenpidon asteelle (Artikkeli I; ks. myös Niitamo & Sjöblom, 2018), työpajasarjana toteutussa kaavoituksen osallistumisprosessissa yhteistoiminta voi olla hyvinkin syvällistä toimijoiden luopuessa perinteisistä toimijaroleistaan (Artikkeli II) ja kaupunginosayhdistyksen kanssa tehtävä yhteistoiminta on vakiintuneen kaltaista, mutta johon yhdistysten uudistuvat toimintatavat ja kaupunkiaktiivisuus luovat uudenlaisia piirteitä (Artikkeli III). Yhdenvertaisen osallistumisen kysymys näyttää myös kussakin tapauksessa omanlaisenaan riippuen yhteistoiminnan muodosta ja osallistumistavasta. Verkkoympäristössä tapahtuvassa yhteistoiminnassa yhdenvertaisuuden kysymys liittyy kansalaisten kykyihin ja mahdollisuuksiin käyttää digitaalisia alustoja ja palveluita (Artikkeli I), työpajamuotoisessa yhteistoiminnassa yhdenvertaisuus liittyy tiedonsaantiin osallistumismahdollisuudesta ja ajankäyttöön liittyviin kysymyksiin (Artikkeli II) ja kaupunginosayhdistyksen kanssa tehtävässä yhteistoiminnassa yhdenvertaisuuden kysymys liittyy siihen, keitä kaupunginosa-aktiivien voidaan nähdä edustavan ja millä periaatteilla aktiivit valikoituvat mukaan toimintaan (Artikkeli III).

Kommunikatiivinen suunnitteluteoria olettaa, että vuorovaikutuksen lisääminen ja osallistujajoukon laajentaminen tekevät suunnittelusta sosiaalisesti ja ekologisesti kestävämpää (esim. Healey, 1992; 1997; 2003; Forester, 1999; 2009), mutta on melko kriittikön sen suhteen, kuinka tasavertaisesti kansalaiset pääsevät osallistumisen tai yhteistoiminnan piiriin (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002; Flyvbjerg, 1998; Hillier, 2003). Tämän tutkimuksen tulosten perusteella yhteistoiminta ja osallistumiskanavat näyttävät tavoittavan tällä hetkellä pääasiassa korkeasti koulutettuja ja hyväosaisia kansalaisia, ja marginalisoituneiden ryhmien ääni kuuluu niissä huonosti. Patsy Healey (1997) ehdottaa, että yhteistoiminnallisessa suunnittelussa suunnittelijoiden tulisi toimia linkkeinä erilaisten paikallisten yhteisöjen välillä ja rakentaa alueen institutionaalista kapasiteettia (s. 61–62). Tällaisen toimintavan voi nähdä olevan mahdollista kasvokkain tapahtuvassa työpajamuotoisessa osallistumisprosessissa (Artikkeli II), mutta kaavoitusprosessin kuuluvat kirjalliset mielipiteet ovat pääosin yksisuuntaista vuorovaikutusta (Artikkeli III) ja sosiaalisen median keskusteluissa suunnittelijat ovat melko passiivisia ja varovaisia sen suhteen, miten avaavat työtään siellä kansalaisille (Artikkeli I). Voidaan ajatella myös niin, että suunnittelukäytännöt digitalisaation aikakaudella hakevat vielä muotoaan, ja esimerkiksi sosiaalisen median osallistava potentiaali ei ole vielä realisoitunut. Tästä

kertoo myös tarve uudistaa voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Yhteistoiminnallisen suunnittelun näkökulmasta on kiinnostavaa pohtia sitä, miten jaettu tavoite määritellään (esim. Frey ym., 2006, s. 384). Onko jaettu tavoite se, että saadaan rakennettua uutta kaupunkia tietyille kansalaisille vai onko jaettu tavoite se, että saadaan rakennettua uutta kaupunkia kaikille kansalaisille. Yhteistoiminnan tutkimisen kannalta tulisi kirkastaa myös se, milloin voimme itse asiassa puhua yhteistoiminnasta ja milloin vain vuorovaikutuksesta. Kuinka täsmällisesti yhteistoiminnan määritelmiin kuuluva jaettu tavoite tulee olla määritelty, ja millä tavalla sen pitää toteutua, jotta voimme puhua toimijoiden välisestä todellisesta yhteistoiminnasta?

Suunnittelukysymysten politiikka avaa näkökulman siihen, että ihmiset ovat tavallisesti kiinnostuneempia osallistumaan yhteistoimintaan silloin, kun jokin suunnittelukysymys (issue) kiinnostaa heitä (Marres, 2007; Leino & Laine, 2012). Myös Maarten Hajer (2003) on kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota ja tuonut esiin, että omaa lähiympäristöä koskeva suunnittelu näyttätyy ihmiselle usein mielekkäämpänä ongelmana kuin puolipolitiikan kysymykset. Ihmiset saattavat aktivoitua poliittisesti yksittäisissä asioissa, jotka he kokevat oman elämänsä kannalta mielekkäinä. Tämä näkyy tutkimissani tapauksissa siten, että asukkaat aktivoituvat tavallisesti silloin, kun heidän lähiympäristöönsä kaavaillaan muutoksia (Artikkeli III; ks. myös Kopomaa, Peltonen & Litmanen, 2008). Voidaan ajatella, että ihmiset osallistuvat myös sosiaalisen median keskusteluihin silloin, kun jokin asia kiinnostaa heitä ja heillä on aiheesta jotain sanottavaa (Artikkeli I), ja osallistuvat avoimiin työpajoihin silloin, kun kokevat työpajan aiheen erityisen kiinnostavana (Artikkeli II). Suunnitteluorganisaatioissa ja edustuksellisissa päätöksenteossa osallistumisen arvoa ei osata kuitenkaan välttämättä nähdä silloin, kun se ei edusta alueen kaikkia asukkaita.

Osallistumisen kulttuuriset resurssit, eli kulttuurinen pääoma, puolestaan lisäävät ymmärrystä siitä, millaisia ominaisuuksia ja taitoja osallistuminen yhteistoimintaan kaupunkisuunnittelussa vaatii kansalaisilta. Näyttää siltä, että osallistuminen kaupunkisuunnittelun prosesseihin vaatii muun muassa tapojen resursseja (Bourdieu, 1984; 1986), eli tietoa suunnittelun käytännöistä ja osaamista siinä käytetystä kielestä, jotta se on mahdollista. Ranskalaistutkijat ovatkin esittäneet, että kulttuurisen pääoman vaikutuksiin ihmisten välisessä toiminnassa kuuluu se, että se eristää ja jättää ulkopuolelle osan ihmisistä (Lamont & Lareau, 1988, s. 156). Kulttuurisen pääoman merkitys tulee tässä tutkimuksessa esiin osallistumisen mahdollistajana niin verkossa kuin asuinalueillakin. Osallistuminen vaatii tietenkin myös aikaa, jota esimerkiksi työssäkäyvillä lapsiperheiden vanhemmilla on rajallisesti käytössään, mutta vaikkapa eläkeläisillä yleensä yllin kyllin.

Viranhaltijoiden näkökulmasta yhteistoiminnan tekemistä aktiivisten kansalaisryhmien kanssa hankaloittaa suunnittelijoiden vastuu tasapuolisuuden vaalijoina. Vaikka

aktiivisilta asukkailta tulisi hyviäkin kehitysehdotuksia, suunnittelijoiden täytyy asemansa puolesta miettiä eri alueiden kehitystä kokonaisuutena, ja he tekevät työtään myös lautakunnan ja viime kädessä valtuuston poliittisessa ohjauksessa. Suunnittelijoilla itsellään on kuitenkin paljon määrittelyvaltaa siinä, kuinka laajaa vuorovaikutusta he yhdistävät omaan työhönsä pitkin kaavoitusprosessia (ks. esim. Puustinen, 2006). Vuorovaikutus ja kokemuksellisen tiedon saaminen mukaan prosessiin nähdään viranhaltijoiden keskuudessa kuitenkin oleellisena, koska kaupunkia suunnitellaan kuitenkin asukkaille (esim. Mäenpää ym., 2000, s. 87).

Kaavoitusprosessin näkökulmasta yhteistoiminta rajautuu useimmiten kaavaluonnoksen ja kaavaehdotuksen esilläoloajan aikana tapahtuvaan osallisten kommentointimahdollisuuteen. Kaavoituksessa vain harvoin järjestetään osallistumismahdollisuus muulloin kuin lakisääteiseen osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa määriteltyyn tapaan kaavan esilläolon aikana (esim. Bäcklund, 2019). Päätöksenteon jälkeinen valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen on olemassa, ja sitä käytetäänkin melko paljon, mutta sitä ei hyvällä tahdollakaan voi kutsua yhteistoiminnaksi. Prosessiin lausutuista kirjallisista mielipiteistä ja niiden huomioimisesta on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan mahdollista pyytää palautetta kaupungilta, mutta lausuntojen vaikutuksesta suunnitelmiin ei välttämättä kuitenkaan saada tietoa käytännössä (Artikkeli III).

Asukkaiden näkökulmassa yhteistoimintaan ajaa halu vaikuttaa oman elinympäristön asioihin. Näyttää kuitenkin siltä, että osallisista vain pieni osa on valmis näkemään niin paljon vaivaa, että lähtisi kommentoimaan kaavaehdotuksia kirjallisten mielipiteiden kautta tai tekemään esimerkiksi kuntalaisaloitteita kaavamuutoksen aloittamiseksi. Aiemmassa tutkimuksessa onkin nähty, että yksittäiseltä kansalaiselta mielipiteen kirjoittaminen vaatii paljon aikaa ja resursseja, ja osallistuminen kaavoitukseen tapahtuu parhaiten ”verkostomekanismien”, kuten erilaisten yhdistysten kautta (Mäenpää ym., 2000, s. 88–98). Työpajatyöskentelynä toteutetun osallistumisprosessin haasteena on se, että miten sitä kautta saatu kokemuksellinen tieto saadaan yhdistettyä edustukselliseen päätöksentekojärjestelmään tai kulkeutumaan toteuttamisvaiheeseen asti. Myös kaupunkisuunnittelua kohtaan syntynyt kansalaisaktivismi esimerkiksi sosiaalisessa mediassa tavoittaa vain hyvin rajatun joukon asukkaita, vaikka keskustelu verkossa onkin melko aktiivista. Osallistuminen kaavoituksesta käytävään keskusteluun vaatii kansalaiselta erityistä osaamista.

Kaupunkiaktiivisuuden ja hallinnon välisen yhteistoiminnan tasojen (Mäenpää & Faehnle, 2021, s. 310) näkökulmasta tämän tutkimuksen tulosten perusteella Suomessa on nähtävissä aktiivista tiedottamista erityisesti aktivisteille ja vuoropuhelua aktiivisuuden ja hallinnon välillä, mutta näkyvää hallinnon tukea aktivismille (pois lukien yhdistysten toiminta-avustukset), hanketyypistä yhteistoimintaa tai yhdistettyä toimintajärjestelmää

ei ole nähtävissä. Viranhaltijat siis seuraavat aktivistien verkkokeskusteluja, tiedottavat siellä suunnittelun lähtöaineistoista ja osallistuvat silloin tällöin keskusteluihin, mutta syvemmälle yhteistoiminta ei mene. Yksittäisiin suunnitteluprosesseihin vaikuttaakseen kaupunkiaktivistit toimivat institutionaalisten osallistumiskanavien kautta.

Tutkimukseni tulokset heijastavat laajempia suomalaisessa osallistumiskulttuurissa ja osallistamispolitiikassa tunnistettuja piirteitä ja haasteita. Osallistamisella pyritään monella hallinnonalalla lisäämään kansalaisten ja erityisesti marginaalissa olevien ryhmien tunnetta osallisuudesta, laajentamaan tietopohjaa paremmin perusteltujen poliittisten päätösten tekemiseksi ja lisäämään hallinnon legitimitettä ja luottamusta kansalaisten ja hallinnon välille (Meriluoto & Litmanen, 2019, s. 14; Osborne, 2010). Osallistamispolitiikalla pyritään edistämään siis kansalaisten yhdenvertaisen osallistumisen toteutumista. Näiden kaikkien pyrkimysten voidaan nähdä olevan mukana maankäyttö- ja rakennuslain hengessä ja sen luomissa kaavoituksen käytännöissä. Tutkimukseni tulokset antavat kuitenkin aiheutta kysyä Pia Bäcklundin (2019, s. 146) tapaan, onko kaupunkisuunnitteluun osallistamisessa todellisuudessa kyse enemmänkin lakisääteisten minimivelvoitteiden täyttämistä kuin aidosta tarpeesta saada arjen moniääninen kokemusmaailma osaksi suunnittelun tietoperustaa? Tutkimukseni tulokset saavat myös kysymään, venyykö nykyinen suunnittelujärjestelmämme siihen, että kansalaisten osallistumista ja kokemuksellista tietoa voitaisiin todella saada laajemmin sidottua osaksi suunnitteluprosesseja, koska osa suunnittelijoista olisi kyllä tähän valmiita (Artikkeli I ja Artikkeli II). Myös huoli siitä, että osallistamispolitiikka ei pysty lisäämään hallinnon legitimitettä ja kansalaisten luottamusta uusliberaalin hallinnan aikakaudella, saa tutkimukseni perusteella tukea (esim. Keränen, 2019, s. 57). Suunnittelun agendan määrittely näyttää tutkimukseni tulosten perusteella olevan eliittivetoista ja osallistumiskanavien tavoittavan pääasiassa keskiluokkaisia ja hyväosaisia kansalaisia. Samaan aikaan kaupunkien taloudelliset intressit ja yksityisen sektorin toimijoiden rooli suunnittelun kumppaneina ovat voimistuneet.

Tämän tutkimuksen tulokset avaavat näkökulmia aktiivisten kansalaisten mahdollisuuksiin toimia yhdessä kaupunkisuunnittelusta vastaavien viranhaltijoiden kanssa. Jatkossa olisi tärkeää tutkia vielä tarkemmin keskenään erilaisten kansalaisryhmien pääsyä osallistumisen ja yhteistoiminnan piiriin kaupunkisuunnittelussa. Suomessa on jo pitkään tutkittu aktiivisten kansalaisryhmien roolia kaupunkisuunnitteluun vaikuttamisessa, koska heidän tavoittamisensa tutkimuksen informanteiksi on ollut mahdollista ja nämä ryhmät ovat osallistuneet mielellään tutkimuksiin (esim. Staffans, 2004; Leino, 2006; Lehtonen, 2013; Eranti, 2016; Wallin, 2019). Tarvitaan kuitenkin lisää tutkimusta muun muassa siitä, millaiset osallistumismuodot sopivat nuorille, ikääntyneille ja vieraskielisille ja miten osallistujien joukkoa voisi monipuolistaa. Tällaisten tutkimusasetelmien

muodostaminen on osoittautunut haasteellisemmaksi. Tämän tutkimuksen perusteella on syytä huomioida myös, etteivät kaikki suunnittelukysymykset kiinnosta kaikkia osallisia eikä kaikilla osallisilla ole kulttuurisia resursseja osallistumiseen, vaikka kysymys siinäkin kiinnostaisi.

Suunnittelukäytäntöjen demokratisoimisen näkökulmasta tarvitaan myös poliittista tahtoa suunnittelukäytäntöjen kehittämiseen siten, että käytännöt mahdollistaisivat nykyistä tasavertaisemmat (equitable) osallistumismahdollisuudet. Huomion kohteeksi nousee kysymys siitä, mikä on riittävää heikommassa asemassa olevien ryhmien huomiointia ja kuinka paljon sellaiseen työhön on mahdollista laittaa resursseja missäkin suunnitteluprosessissa. Tällaiseen työhön kannustaa myös hallintolakiin kirjattu yhdenvertaisuusperiaate. Nykyiset osallistumiskäytännöt kuitenkin näyttävät olevan suppeita ja suosivan ryhmiä, joilla on resursseja osallistumiseen.

Vallan kysymykset ovat kaupunkisuunnittelussa ja kansalaisten ja viranhaltijoiden välisessä yhteistoiminnassa olennaisia. Vaikka valta onkin implisiittisesti läsnä tämän tutkimuksen osa-artikkeleissa, se ei ole ollut tämän tutkimuksen pääasiallisena kohteena. Tulkitsevan politiikka-analyysin hermeneuttisessa traditiossa ei ole helppo päästä kiinni vallan kysymyksiin (esim. Wagenaar, 2011, s. 81). Jatkotutkimuksessa eri toimijoiden välisten valtasuhteiden tarkastelu ja ymmärtäminen olisikin tärkeää, erityisesti nyt, kun digitalisaatio muuttaa suunnittelun toimintaympäristöä ja käytäntöjä. On esitetty, että kaupunkisuunnittelijoiden lisäksi suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä merkittäviä vallankäyttäjiä erityisesti tontinluovutusvaiheessa ovat kiinteistösijoittajat ja rakennusliikkeet, jotka pystyvät vaikuttamaan suunnitteluun muun muassa erilaisten kumppanuuskaavoitusmenettelyiden kautta (esim. Hautajärvi ym., 2020; Hyötyläinen, 2019; Hytönen, 2020; Kamppila, 2016; Salminen, 2017). Tämän dynamiikan tutkiminen on ollut Suomessa melko vähäistä ja haasteellista, koska kaupunkien johdon ja rakennusliikkeiden väliset sopimukset ovat tavallisesti salassa pidettäviä. Kaupunkisuunnittelun kokonaiskuvan hahmottamiseksi kaupunkien ja yritysten välisiä sopimuksia ja suhteita tulisi kuitenkin pystyä avaamaan ja tutkimaan lisää.

Tämä väitöstutkimus pohjautuu kolmeen liitteenä olevaan tapaustutkimukseen. Tapaustutkimusten avulla on mahdollista tuottaa ymmärrystä tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä, mutta tapaustutkimusten tulosten yleistäminen on haasteellista. Tutkijat ovat nähneet, että se on kuitenkin jossain määrin mahdollista. Tulosten yleistäminen on nähty mahdolliseksi eritoten suhteessa samankaltaisiin tapauksiin (esim. Laine, Bamberg & Jokinen, 2007; Yin, 2018, s. 38). Robert K. Yinin (2018) mielestä tapaustutkimuksen tavoitteena on analyyttinen yleistäminen, jolla hän viittaa aiemmin esitetyn tai itse kehitetyn teoreettisen näkemyksen kyseenalaistamiseen tai vahvistamiseen (s. 38–40). Kuten laadullisessa tutkimuksessa muutenkin, mahdollinen tulosten yleistäminen tapahtuu

teorian avulla. Kuten aiemmin totesin, suomalainen kuntakenttä on osallistumiskäytäntöjen suhteen moninainen ja hajanainen (esim. Jäske, 2019; Kurkela, 2022), joten kolmen tapaustutkimuksen avulla ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä koko Suomen osallistumiskäytäntöjen tilanteesta. Kolmen tapaustutkimuksen avulla saadaan kuitenkin tietoa, millaisia piirteitä ja haasteita yhteistoiminnassa on. Tämän tutkimuksen tulokset lisäävät ymmärrystä erityisesti yimby-liikehännän merkityksestä kaupunkisuunnittelussa Suomessa.

Kansalaisten ja viranhaltijoiden välinen yhteistoiminta suomalaisen suunnittelujärjestelmän puitteissa osoittautui tutkimuksessani ristiriitaiseksi ilmiöksi. Osallistumismahdollisuuksien luominen kansalaisille vie kaupunkiorganisaatiolta resursseja, ja kun osallistumismahdollisuuksia järjestetään, niihin osallistuvat tavallisesti muutenkin aktiiviset kansalaiset, mikä ei välttämättä johda moniäänisyyden lisääntymiseen. Vaikka osallistumismahdollisuus kaavaprosessiin on turvattu laissa, mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi kirjallisen mielipiteen avulla on rajallinen, koska osallistuminen tapahtuu myöhäisessä vaiheessa (esim. Nummi, 2020, s. 38; Vaattovaara ym., 2021, s. 105). Lisäksi kirjallisten mielipiteiden kautta osallistuminen on melko työlästä, ja niiden kautta osallistuvat sellaiset kansalaiset, joilla on osallistumiseen kulttuurisia resursseja ja aikaa (esim. Mäenpää ym., 2000, s. 88–89). Kuten haastatteleman viranhaltijakin nostivat esiin, voidaan myös kysyä, millainen demokratian ongelma lopulta on, että vain aiheesta kiinnostuneet kansalaiset osallistuvat niin spesifiin asiaan kuin kaupunkisuunnitteluun? Jos suoran osallistumisen nähdään olevan liian haastavaa tällä hallinnonalalla kansalaisille ja vaativan kohtuuttoman paljon ennakkotietoa asioista, voidaan myös ajatella, että demokratian vahvistamisen näkökulmasta luottamushenkilöiden roolia prosessissa tulisi vahvistaa esimerkiksi siten, että heille tarjottaisiin kaksi vaihtoehtoista suunnitelmaa, joista he voisivat päättää. Voidaan myös pohtia, toteutuuko kansalaisosallistuminen itse asiassa demokraattisemmin edustuksellisen päätöksenteon kautta kaupunkisuunnittelussa ja voidaanko näin paljon asiantuntemusta vaativaa hallinnonala juuri yhdenvertaisuussyistä avata enempää suoran kansalaisosallistumisen alueelle. Yksi mahdollisuus olisi kehittää suoraa osallistumista sosioekonomisesti edustavien ja satunnaisotannalla valittujen puntaroivien kansalaisraatien avulla, mutta niiden järjestäminen vie niin ikään kaupungilta paljon resursseja (esim. Curato ym., 2021; Grönlund ym., 2021).

Jos suoran osallistumisen mahdollisuus kaupungin suunnittelussa nähdään tärkeänä ja sen käytäntöjä halutaan kehittää, ehdotan, että osallistumismuodosta riippumatta kaavoitusprosessissa pitää hyväksyä suunnittelujärjestelmän luonteesta johtuva osallistujajoukon rajallisuus. Suunnitteluprosessiin valikoituneiden kansalaisten tarjoamaa kokemuksellista tietoa ja arjen asiantuntijuutta tulee arvioida yhteisen hyvän ja yleisen edun lähtökohdista eikä sivuuttaa esimerkiksi liian puolueellisena viranhaltijavalmistelussa tai

edustuksellisessa päätöksenteossa. Yhteistoiminnallisen kaupunkisuunnittelun mallia (kuvio 1) voidaan hyödyntää tällaisten osallistumisprosessien suunnittelussa.

KIRJALLISUUS

Abdullah, C., Karpowitz, C. F. & Raphael, C. (2016). Equality and equity in deliberation: Introduction to the special issue. *Journal of Public Deliberation*, 12(2).

Afzalan, N. & Evans-Cowley, J. (2015). Planning and social media: Facebook for planning at the neighbourhood scale. *Planning Practice & Research*, 30(3), 270–285.

Agger, A. & Löfgren, K. (2008). Democratic Assessment of Collaborative Planning Processes. *Planning Theory*, 7(2), 145–164.

Ahola, N. (2020). *Kaupunkilaisten äänet osallistuvassa budjetoinnissa. Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin äänestys 2019*. (Helsingin kaupungin tutkimuskatsauksia; 2020:1). Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot.

Ahonen, V. & Rask, M. (2019). *Osallistuvan budjetoinnin mallit ja trendit Suomessa*. (Uutta kunnista: Kuntaliiton julkaisusarja; 2/2019). Kuntaliitto.

Alatalo, E., Leino, H., Laine, M. & Turku, V. (2023). Heating up the sauna: Analogue model unraveling the creativity of public participation. *Planning Theory*.

Allmendinger, P. (2009). Critical reflections on spatial planning. *Environment and Planning A*, 41(11), 2544–2549.

Allmendinger, P. (2017). *Planning theory*. Palgrave.

Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (2002). The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic, Imperialistic and Moralistic Dimensions. *Space and Polity*, 6(1), 5–24.

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543–571.

Antikainen, J. & Holstila, E. (2019). Eurooppalainen kaupunkipolitiikka tulee Suomeen. Teoksessa E. Holstila & T. Hämäläinen (toim.), *Kaupunkipolitiikan uusi aika*, (s. 62–65). Rakennustieto Oy.

Anttiroiko A.-V. (2003). Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa P. Bäcklund (toim.), *Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen. Tapaus Netti-maunula (Tutkimuksia 2003:5)*, (s. 11–31). Helsingin kaupungin tietokeskus.

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

Asdal, K. (2015). What Is the Issue? The Transformative Capacity of Documents. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 16(1), 74–90.

Atzmanstorfer, K., Resl, R., Eitzinger, A. & Izurieta, X. (2014). The GeoCitizen-approach: Community-based spatial planning—an Ecuadorian case study. *Cartography and Geographic Information Science*, 41(3), 248–259.

Baiocchi, G. & Ganuza, E. (2017). *Popular democracy. The paradox of participation*. Stanford University Press.

Baiocchi, G., Benneth, E. A., Corder, A., Klein, P. T. & Savell, S. (2014). *The Civic imagination. Making a Difference in American Political Life*. Routledge.

Bamberg, J. (2012). *Shaping Places Online: Exploring the Potential of the Internet for Public Engagement in Spatial Local Governance* (Acta Universitatis Tamperensis, 1717) [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Tampere University Press.

Beauvais, E. & Baechtiger, A. (2016). Taking the goals of deliberation seriously: A differentiated view on equality and equity in deliberative designs and processes. *Journal of Public Deliberation*, 12(2).

Bern, A. (2017). Architecture Competitions in an Urban Planning Context. *Journal of Urban Design*, 23(2), 239–256.

Blum, C. (2014). Why the epistemic justification of deliberative democracy fails. Teoksessa A. S. Campos & J. G. André, *Challenges to Democratic Participation: Antipolitics, Deliberative Democracy, and Pluralism*, (s. 47–66). Lexington Books.

Bonsón, E., Royo, S. & Ratkai, M. (2015). Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. *Government Information Quarterly*, 32(1), 52–62.

Boldt, G. (2021). *Citizens in Training: How institutional youth participation produces bystanders and active citizens in Finland*, (Tampere University Dissertations, G4, 374) [väitöskirja, Tampereen yliopisto].

- Borg, S. (toim.). (2013). *Demokratiaindikaattorit 2013*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 52/2013. Oikeusministeriö.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. Harvard University Press.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. Teoksessa J. G. Richardson (toim.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, (s. 241–258). Greenwood Press.
- Brabham, D. C. (2009). Crowdsourcing the public participation process for planning projects. *Planning Theory*, 8(3), 242–262.
- Bäcklund, P. (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*, [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, P. (2019) Asukkaat kaupunkisuunnittelun toimijoina – millaisiin tarpeisiin osallistamispolitiikalla vastataan? Teoksessa T. Meriluoto & T. Litmanen (toim.), *Osalistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* (s. 145–164). Vastapaino.
- Bäcklund, P. (toim.) (2003). *Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen. Tapaus Nettimaunula. (Tutkimuksia-sarja 2003:5)*. (5 toim.). Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, P. & Kanninen, V. (2015). Valtaistetut asukkaat. Englannin naapurustosuunnittelu ja asuinalueperustaisten osallistumiskäytäntöjen haasteet. *Alue ja ympäristö*, 44(1), 4–16.
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra*, 121(1), 19–31.
- Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.). (2002). *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Gaudeamus.
- Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.). (2017). *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampereen yliopisto.
- Bäcklund, P., Häikiö, L., Leino, H. & Kanninen, V. (2018). Bypassing Publicity for Getting Things Done: Between Informal and Formal Planning Practices in Finland. *Planning Practice & Research*, 33(3), 309–325.
- Campbell, H. (2006). Just planning. The art of the situated ethical judgement. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 92–106.

- Campbell, H. & Marshall, R. (2006). Towards justice in planning: A reappraisal. *European Planning Studies*, 14(2), 239–252.
- Caramani, D. (2017). Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government. *American Political Science Review*, 11(1), 54–67.
- Carmona, M. (2009). Design Coding and the Creative, Market and Regulatory Tyrannies of Practice. *Urban Studies* 46(12), 2643–2667.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society: The information age: Economy, society, and culture (Vol. 1)*. Blackwell Publishers.
- Cropper, S. (1996). Collaborative Working and the Issue of Sustainability. Teoksessa C. Huxham (toim.), *Creating collaborative advantage*. Sage.
- Crossman, C. (2015) Judging Architectural Quality. Judgement Criteria and Competition Juries. Teoksessa Chupin, J-P., Cucuzzella, C. & Helal, B. *Architecture Competitions and the Production of Culture, Quality and Knowledge*, (s. 162–175). In International Inquiry. Potential Architecture Books.
- Cucuzzella, C. (2015). Judging in a World of Expertise. When the Sum of the Parts is Less than the Whole. Teoksessa Chupin, J-P., Cucuzzella, C. & Helal, B. *Architecture Competitions and the Production of Culture, Quality and Knowledge*, (s. 144–161). In International Inquiry. Potential Architecture Books.
- Curato, N., Farrell, D., Dryzek, J. S., Geißel, B., Grönlund, K., Marien, S., Niemeyer, S., Pilet, J.-B., Renwick, A., Rose, J., Setälä, M. & Suiter, J. (2021). *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features*. Bristol University Press.
- Dantec, C. A. L. & DiSalvo, C. (2013). Infrastructuring and the Formation of Publics in Participatory Design. *Social Studies of Science*, 43(2), 241–264.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 331–338.
- Dean, R. (2019). Control or influence? Conflict or solidarity? Understanding diversity in preferences for public participation in social policy decision making. *Soc Policy Admin*, 53, 170–187.
- Dewey, J. (1991). *The Public and Its Problems*. (Original work published 1927). Ohio University Press.

- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative democracy and beyond*. Oxford University Press.
- Ellison, N. & Hardey, M. (2013). Developing political conversations? Social media and English local authorities. *Information, Communication & Society*, 16(6), 878–898.
- Elster, J. (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge University Press.
- Elstub, S. & Escobar, O. (2019). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 22(1), 1–29.
- Entman, R. (1993). Framing: Toward a Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58.
- Eranti, V. (2014). Oma etu ja yhteinen hyvä paikallisessa kiistassa tilasta. *Sosiologia*, 51(1), 21–38.
- Eranti, V. (2016). *Individuals Doing Politics: Urban participation, social media campaigning and online nano-politic*, [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. Helsingin yliopisto. Helda.
- Eranti, V. (2017). Re-visiting NIMBY: From conflicting interests to conflicting valuations. *The Sociological Review*, 65(2), 285–301.
- Eranti, V. & Faehnle, M. (2022). Osallistumisähkystä tekemisen demokratiaan – kaupungit ja aktiivinen ympäristökansalaisuus. Teoksessa S. Laakso & R. Aro (toim.), *Planeetan kokoinen arki. Askelia kestävämpään politiikkaan*, (s.175–194). Gaudeamus.
- Fainstein, S. (2000). New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451–478.
- Fainstein, S. (2010). *The Just City*. Cornell University Press.
- Fairtlough, G. (1991). Habermas’ Concept of “Lifeworld”. *Systems Practice*, 6(4), 547–563.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice*. University of Chicago Press.

- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case study. Teoksessa N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (toim.), *The Sage handbook of qualitative research*, (s. 301–316). Sage
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. University of California Press.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. MIT Press.
- Forester, J. (2009). *Dealing with differences: Dramas of mediating public disputes*. Oxford University Press.
- Fredericks, J. & Foth, M. (2013). Augmenting public participation: enhancing planning outcomes through the use of social media and web 2.0. *Australian planner*, 50(3), 244–256.
- Frey, B. B., Lohmeier, J. H., Lee, S. W. & Tollefson, N. (2006). Measuring collaboration among grant partners. *American Journal of Evaluation*, 27(3), 383–392.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Garde, A. (2014). Citizen Participation, Design Competition and the Product in Urban Design: Insights from the Orange County Great Park. *Journal of Urban Design*, 19(1), 89–118.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Harvard University Press.
- Gomart, E. & Hajer, M. (2003). Is That Politics?. Teoksessa B. Joerges & H. Nowotny (toim.), *Social Studies of Science and Technology: Looking Back, Ahead. Sociology of the Sciences*, vol 23, (s. 33–61), Springer.

Goodin, R. E. (2008). *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*. Oxford University Press.

Grönlund, K. & Wass, H. (toim.). (2016). *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskunta-vaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön julkaisu 28/2016. Oikeusministeriö.

Grönlund, K., Herne, K., Strandberg, K. & Söderlund, P. (2021). Disagreement and Deliberation: Evidence from Three Deliberative Mini-Publics. *Political Behaviour*.

Gutmann, A. & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.

Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action 1*. Beacon.

Habermas, J. (1997). *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Polity Press.

Haila, A. (2002) Suunnittelu ja kaupunkirakentaminen. Teoksessa P. Bäcklund, J. Häkli & H. Schulman (toim.), *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, (s. 92–109). Gaudeamus.

Hajer, M. A. (2003). A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. Teoksessa M.- A. Hajer & H. Wagenaar (toim.), *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*, (s. 88–112). Cambridge University Press.

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hautajärvi, H., Heikonen, J., Kummala, P. & Tuomi, T. (2021). *Kenen kaupunki? Helsingin kaupunkisuunnittelu ja kulttuuriympäristö törmäyskursilla*. Docomomo Suomi Finland ry, ICOMOSin Suomen osasto ry, Rakennustaiteen Seura ry, Rakennusperintö–SAFA.

Haveri, A., Jäntti, A., Johanson, J.-E., Parkkinen, J. & Paananen, H. (2021). Pormestarihallinnon vaikutus poliittiseen johtamiseen sekä poliittisen ja virkajohdon yhteistyöhön. Teoksessa A. Jäntti, A. Haveri & P.-H. Rannisto (toim.), *Tebokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus*, (s. 25–49). Helsingin kaupunki.

Healey, P. (1991). Debates in planning thought. Teoksessa H. Thomas & P. Healey (toim.), *Dilemmas of planning practice: Ethics, legitimacy, and the validation of knowledge*. Avebury Technical.

- Healey, P. (1992). Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 63(2), 233–253.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. UBC Press.
- Healey, P. (1999). Institutional analysis, communicative planning, and shaping places. *Journal of planning education and research*, 19(2), 111–121.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101–123.
- Helsingin kaupunki (2022). *Osallistu ja vaikuta* -verkkosivut. <https://www.hel.fi/fi/paatosenteko-ja-hallinto/osallistu-ja-vaikuta>
- Herne, K. & Setälä, M. (2005). Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka*, 47(3), 175–188.
- Hewidy, H. (2022). *The hidden city of immigrants in Helsinki's urban leftovers - The homogenization of the city and the lost diversity*, (Aalto Publication Series 85) [väitöskirja, Aalto-yliopisto]. Aalto University.
- Hillier, J. (2003). Agonising over consensus: Why Habermasian ideals cannot be 'real'. *Planning Theory*, 2(1), 37–59.
- Holleran, M. (2021). Millennial 'YIMBYs' and boomer 'NIMBYs': Generational views on housing affordability in the United States. *The Sociological Review*, 69(4), 846–861.
- Horelli, L., Saad-Sulonen, J., Wallin, S. & Botero, A. (2015). When Self-Organization Intersects with Urban Planning: planning: Two cases from Helsinki. *Planning Practice & Research*, 30(3), 286–302.
- Huxham, C. (1996). *Creating collaborative advantage*. Sage.
- Huxham, C. & Vangen, S. E. (1994). *Naivety and maturity, inertia and fatigue: are working relationships between public organisations doomed to fail?* University of Strathclyde.
- Lundberg, E. & Hysing, E. (2016). The Value of Participation: Exploring the Role of Public Consultations from the Vantage Point of Interest Groups. *Scandinavian Political Studies*, (39), 1–21.
- Hytönen, J. (2019). *Limits of localism: institutional perspectives on communicativeness, neoliberalization and sustainability in Finnish spatial planning*, [väitöskirja, Oulun yliopisto]. Nordia Geographical Publications 48(4).

Hytönen, J. & Ahlqvist, T. (2019) Emerging vacuums of strategic planning: an exploration of reforms in Finnish spatial planning. *European Planning Studies*, 27(7), 1350–1368.

Hyyryläinen, T. & Tuisku, S. (2016). *Sosiaalisesta mediasta ratkaisuja paikalliseen vaikuttamiseen*. KAKS - Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 100. Otavan kirjapaino Oy.

Hyötyläinen, M. (2019). *Divided by policy: Urban inequality in Finland*, [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. Helsingin yliopisto. Helda.

Häikiö, L. (2005). *Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävästä kehityksen suunnittelusta Tampereella*, [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Tampere University Press. Trepo.

Häikiö, L. (2012). From Innovation to Convention: Legitimate Citizen Participation in Local Governance. *Local Government Studies*, 38(4), 415-435.

Häikiö, L. & Leino, H. (toim.). (2014). *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere University Press.

Häikiö, L. & Snellman, K. (2017). Marginaalisessa yhteiskunnallisessa asemassa olevien nuorten osallistuminen. Teoksessa P. Bäcklund, J. Häkli & H. Schulman (toim.), *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, (s. 118–135). Tampere University Press.

Häkli, J. (2002). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa P. Bäcklund, J. Häkli & H. Schulman (toim.), *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, (s. 110–124). Gaudeamus.

Hämäläinen, T. (2019). Kaikkien kaupunki – yhteinen kehitystyö asukkaiden kanssa. Teoksessa E. Holstila & T. Hämäläinen (toim.), *Kaupunkipolitiikan uusi aika*, (s. 169–186). Rakennustieto Oy.

Innes, J. & Booher, D. E. (1999). *Planning institutions in the network society: Theory for collaborative planning*. University of California.

Innes, J. & Booher, D. (2018). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Routledge.

Isola, A.-M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valtari, S. & Keto-Tokoi, A. (2017). *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. THL.

- Jacobsson, K. (2015). *Urban grassroots movements in Central and Eastern Europe*. Ashgate.
- Jalkanen, R., Kajaste, T., Kauppinen, T., Pakkala, P. & Rosengren, C. (2017). *Kaupunkisuunnittelu ja asuminen*. Rakennustieto Oy.
- Jarenko, K. (2021). In search of a co-operation ecosystem for collaborative planning and co-governance – learning from participatory cultures. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 58(3), 10–28.
- Junnilainen, L. (2019). *Läbiökylä. Tutkimus yhteisöllisyydestä ja eriarvoisuudesta*. Vastapaino.
- Jyrkämä, J. (1978). *Toimintatutkimuksen teoriasta ja tutkimuskäytännöstä*. Sosiaalipoliittikka 1978. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja.
- Jäske, M. (2019). *Democratic Innovations in Finnish Local Politics: Essays on the Varieties, Causes and Consequences of Mechanisms for Direct Citizen Participation*, (Turun yliopiston julkaisuja, Sarja B: Humaniora) [väitöskirja, Turun yliopisto]. Turun yliopisto.
- Kahila-Tani, M. (2016). *Reshaping the planning process using local experiences: Utilising PPGIS in participatory urban planning*, (Aalto University publication series 223/2015) [väitöskirja, Aalto-yliopisto]. Aalto University.
- Kamppila, V. (2016). *Miten kaupunkia rakennetaan? Tapaus Leimä*, [pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto].
- Kanninen, V. & Bäcklund, P. (2017). Kansalaisosallistumisen institutionaaliset rajat? Teoksessa P. Bäcklund, J. Häkli & H. Schulman (toim.), *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, (s. 16–33). Tampereen yliopisto.
- Karpowitz, C. & Raphael C. (2016). Ideals of Inclusion in Deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 12(2).
- Keränen, M. (2019). Onko osallistamispolitiikka osa uusliberaalia hallintaa vai sen vastavoima? Teoksessa T. Meriluoto & T. Litmanen (toim.), *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* (s. 35–58). Vastapaino.
- Kettunen, P. (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa P. Bäcklund, J. Häkli & H. Schulman (toim.), *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, (s. 18–35). Gaudeamus.

Kleinhans, R., van Ham, M. & Evans-Cowley, J. (2015). Using social media and mobile technologies to foster engagement and self-organisation in participatory urban planning and neighbourhood governance. *Planning Practice & Research*, 30(3), 237–247.

Klijn, E. H. (2011). Democratic legitimacy criteria in interactive governance and their empirical application. Teoksessa J. Torfing & P. Triantafillou (toim.), *Interactive policy making, metagovernance and democracy*, (s. 205–226). ECPR Press.

Koivula, A., Kaakinen, M., Oksanen, A. & Räsänen, P. (2019). The Role of Political Activity in the Formation of Online Identity Bubbles. *Policy & Internet*, 11, 396–417.

Koning, J. & van Dijk, T. (2021). Rehabilitating utopias: the importance of imagination to confronting our spatial challenges. *Planning Practice & Research*, 1–20.

Kopomaa, T. (2020). *Täydellistyvä kaupunki, kiehtova urbaani: puheenvuoro kaupunkitilan, kaupunkisuunnittelun ja nykykaupunkilaisuuden muutoksista*. Creative Commons.

Kopomaa, T., Peltonen, L. & Litmanen, T. (toim.). (2008). *Ei meidän pihallemme! Paikalliset kiistat tilasta*. Gaudeamus.

Kopomaa, T. & Peltonen, L. (2008). Johdanto. Teoksessa T. Kopomaa, L. Peltonen & T. Litmanen (toim.), *Ei meidän pihallemme! Paikalliset kiistat tilasta*, (s. 9–27). Gaudeamus.

Korvela, P.-E. (2013). Postdemocracy and the End of History. *Economic and Political Studies*, 1(1), 136–155.

Koskiahho, B. (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa P. Bäcklund, J. Häkli & H. Schulman (toim.), *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, (s. 36–57). Gaudeamus.

Kuokkanen, K. (2013). Assessing the Democratic Qualities of Programmes and Projects: A Case from Finnish Urban Policy. *Scandinavian journal of public administration*, 17(2), 127–146.

Kuparinen, Riitta (2005). *”Ei meidän naapuriin”*. Tapaustutkimus asukasryhdyksen subtautumisesta kehitysvammaisten asuntolan rakentamiseen. Kotu-tutkimuksia 3/2005. Kehitysvammaliitto.

Kurkela, K. (2022). *Demokratian murros ja kuntien avautuva ballinta*, (Tampere University Dissertations) [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Tampereen yliopisto. Trepo.

Laak, N. (18.11.2020). *Valmistelu(valta) ja poliittinen päätöksenteko. Vuorovaikutus ja päätöksenteko*. Luento, Aalto-yliopisto.

Lahtinen, H. (2019). *Socioeconomic differences in electoral participation: Insights from the Finnish administrative registers*, (Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 125)[väitöskirja, Helsingin yliopisto] Helsingin yliopisto.

Lahtinen, H., Wass, H. & Hiilamo, H. (2019). Luottamus poliittisen osallistumisen sosioekonomisten erojen selittäjänä. Teoksessa Bäck, Maria & Elina Kestilä-Kekkonen. (toim.) *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja keulut*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31.

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.). (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus.

Laine, M. & Peltonen, L. (2007). Ikkuna muutokseen. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.), *Tapaustutkimuksen taito*, (s. 93–108). Gaudeamus.

Lamont, M. & Lareau, A. (1988). Cultural capital: Allusions, gaps and glissandos in recent theoretical developments. *Sociological Theory*, 6(2),153–168.

Lapintie, K. (2017). Tarinoita takapihalta 2.0: Vuorovaikutus digitaalisen median aikakaudella. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 55(4).

Latour, B. (2007). Turning around politics. A note on Gerard de Vries' paper. *Social Studies of Science*, 37(5), 811–820.

Lee, C. W., McQuarrie, M. & Walker, E. T. (toim.). (2015). *Democratizing inequalities: Dilemmas of the new public participation*. Oxford University Press.

Lehtinen, T. (5.10.2020). Kuulumiset maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksesta [blogikirjoitus].

Lehtomäki, E. & Paloniemi, R. (2016). Kansalaisten osallistuminen ja kestävä hyvinvointi – kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittyminen Helsingin rantojen suunnittelussa 1980-luvulta alkaen. *Janus*, 24(4), 320–339.

Lehtonen, P. (2013). *Julkisesti uskottavat. Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt*, (Acta Electronica Universitatis Tamperensis) [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Tampere University Press. Trepo.

Lehtonen, P. (2021). Policy on the move: the enabling settings of participation in participatory budgeting, *Policy Studies*, 43(5).

Lehtonen, P. (2022). ”Voi tulla mitä vaan vastaan”: Epävarmuus ja yhteiskehittämistä muokkaavat käytännöt osallistuvassa budjetoinnissa. *Hallinnon tutkimus*, 41(3), 216–232.

Lehtovuori, P. (2007). ”Minulla on aina mitta mukana”. Arkkitehti Mikael Sundmanin haastattelu. Teoksessa J. Kangasoja & H. Schulman (toim.), *Arabianrantaan! Uuden kaupungin maibinnousu*. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Leino, H. (2006). *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta*, [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Tampere University Press. Trepo.

Leino, H. & Laine, M. (2012). Do Matters of Concern Matter? Bringing Issues Back to Participation. *Planning Theory*, 11(1), 89–103.

Leino, H. & Puumala, E. (2020). What can co-creation do for the citizens? Applying co-creation for the promotion of participation in cities. *Environment and Planning C: Politics and Space*. 39(4).

Leino, H., Santaoja, M. & Laine, M. (2018). Researchers as knowledge brokers: translating knowledge or co-producing legitimacy? An urban infill case from Finland. *International Planning Studies*, 23(2), 119–129.

Leino, M. & Setälä, M. (2023). Puntaroivan kansalaiskeskustelun rooli pitkäjänteisessä päätöksenteossa. Teoksessa M. Oksanen & H. Vogt (toim.), *Huomisen huomaava demokratia*, (s. 123–142). Vastapaino.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.

Lippmann, W. (1997) *Public Opinion*. (Original work published 1922). Free Press Paperbacks, Simon & Schuster.

Lippmann, W. (2002) *The Phantom Public*. (Original work published 1927). Transaction Publishers.

Luhtakallio, E. & Mustranta, M. (2017). *Demokratia suomalaisessa lähiössä*. Into.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.

Marres, N. S. (2005). *No Issue, No Public: Democratic Deficits After the Displacement of Politics*. Ipskamp Printpartners.

Marres, N. (2007). The Issues Deserve More Credit: Pragmatist Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy. *Social Studies of Science*, 37(5), 759–780.

Mattila, H. (2017). *Revisiting Habermas. Exploring the theoretical roots and contemporary challenges of communicative urban and regional planning*, (Aalto University publication series, 9172017) [väitöskirja, Aalto-yliopisto]. Aalto University.

Mattila, H. (2018). The “Aesthetic Turn” as a Bridge between Communicative and Agonist Planning Theories: Exploring the Interplay of “Consensus” and “Dissensus” with a View on Its Implications for Finnish Planning. *Architectural Research in Finland*, 2(1), 94–113.

McNulty, S. L. (2015). Barriers to participation: Exploring gender in Peru’s participatory budget process. *The Journal of Development Studies*, 51(11), 1429–1443.

Merikoski, T. (2020). *Planning competitions as tools towards sustainable community development – A critical case study*, (Aalto University publication series, 86/2020) [väitöskirja, Aalto-yliopisto]. Aalto University.

Meriluoto, T. & Litmanen, T. (toim.). (2019). *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Vastapaino.

Messinger, P. R. (2017). *Citizen-Centered Cities. Volume I. Case Studies of Public Involvement*. Business Expert Press.

Michels, A. (2011). Innovations in Democratic Governance-How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy? *International review of administrative sciences*, 77(2), 275–293.

Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. Verso.

Moscrop, D. R. & Warren, M. E. (2016). When is deliberation democratic? *Journal of Public Deliberation*, 12(2), 4.

Murtagh B. (2004) Collaboration, equality and land-use planning. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 453–469.

Mäenpää, P., Aniluoto, A., Manninen, R. & Villanen, S. (2000). *Sanat kivettyvät kaupunkiksi: tutkimus Helsingin kaupunkisuunnittelun prosesseista ja ihanteista*. Teknillinen korkeakoulu.

Mäenpää, P. & Faehnle, M. (2021). *4. sektori. Kuinka kaupunkiaktivismi baastaa hallinnon, muuttaa markkinat ja laajentaa demokratiaa*. Vastapaino.

Mäenpää, P. & Faehnle, M. (2017). Itseorganisoituva kaupunki: hallinta, talous ja demokratia. *Futura*, 36(4), 28–40.

Mäntysalo, R. (2000). *Land-use Planning as Inter-organisational Learning*, (Acta Universitatis Ouluensis, C. Technica) [väitöskirja, Oulun yliopisto]. University of Oulu.

Mäntysalo, R. & Jarenko, K. (2014). Communicative Planning Theory Following Deliberative Democracy Theory: Critical Pragmatism and the Trading Zone Concept. *International journal of e-planning research*, 3(1), 38–50.

Mäntysalo, R. & Bäcklund, P. (2017). The Governance of Planning: Flexibly Networked, Yet Institutionally Grounded. Teoksessa M. Gunder, A. Manadipour & V. Watson (toim.), *The Routledge Handbook of Planning Theory*, (s. 237–249). Routledge,

Newton, K. & Geissel, B. (2012). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* Routledge.

Niemenmaa, V. (2005). *Helsingin paikallisagenda: Tarina osallistumisesta ja suunnittelun subjektiivisuudesta*. Helsingin yliopisto.

Niitamo, A. (2021). Planning in No One's Backyard: Municipal Planners' Discourses of Participation in Brownfield Projects in Helsinki, Amsterdam, and Copenhagen. *European Planning Studies*, 29(5), 844–861.

Niitamo, A. & Sjöblom, J. (2018). Verkkokeskustelut kommunikatiivista suunnittelua edistämässä: Lisää kaupunkia Helsinkiin -Facebook-ryhmä kaupunkisuunnittelun kumppanina? *Yhdyskuntasuunnittelu*, 56(2), 31–59.

Nummi, P. (2017). Social media data analysis in urban e-planning. *International Journal of E-Planning Research*, 6(4), 18–31.

Nummi, P. (2019). “Ei kaupunkisuunnittelu ole mikään tykkäämisjuttu”. Sosiaalisen median mahdollisuudet ja esteet kaupunkisuunnittelussa. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 57(2), 26–46.

Nummi, P. (2020). *Hallitsematon tekijä? Sosiaalisen median rooli kaupunkisuunnittelussa*, [väitöskirja, Aalto-yliopisto].

Nummi, P., & Harsia, E. (2022). Socially and culturally sustainable public participation in urban development: Map questionnaire as a bridge-building tool in Kontula shopping mall. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1122, 012011.

Nummi, P., Eräranta, S. & Kahila-Tani, M. (2022). Enhancing E-Participation in Urban Planning Competitions. Teoksessa *Research Anthology on Citizen Engagement and Activism for Social Change*, (s. 1238–1265). Information Resources Management Association.

Ober, J. (2008). *Democracy and Knowledge: Innovation and Learning in Classical Athens*. Princeton University Press.

Osborne, S. P. (toim.). (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

Paloheimo, H. & Wiberg, M. (1997). *Politiikan perusteet*. WSOY.

Papadopoulos, Y. (2016). Interactive governance: Authorization, representation and accountability. Teoksessa E. Edelenbos & J. van Meerkerk (toim.), *Critical reflections on interactive governance. Self-organization and participation in public governance*, (s. 146–166). Edward Elgar Publishing.

Peltonen, L., Tuomisaari, J. & Kanninen, V. (2008). Kaavavalitukset ja koettu oikeudenmukaisuus. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 46(3), 11–34.

Pikkala, S., Pekola-Sjöblom, M. & Piipponen, S-L. (2013). Kuntademokratian tila ja trendit. Teoksessa S. Borg (toim.), *Demokratiaindikaattorit 2013*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 52/2013. Oikeusministeriö.

Purcell, M. (2009). Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory*, 8(2), 140–165.

Purhonen, S., Gronow, J., Heikkilä, R., Kahma, N., Rahkonen, K. & Toikka, A. (2014). *Suomalainen maku. Kulttuuripääoma, kulutus ja elämäntyylien sosiaalinen eriytyminen*. Gaudeamus Helsinki University Press.

Puustinen, S. (2006). *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne: vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*, (Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja,

A34) [väitöskirja, Teknillinen korkeakoulu]. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.

Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Jarenko, K. (2017a). The varying interpretations of public interest: Making sense of Finnish urban planners' conceptions. *Current Urban Studies*, 5(1), 82–96.

Puustinen, S., Mäntysalo, R., Hytönen, J. & Jarenko, K. (2017b). The “deliberative bureaucrat”: Deliberative democracy and institutional trust in the jurisdiction of the Finnish planner. *Planning Theory and Practice*, 18(1), 71–88.

Rask, M., Ertiö, T-P., Tuominen, P. & Ahonen, V. L. (2020). *Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin loppuarviointi OmaStadi 2018–2020*. Oikeusministeriö.

Rekola, A. & Paloniemi, R. (2019). Navigointia kestävän kaupunkisuunnittelun ristiaallokossa – suunnittelijoiden käsityksiä oikeudenmukaisuudesta. *Janus*, 27(3), 264–282.

Rikala, S., Wallin, A. & Sjöblom, J. (2023). Miten sosiaalista kestävyttä tehdään? Ruothonjuuritus toimijoiden sosiaaliset käytännöt entisen tehdasalueen elävöittämisessä. *Sosiologia*, 60(1), 5–21.

Rinne, J. (2011). *Henkilökohtaistuva politiikka. Tutkimusmatkoja refleksiiviseen kansalaistointia*, (Acta Electronica Universitatis Tamperensis) [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Tampere University Press. Trepo. <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8341-7>

Ryynänen, A. (2008). *Kuntauudistus ja itsehallinto*. Tampereen yliopisto.

Rättilä, T. & Rinne, J. (2016a). *Kuntademokratia kaksilla raiteilla*. KAKS - Kunnallisan alan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 96. Vammalan kirjapaino Oy.

Rättilä, T. & Rinne, J. (2016b). ”Jos me ei tehdä, niin kuka tekee?”: asukaskasaktivismi prefiguratiivisena representaationa. *Politiikka*, 58(2), 115–130.

Saad-Sulonen, J. (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, 11/2014) [väitöskirja, Aalto-yliopisto]. Aalto University.

Sager, T. (2009). Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities. *European Planning Studies*, 17(1), 65–84.

- Sager, T. (2013). *Reviving critical planning theory: Dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. Routledge.
- Sager, T. (2017). Communicative Planning. Teoksessa M. Gunder, A. Manadipour & V. Watson (toim.), *The Routledge Handbook of Planning Theory*, (s. 93–104). Routledge.
- Salminen, J., Lehtonen, P., Rikala, S., Kuusisto, A-K., Luoma-Halkola, H., Puumala, E., Sointu, L., Wallin, A. & Häikiö, L. (2021). Osallisuuden kehät: Näkökulmia hyvinvoinnin muotoutumiseen. *Focus Localis*, 49(3), 80–98.
- Salminen, P. (2017). *Yhteisen edun nimissä. Tapaustutkimus Histan kaavoitusprosessista ja kasvukoalitiosta*, [pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto]. <http://hdl.handle.net/10138/193607>
- Sarkissian, W. & Wenman, C. (2010). *Creative Community Planning: Transformative Engagement Methods for Working at the Edge*. Routledge.
- Sauri, P. (2015). *Julkisballinto ja sosiaalinen media*. KAKS -Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu, nro 98. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Seppänen, J. & Väliverronen, E. (2012). *Mediayhteiskunta*. Vastapaino
- Setälä, M. (2003). *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Gaudeamus.
- Shin, Y. (2012). Bourdieu and urban politics: Conceptualizing a Bourdieusian relational framework for urban politics research. *Planning Theory*, 12(3), 267–289.
- Siisiäinen, M. (2010). Osallistumisen ongelma. *Kansalaisyhteiskunta*, 1(1), 8–40.
- Siisiäinen, M. (2015). Osallisuus ja osallistuminen. *Suuntaaja*, 2015(3).
- Sjöblom, J. (2014). *Läbidemokratiapilotti – bacchilainen tapaustutkimus suoran osallistumisen kehittämistä Arabian alueella Helsingissä*, [pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto].
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Snow, D. A. & Trom, T. (2002). The Case Study and the Study of Social Movements. Teoksessa B. Klandermans & S. Staggenborg (toim.), *Methods of Social Movement Research*, (s. 146–172). Social Movements, Protest, and Contention Series, 16.

Staffans, A. (2004). *Vaikuttavat asukkaat: Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina*, (Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A, 29) [väitöskirja, Teknillinen korkeakoulu]. Teknillinen korkeakoulu.

Staffans, A., Kahila-Tani, M. & Kytä, M. (2019). Participatory Urban Planning in the Digital Era. Teoksessa S, Geertman & J. Stillwell. (2019). *Handbook of Planning Support Science*. Springer International Publishing.

Suonoja, K., Vuorela, P. & Hirvonen, J. (1994). Kymmenen vuotta yhteissuunnittelua – mitä saatiin aikaan? Sofy-projektin tulokset seuranta tutkimuksen valossa. Teoksessa I. Haapola (toim.), *Yhteissuunnittelu, osallistuminen ja hyvinvointivaltion murros*, (s. 38–55). Hakapaino Oy.

Syrjälä, L., Ahonen, S., Syrjäläinen, E. & Saari, S. (1995). *Laadullisen tutkimuksen työtapoja*. Kirjayhtymä.

Tampereen kaupunki (10.6.2019). *Osallisuus- ja yhteisöllisyysmalli*. Kaupunginhallituksen kehittämiskokous. Tampere.

Tapp, R. (2021). Introducing the YIMBYs: Renters, housing, and supply-side politics in Los Angeles. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(7), 1511–1528.

Tayebi, A. (2013). Planning activism: using social media to claim marginalized citizens' right to the city. *Cities*, 32, 88–93.

Teresa, B. F. (2022). Planners' alchemy achieved? How Nimby and Yimby reproduce the housing question. *Int. J. Urban Reg. Res.*, 46, 307–311.

Tewdwr-Jones, M. & Allmendinger, P. (1998). Deconstructing Communicative Rationality: A Critique of Habermasian Collaborative Planning. *Environment and Planning*, 30(11), 1975–1989.

Thompson, J. B. (1995). *The media and modernity: A social theory of the media*. Stanford University Press.

Torffing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825.

Trapenberg Frick, K. (2016). Citizen activism, conservative views & mega planning in a digital era. *Planning Theory & Practice*, 17(1), 93–118.

Tulkki, K. & Vehmas, A. (2007). *Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa*. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007. Ympäristöministeriö.

Tuurnas, S., Jäntti, A., Kalliomäki, H., Kurkeal, K. & Lehtonen, P. (2022). Asukastiedon hyödyntämisen kipupisteet yhteiskehittämisessä. Teoksessa Jäntti, A., Kork, A.-A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H., Sinervo L.-M., Tuurnas, S. (toim.), *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. Vastapaino.

Uitermark, J. & Nicholls W. (2015). Planning for social justice: Strategies, dilemmas, tradeoffs. *Planning Theory*, 16(1), 32–50.

Vaattovaara, M., Joutsiniemi, A., Airaksinen, J. & Wilenius, M. (2021). *Kaupunki politiikassa – Yhteiskunta, ihminen ja ihana kaupunki*. Vastapaino.

van Aerschot, L. & Salminen, J. (2018). Hyvä, paha lähiö: nuoret ja asuinalueella syntyvä sosiaalinen pääoma. *Sosiologia*, 55(3), 248–262

van Dijck, J. & Poell, T. (2013). Understanding social media logic. *Media and Communication*, 1(1), 2–14.

van Dijk, T. (2021). What collaborative planning practices lack and the design cycle can offer: Back to the drawing table. *Planning Theory*, 20(1), 6–27.

Virtanen, P. (2000). *Kunnan maapolitiikka*. Rakennustieto Oy.

von Schoultz, Å. (2019). Kansalaisten näkemykset demokratian prosesseista ja legitimitetistä. Teoksessa M. Bäck & E. Kestilä-Kekkonen (toim.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuulut*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31.

Voorberg, W. & Bekkers, V. (2016). Interactive governance and the social construction of citizens as co-creators. Teoksessa J. Edelenbos & I. van Meerkerk (toim.), *Critical reflections on interactive governance: self-organization and participation in public governance*. Edward Elgar.

Wallin, S. (2019). *Managing urban complexity. Participatory Planning, self-organization and co-production of urban space*, (Aalto University publication series, 159/2019) [väitöskirja, Aalto-yliopisto]. Aalto University.

White, J. T. (2014). Design by Competition and the Potential for Public Participation: Assessing an Urban Design Competition on Toronto's Waterfront. *Journal of Urban Design*, 19(4), 541–564.

Wiberg, M. (2006). *Politiikka Suomessa*. WSOY.

Wilhelmsson, N. (2017). Sata vuotta suomalaista kansanvaltaa. Teoksessa L. Männistö & N. Wilhelmsson (toim.), *Demokratiassa kuppili. Dialogin mahdollisuus suomalaisessa digiyhteiskunnassa*, (s. 9–14). Oikeusministeriö.

Wilson, A. & Tewdwr-Jones, M. (2020). Let's draw and talk about urban change: Deploying digital technology to encourage citizen participation in urban planning. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 47(9), 1588–1604.

Wilson, A. & Tewdwr-Jones, M. (2021). *Digital Participatory Planning: Citizen Engagement, Democracy, and Design*. Routledge.

Wyly, E. (2022). YIMBY: The Latest Frontier of Gentrification. *Int. J. Urban Reg. Res.*, 46, 319–330.

Yanow, D. (2006). Thinking interpretively: Philosophical presuppositions and the human sciences. Teoksessa D. Yanow & P. Schwartz-Shea (toim.), *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, (s. 5–26). M.E. Sharpe.

Yanow, D. (2007). Interpretation in policy analysis: On methods and practice. *Critical policy studies*, 1(1), 110–122.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications. Design and methods*. Sage.

Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford University Press.

Zakhour, S. & Metzger, J. (2018). Placing the Action in Context: Contrasting Public-centered and Institutional Understandings of Democratic Planning Politics. *Planning Theory & Practice*, 19(3), 345–362.

Zangwill, N. (2020). Epistemic Pluralism. *Metaphilosophy*, 51, 485–498.

JULKAISUT

JULKAISU

I

**The intermediating role of municipal urban planners in online discussions
with citizens**

Jonas Sjöblom & Annaliina Niitamo

Planning Theory & Practice, 21(5), 710–726.
<https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1844282>

Artikkeli on julkaistu Creative Commons -lisensillä CC BY-NC-ND 4.0



The Intermediating Role of Municipal Urban Planners in Online Discussions with Citizens

Jonas Sjöblom & Annaliina Niitamo

To cite this article: Jonas Sjöblom & Annaliina Niitamo (2020) The Intermediating Role of Municipal Urban Planners in Online Discussions with Citizens, *Planning Theory & Practice*, 21:5, 710-726, DOI: [10.1080/14649357.2020.1844282](https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1844282)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1844282>



© 2020 The Author(s). Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group.



Published online: 14 Dec 2020.



Submit your article to this journal [↗](#)



View related articles [↗](#)



View Crossmark data [↗](#)

The Intermediating Role of Municipal Urban Planners in Online Discussions with Citizens

Jonas Sjöblom^a and Annaliina Niitamo^b

^aFaculty of Social Sciences, Tampere University, Tampere, Finland; ^bFaculty of Social Sciences, University of Helsinki, Helsinki, Finland

ABSTRACT

We examine how urban planners in Helsinki work as intermediaries to “balance power” between actively participating citizens and more marginalised groups – citizens who do not traditionally participate – in online discussions about urban planning. We study the tensions planners experience while interacting with citizens in online environments, especially on social media. Using a questionnaire and interviews, we report on tensions between planners’ perceptions of *active vs. passive roles in social media*, *equal vs. equitable opportunities to participate*, and sides in the *debate over allocation of resources*. The study shows that engaging marginalised groups requires offline interventionist strategies.

ARTICLE HISTORY

Received 28 January 2020
Accepted 27 October 2020

KEYWORDS



Urban planning; online participation; social media; equality

Introduction

In the early 2000s, the digital revolution and social media were expected to democratise planning and readily include new voices and participants once rarely heard. In this article, we study how urban planners in Helsinki view their intermediating role in online discussions with citizens around urban planning. We are interested in finding out whether all citizens have equal opportunities to participate in and affect planning processes in the digital age, with channels of participation increasingly online, and what urban planners can do to obtain roughly representative online discussion input from citizens on planning issues.

We study the kinds of practices and tensions urban planners in Helsinki experience in their intermediating role in online discussion and participation forums. The online world that hosts lively and spontaneous discussions related to urban planning includes self-organised Facebook groups and other social media channels such as Twitter and blogs. We analyse them in relation to official channels. The most active self-organised Facebook group that discusses urban planning in Helsinki is “More City to Helsinki” (*Lisää kaupunkia Helsinkiin*) with over 18,000 members. It has sparked a great deal of discussion among planners and researchers in Finland (Mäenpää & Faehnle, 2017; Niitamo & Sjöblom, 2018). Planners follow the More City group frequently and other groups sporadically. However, urban planners are concerned about the limited representation of different citizen groups in active online discussion groups and forums (Niitamo & Sjöblom, 2018).

The equality of political participation is under discussion in Finland. Studies have shown that the most active participants in urban planning are normally highly educated, well-paid citizens of

CONTACT Jonas Sjöblom  jonas.sjoblom@tuni.fi  Faculty of Social Sciences, Tampere University, Kalevantie 5, 33100 Tampere, Finland

© 2020 The Author(s). Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group.
This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>), which permits non-commercial re-use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited, and is not altered, transformed, or built upon in any way.

middle age or older. The views of young people, citizens with an immigrant background and citizens with lower income or education levels are often left out of different forums of civic engagement (Grönlund & Wass, 2016). The representativeness of information resulting from participatory actions is also – perhaps even more – problematic in online and digital participation, in which only competent and tech-savvy citizens tend to participate (Grönlund & Wass, 2016; Luhtakallio & Mustranta, 2017).

By equality, we mean the need to treat all participants the same regardless of their position outside the deliberative forum; here, we mean offering the same participation channels to everyone. By equity, we mean the need to account for the advantages and disadvantages that have shaped participants' experiences and capabilities to participate, which requires treating participants differently in order to create conditions of fair deliberation (Abdullah et al., 2016; Gutmann & Thompson, 2009).

Many researchers argue that new communication technology has not fundamentally changed urban planning and claim that planning is still done in a top-down, rational-functionalistic manner (Kahila-Tani, 2016; Lapintie, 2017; Lapintie & Di Marino, 2015). The use of information gained from online forums, social media, blogs and other online channels still depends on the individual planner who may or may not take advantage of these new interaction channels and novel information (Allmendinger, 2017; Kahila-Tani, 2016). The potential of social media is often reduced to a one-way medium where the public can be informed in an understandable manner (Fredericks & Foth, 2013; Hyyryläinen & Tuisku, 2016; Lapintie, 2017).

Previous research found urban planners in Helsinki were specifically missing the views of families with young children, young people and immigrants in urban planning processes (Niitamo & Sjöblom, 2018). Our article is motivated by urban planners' interest in hearing from a more diverse group of citizens in online environments.

We examine planners' role as intermediaries (Forester, 1989, 1999, 2009) in the digital environment of online discussions. We focus on the planner's role in enhancing the voice of marginalised or quiet groups of citizens who have traditionally been left on the fringes of participatory processes of urban planning.

Our research question is: What kinds of tensions do municipal urban planners experience in relation to their expected intermediating role in online discussions with citizens?

Urban Planners' Intermediating Role in Communicative Planning Theory

The goal of increasing participation by stakeholders, especially citizens, is part of the communicative turn in urban planning theory, which developed in the late 1980s in reaction to instrumental-rationalist urban planning (Allmendinger, 2017; Bäcklund & Mäntyselä, 2010). Briefly, communicative planning is a democratic attempt to enhance justice and environmental and social sustainability in interaction with a larger group of participants (Healey, 1992). The urban planner's role is highlighted in communicative planning theory. John Forester writes about deliberative practitioners who should adopt a reflective position in planning and reflect on their own role and the use of power in planning processes (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002; Forester, 1999). Critical listening, reflection in action and constructive argument combine in the deliberative practice (Forester, 1999, p. 12).

According to Patsy Healey, the planner needs to recognise and hold on to the preconditions of planning while encouraging different kinds of voices and participants to join in the planning process (1992, p. 237). This is what Forester refers to as the in-between roles of intermediaries (1999), which can transform an adversarial process into a partly collaborative one. Intermediating roles in planning

refers to the collaborative work planners are expected to do with various parties in planning processes: “to work in the midst of many interested parties and often in the face of conflict” (1999, p. 61).

Forester’s remarks promote effective processes of public learning and practical, innovative instances of public deliberation (Forester, 1999, p. 61). Although finding consensus among actors is not the goal, the planner should strive to act as a “power balancer” and defender of marginal groups before decision-making (Forester, 1999; Innes & Booher, 1999; Tayebi, 2013). Because of their expertise, planners have the power to regulate information about and shape attention to planning issues (Forester, 1989). Interaction is required from the planning profession because the several stakeholders in urban planning are interdependent (Forester, 1999, p. 90).

However, mediation includes ethical and political dimensions in which claims of being neutral or impartial are quickly challenged (Forester, 1999, p. 190). Instead of neutral bureaucrats, Forester argues, intermediaries should be like *civic friends* who seek out those affected by public issues and those who will attend to their inclusion. He insists that planners must be able to distinguish deeper concerns of citizens from superficial rhetoric, a phenomenon which in our view is omnipresent and often polarised in online discussions. More recently Forester (2009, 2013) has studied mediation in the contexts of public disputes and conflicts.

Planners’ Role in Mediation and Its Critique

Information is an important source of power for the planner, Forester points out, defining five approaches to how planners can use it: technician, incrementalist, liberal-advocate, structuralist and progressive (1989, pp. 29–31). In the *technician approach*, power lies in expert information and supplies solutions to technical problems; here, planners think that political judgements can be avoided. In the *incrementalist approach*, information responds to organisational needs to have a project approved with minimal delay and to know what sorts of design problems to avoid. Under the *liberal-advocate approach*, information can be used by under-represented or relatively unorganised groups to enable them to participate more effectively in the planning process. This approach attempts to redress the inequalities of participation and distribution by bringing excluded groups into planning processes (Forester, 1989, pp. 29–30). In the *structuralist approach*, the planner’s information is a source of power because it legitimises the existing structures of power and ownership but allows people no freedom to participate in planning processes. Finally, information in the *progressive approach* is a source of power because it can enable the participation of citizens and avoid the legitimising functions of the structuralist approach (Forester, 1989, pp. 30–31). Forester emphasises the planner’s role by noting that the extent to which information is shared may depend on the ability of the intermediary. Forester (1999, p. 189) raises practical concerns such as differences in language and distance and lack of familiarity that may lead to the exclusion of certain citizen groups.

Communicative planning theory and striving for consensus between stakeholders through mediation have come in for extensive criticism (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002; Fainstein, 2000; Flyvbjerg, 1998; Hillier, 2003). Flyvbjerg (1998) critiques participation and acknowledges the inevitable presence of unequal power relations and the ability of groups to use information, calling into question the notion of non-politicised processes of mediation by urban planners and underlining the importance of conflict. The critique of consensus-seeking deliberation is that the process will most likely serve the already strong and capable elites, who will only reinforce their hegemony (Purcell, 2009, as Forester and Stitzhal warned two decades earlier; 1989). According to Hillier (2003)

and Huxley (2002), any attempt to neutralise power through facilitation is itself an imposition of specific relations of power. Tewdwr-Jones and Allmendinger (1998) argue that the power of mediators to set agendas and topics for discussion, to shape the direction of discussion and to interpret the discussion's content is too broad and often left without open assessment. Tore Sager (2013, p. 21) states that planners are increasingly working in a neoliberal reality which commends transfer of authority from governments to the private sector. As a contrast to "official partisans" supporting apparent interest or community groups, practitioners can work as equity planners endorsing the interests of marginalised groups by intentionally networking with the marginal, silent and alternative groups. (Sager, 2013, pp. 70–71).

Critics of communicative planning argue that there is a gap between theory and practice and that the communicative rationale rests on too abstract a level to reach micro-level planning practices: it is more suitable to the actualisation of macro-level changes and legislative prescription than practical planning (Campbell, 2006; Campbell & Marshall, 2006; Mattila, 2017).

Despite the criticism, communicative planning theory can serve as an ideal or a parameter that offers recommendations to planning that move beyond rationalistic planning (Mattila, 2017).

Urban Planners on Social Media

Digital methods have been trusted to solve the criticism and practical challenges of traditional participatory actions of public hearings, voting, focus groups and committees, all bound by time and space. Communicative planning demands new interaction skills from planners, and social media has provided concrete new channels and platforms for such interaction. Following online debates related to urban planning has become a part of planners' daily working practices in Finland (Niitamo & Sjöblom, 2018; Nummi, 2019). However, empirical studies concerning social media in mediation are rare, as are studies on the relation between policy-making and social media.

Social media refers to online services where the user is central to content production, sharing and other interaction (Matikainen & Villi, 2013). According to Van Dijk and Poell (2013), social media platforms have pervaded everyday life and changed ways of social interaction; they comprise the largest technological innovation in communication and inevitably change how public institutions and experts function. Communication technology offers an important medium in today's new organising in urban activism for example, (Mäenpää & Faehnle, 2017; Trapenberg Frick, 2016), representing a break from traditional citizen associations (Eranti, 2016). Facebook offers the clearest possibilities for more sustained interaction between citizens and their local authority (Bonsón et al., 2015; Ellison & Hardey, 2013). Compared to citizens in Anglo-Saxon and Germanic European countries, citizens in Nordic countries are most engaged in local governments' Facebook communications through likes, comments and shares (reflecting popularity, commitment and virality) (Bonsón et al., 2015). Out of all topics within the municipality, questions related to urban planning sparked most engagement (Bonsón et al., 2015).

Although social media has become a part of urban planning in Finland, its role remains unclear and controversial among practitioners (Niitamo & Sjöblom, 2018; Nummi, 2019). One reason seems to be the lack of policies and guidelines for fitting online discussions as part of information-handling and conflict resolution in planning. Kahila-Tani (2016) discusses the procedural character of planning where the planning process is divided into phases, in which participatory actions using digital methods are most often elusive, project-based and set to serve existing organisational needs.

Previous research identified the small numbers of users and narrow user demography as limits in online participation (Afzalan & Evans-Cowley, 2015; Lapintie & Di Marino, 2015). For example,

neighbourhood Facebook groups are not necessarily representative, and their discussions are not generally useful because only a small portion of the content is related to neighbourhood development (Afzalan & Evans-Cowley, 2015). Another problem is the weak potential of online platforms to combine discussion and problem-solving (Atzmanstorfer et al., 2014) as well as insufficient links to decision-making (Horelli et al., 2015). Nummi (2017) points out that social media can be used both as an interaction tool and a source of information in planning, and scholars should make this assessment when analysing planners' practices and motivations for social media use.

Real two-way communication and networking between residents, governments and policy-makers through social media is still scarce (Kleinhans et al., 2015). Although the potential to access the expertise of quieter voices is a key advantage in online participation approaches (Brabham, 2009; Tayebi, 2013), governments' messages have failed to reach their citizens (Kleinhans et al., 2015). Kleinhans et al. (2015) argue that wider engagement requires online engagements to materialise in real spaces of the offline world.

The limited use of communication technology in public planning institutions reflects a combination of institutional limits and planning culture traditions, along with a reluctance to make social media an integral part of a municipality's strategic plan (Hyryläinen & Tuisku, 2016). Wary attitudes prevail towards adopting new interaction processes, especially public ones that are open to scrutiny, such as social media; local governments mainly use social media for their own representational uses to provide one-way information (Lapintie, 2017; Mergel, 2013; Niitamo & Sjöblom, 2018). Instead of being implemented from top management, policies seem to evolve retrospectively in response to mistakes, technological changes by platform providers, or observed changes of local behaviour and good experiences (Mergel, 2013). With the lack of policy concerning use of social media and following online discussions, the significance of the individual planner's own discretion and interest in utilising social media as an interaction tool is heightened.

Urban Planning and Citizen Participation in Finland

In Finland, the municipality has a monopoly over zoning, and the Land Use and Building Act (1999/132) regulates the participation of citizens in urban planning ("Land Use and Building Act," 1999/132, 63§). The law requires municipal urban planners to develop a participation and assessment scheme that defines citizens' interaction and participation opportunities in the zoning process. According to the law, urban planners need to define the ways in which citizens and other stakeholders can take part in the process and identify the stakeholders in each process (Bäcklund & Mäntysalo, 2010). The law ("Land Use and Building Decree," 1999/895) introduces minimum requirements on the duration of public displays of planning proposals and on the opportunity to comment on the planning proposals. Other than the minimum required by law, the municipality itself can determine the specific practices of participation. One typical approach is offering the opportunity to comment on the planning process.

Finland's Administrative Procedure Act (2003) regulates the work of urban planners, who are public servants. There is an equality principle (§6) in the Act that requires all citizens to be treated equally by the administration. However, to provide equal opportunities to citizens, public servants have the right to engage in positive discrimination and support minority groups and people in fragile positions (Puustinen et al., 2017a).

In Helsinki, urban planners work in the Urban Environment Division of the city organisation, and their work is politically guided by a committee. Political decision-making affects planning and affects planners' role as intermediaries. Puustinen et al. (2017b) note that Finnish legal culture

includes a political mandate for urban planners' jurisdiction based on institutional trust. The authors call the Finnish version of Forester's deliberative practitioner a "deliberative bureaucrat" who has to build trust in planning at both institutional and interpersonal levels by embracing the structural transparency and openness of the planning system and its normative goals, and by encouraging dialogue and respect for difference in individual planning processes (Puustinen et al., 2017b).

In Helsinki, online participation in urban planning is divided into different channels: formal participation processes (commenting on plans via e-mail or municipally coordinated online tools), non-binding online participation (project-based maps and questionnaires) and informal spontaneous online discussions (initiated by citizens on social media). In addition, the department informs residents about current issues via their web page and social media accounts.

Previous studies suggest that Helsinki's culture of urban planning is a mixture of traditional rationalist planning and some aspects of collaborative planning (Bäcklund & Mäntysalo, 2010; Lapintie, 2017), which the department's four interaction specialists are striving to enhance in the planning organisation.

Methods and Data

The data consists of a questionnaire sent to urban planners (74 respondents, 33% of municipal planners in Helsinki) in Helsinki's Urban Environment Division in March 2017 and 3 focus group interviews with 9 participants conducted in June 2017. The questionnaire included multiple choice and open-ended questions concerning the activity and participation of the staff in online discussions related to urban planning, especially on social media. 46% of respondents worked at the detailed planning unit, 31% at the traffic and street planning unit, 15% at the strategic urban planning unit and 7% in the administration unit. The most common job titles of the respondents were architect, traffic engineer and planner.

The questionnaire asked about respondents' willingness to participate in an interview. The follow-up interviews were semi-structured, in-depth group interviews and often progressed according to topics that arose in the group discussion. The staff working with citizen interaction were over-represented in the interviews because of their occupational interest in the topic.

Our research question asked about the kinds of tensions that urban planners experienced in relation to their expected intermediating role in online discussions with citizens. In this article, we examine all data qualitatively. From it, we have identified tensions that respondents brought up when acting in online discussion environments. By tensions we mean phenomena or elements that are experienced as complicated and disputed among the urban planners. These tensions emerge in the contradiction between the ideal world of urban planning theories and planners' real-world working practices.

We used qualitative thematic analysis from the specific perspective of interpretive policy analysis as our method (Häikiö & Leino, 2014; Wagenaar, 2011) in the open-ended questionnaire questions and the transcribed group interviews. We systematically formulated thematic categorisations of the data with the help of the Atlas.ti software to identify *tensions* that affect urban planners' work as intermediaries and balancers of power. Interpretive policy analysis as a methodological approach focuses on *meanings* and how different actors' competing meanings shape the actions of people and institutions (Häikiö & Leino, 2014, p. 10).

Analysis

Planners' intermediating role in social media is portrayed as a complex issue. Before discussing the identified tensions in the task of enhancing marginalised voices, we will briefly review what intermediating practices the planners in Helsinki are currently using to take marginalised groups into account in online (and offline) environments.

How Do Planners Enhance the Voices of Marginalised Citizens?

The interviews covered social media broadly, but Facebook (FB) was the medium almost exclusively referred to by planners when discussing social media (SM). The practice they referred to most frequently was *social media listening*, where planners follow and aim to stay aware of the array of differing opinions in various FB groups and some other arenas for civic discussion (Twitter, news comment sections). On FB, planners reported interest in the topics and concerns that arose alongside their local plans. Planners place the discussions on a spectrum of what the group's agenda is seen to be, all the while being careful not to favour groups with greater capacity or a strong voice in impacting planning (the More City FB group, for example). SM listening requires reflectivity from the planner and know-how to scope conversations and balance differing views in their own work. Finally, planners may summarise SM discussions in official reports, which is reported to be a difficult task as discussions are dispersed. Planners wished for more localised SM activist groups to scope discussion for local zoning plans. SM listening is not organised or systematic and takes place according to the interests of the individual planner. Planners would welcome *social media monitoring*, that is, technical help in locating where planning conversations take place online.

Another practice, reported by planners for engaging quieter groups in planning, is *spreading information* about current plans and upcoming events in more local FB groups. This is thought to make it easier for "normal" citizens to see these infotainments (as compared to the More City group's alleged semi-professional audience). Planners may use *hybrid strategies* to enhance the reach of a digital map questionnaire by sending a postcard with the link to people's homes to encourage them to go online to answer. An important aspect here is the *quality of materials*, particularly when producing communication materials in different languages (English, Somali and Russian). Additionally, using layman language and understandable, attractive visuals to explain plans more comprehensively were valued. However, these practices are done rarely and used only when plans are considered important enough. Planners stated that they need support in assessing the social impacts (an official step in the planning process) of their plans and that human resources in the planning department could be widened to include sociologists, for example.

In addition to the online practices of SM listening and spreading information, the planners stated that *offline "interventionist" strategies* were needed to find and engage marginalised groups in planning – mentioned in this context were citizens with an immigrant background, young people and young families. These practices included embarking on foot to places where citizens are: town squares, schools, kindergartens, metro stations and malls, instead of organising a resident's evening, which people would specifically attend to discuss planning issues. Planners stated that a novelty in participation was thinking about participation through the services and spaces people use. They experienced that live meetings and "special treatment", although rare, are needed to include marginalised groups. Social media is a place where people are and where planners can "embark on foot", but planning related discussions are rare.

Tensions of Online Discussion Use in Planning

From our data, we identified three main tensions in planners' perceptions that we further elaborate in our analysis. The tensions emerge between the planners' perceptions of *active vs. passive roles in social media*, *equal vs. equitable opportunities to participate* and in the *debate over allocation of resources*. In our conclusions, we will reflect on how these tensions appear in working practices and how they affect the use of information in the work of an urban planner.

Tension 1. Active Vs. Passive Roles in Social Media

Online discussions are a new forum for urban planners to interact with citizens. The responses reflect an ongoing shift in how the role of urban planners is changing from being mere technical bureaucrats to more active civil servants who enable grassroots change in a new planning and communication landscape.

"But planning itself is becoming more dialogical, slightly more disorganised and more difficult to manage. So, we have a very strict process for what needs to happen at each stage, a 25-stage urban planning process ... but this doesn't really work in the social media realm, since planning should start with, let's think about this together and go see the locations and make comments and do Wikiplanning, and only after that start the actual process." – Strategic urban planner

This remark illustrates a liberal-advocate approach (Forester, 1989) to viewing SM as a tool for enticing relatively unorganised groups to participate. However, it shows recognition of the challenge that interacting on SM does not have a position in the official planning process.

The questionnaire responses revealed a divided reality of how planners see their own role in SM and online discussions. Although SM provides new forms of citizen participation and most respondents follow online discussions related to urban planning, only a few planners participate in discussions themselves. The questionnaire responses revealed technician views of information use in planning (Forester, 1989), with online discussions expected to supply solutions to concrete, technical problems. Many respondents saw the low level of people's technical knowledge in urban planning discussion in SM groups as a barrier to citizen interaction online.

The respondents who reported an active role said that they had no great problems in participating in SM discussions and that they did it gladly, often in their own time. An active role, however, does not mean taking part in discussions; it means following them and recognising their value for planning. They saw the growing use of SM as inevitable and demanding adaptation from planners and how their work is organised. They did not problematise SM as an insurmountable challenge but saw it as a new tool in the toolkit of a modern planner. Their description of their role reflects the broader definition of urban planning that assigns the planner the liberal-advocate role (Forester, 1989) of redressing the pitfalls of participation.

"Not everyone is there [SM], but this is just part of the transformation of the role of a planner from this grey drafter at the office to a person who actually does things." – Strategic planner

The challenge most often cited in participating in online discussions was using planners' personal accounts; as public servants, they feel that they need to stay neutral in online discussions. This challenge was shared by planners who identified as both active and passive on SM. Questions of privacy and anonymity were often mentioned as planners' personal and work identities might diverge on a certain question and that loyalty to the employer, the municipal organisation, and the planning department's official stance had to be respected online. It was reported to be difficult to

separate professional and private identities, especially in FB discussions, where planners are registered as private citizens with their own names and photos. Respondents did not want to be personally associated with difficult planning issues in the private realm of FB. SM discussions are also “on the internet forever”, and respondents were worried that comments could be used or referred to in the future, out of their original context.

“Maybe it would seem like making excuses if I presented the plans in more detail [in SM discussions]. This is something I constantly struggle with. So far, I haven’t been brave enough to say what I think. Maybe someday I will, after I’ve figured it out myself. But we haven’t really received any instructions, other than to just discuss freely.” – Detailed planner

Another challenge for planners on SM is the lack of instructions from their employer, the municipal organisation. There are neither guidelines nor explicit restrictions for acting on SM. Planners are encouraged to participate in discussions but are not given coherent practical tools or guidelines. Many respondents added that online discussions usually take place in the evenings and that they do not want to engage in lengthy debates in their free time.

The planners also reported that the atmosphere of SM discussions and the occasional low level of knowledge in discussions did not encourage them to participate. Sometimes, discussions might be hurtful on personal and emotional levels. In responses to our questionnaire and focus group interviews, one challenge identified was the experience of gender in SM conversations (and more broadly in the architect profession). In the More City group, many female planners experienced the discussions as uninviting as male participants would talk in a more hostile manner without necessarily listening to others.

“The problem is that I kind of take some things personally. I do this work because I like it a lot and I get to do really amazing things, but I also put a lot of myself into the work. So, if someone criticises it, I tend to get offended. And not only as a civil servant but as myself. So, I easily become quite defensive, or would, so I tend to avoid it.” – Detailed planner

Official municipal platforms hold more significance than SM discussions, as they are part of civil servants’ official responsibilities – to respond to citizen inquiries or comments, which they follow through in an organised manner with legally binding response deadlines. The planners stated that most of the discussions actually happen elsewhere.

Planners would like the spontaneous online discussions to take place on official platforms (*Kerro Kantasi* feedback channel) to make it easier to scope discussions and include them in official reports. This reflects an incrementalist approach (Forester, 1989), where information is expected to respond to existing organisational needs. In this approach, projects would be approved with minimal delay and within the institutional framework. For the planners, SM was often seen as fitting poorly with institutional frameworks and processes. It was reported to require extensive, time-consuming work to create summaries of SM discussions in official planning documents. In addition, each planner’s own professional identity and interest determine how broadly these SM discussions are followed, so discussions may be excluded from official processes, no matter how active the online discussion may have been.

The possibility of creating productive, reciprocal online conversations, in which participants can begin to understand each other’s viewpoints, was questioned by respondents. This reflects the view that face-to-face meetings are key to creating common understanding and empathy towards differing views (Forester, 1989; Kleinhans et al., 2015). The planners saw SM as polarising viewpoints

and easily creating misunderstandings. Deliberative practice (Forester, 1999) was regarded as difficult in online environments.

“It would be fruitful from the perspective of interaction if people with differing opinions spoke with each other. Although if you can’t change people’s attitudes, they will at least realise that people in the city can disagree on things and then the planner is there, navigating the different viewpoints, making decisions.” – Strategic planner

Despite SM’s many challenges and shortcomings in creating understanding, the respondents identified many advantages of SM for their work. By following SM discussions, planners gain insight into which topics might arise in citizen discussions. They learn about the arguments people are having and which topics are of greatest interest. Planners can prepare for discussions – and conflict – more easily. The respondents reported that a topic that arises on SM will usually be raised later in the planning process by a politician. In this case, SM serves a conflict-management function, a purpose often criticised by advocates of participation (Purcell, 2009). However, interaction specialists remarked that they can prepare offline discussion events around topics that arise in neighbourhood FB groups, for instance, and thus serve local residents.

The respondents noted that there are only a few active SM discussion groups (all on Facebook) and many small ones that are not active and not regularly followed by planners. The gain identified from SM is the potentially large number of participants: the online “audience”. In citizen-initiated FB groups like the More City group, discussion is lively and abundant, with a large audience. This type of discussion was identified as difficult to initiate on the municipality’s official FB accounts and participation platforms. Respondents saw that young adults were easier to involve through social media than they had previously been and that surveys were easier to share through social media. The benefits of SM were verbalised using the logic of traditional one-way communication rather than taking advantage of the reciprocal interactive logic of social media (Van Dijk & Poell, 2013). The level of deliberation is thus not necessarily deepened on social media.

The informants with a more optimistic (instead of problematising) stance towards SM discussions saw that SM has given a platform for YIMBYism (“yes in my backyard”, or positive urban activism) and made positive, pro-urban citizen discussion visible to urban planners in a new way. Respondents saw that SM, such as the More City Facebook group, has brought urbanists together as a balancing force against more traditional NIMBY (“not in my backyard”) groups with a defined agenda, usually involving rejecting city densification plans and cuts in green areas. The planners finally have a group that supports the municipality’s city densification programme and plans; it even demands denser building than the municipality envisages. YIMBY activism was seen as troublesome if it gained significant attention in official planning, because citizens with high social and knowledge capital are usually regarded as the ones taking part in active online discussions. This may possibly create an imbalance that neglects the opinions of quieter citizens and those not present online.

Tension 2. Equal Vs. Equitable Opportunities to Participate

The second tension in our data concerns the planners’ views of citizen participation. The idea of enhancing citizen participation in urban planning is a key imperative of the city’s strategy (City of Helsinki, 2017), legislation (MRL 1999/132, 63§) and communicative planning theory (Bäcklund & Mäntysalo, 2010; Forester, 1999; Healey, 1992). The aim is to bring as many participants as possible into the planning process, especially those who are affected by the plans, such as the residents of

a certain area. However, there are different views among the planners on the interaction practices that can meet the citizen participation goal.

According to the data, urban planners are aware of their own power position in reaching participants, but they generally regard the official participation channels that are open to everyone as sufficient to ensure equal possibilities to participate, with special arrangements for marginalised groups to reach equity only rarely needed (see Abdullah et al., 2016). However, some planners questioned their neutral role.

For the planners, the intermediating role includes the goal of treating all citizens and neighbourhoods equally and emphasising the common good and the big picture in planning. However, at times the need for equity is present in the conversation as well.

“Because we have to have equal treatment in planning in the sense that ... we can’t do it in such a way that if these communities are opposed to something and other communities are not, that we just don’t do anything in those communities where people are against it. We need to be able to look at the big picture and acknowledge that if there hasn’t been any opposition to a district or a plan, it might be because that community or those people don’t have the same kinds of resources.” – Strategic urban planner

“M1: And the way this conversation is had so both are in their bubbles, and we are already there from the start, excluding [chuckles] so –

F1: But maybe planners and city officials could play a role in bringing these two extremes together.

M2: We can’t even expect that these groups would independently start to reconcile their values, because that’s not their job.

M1: No.

F1: Mmm, that’s our job.” – Strategic planner (M1), strategic urban planner (F1), traffic planner (M2)

Some planners admitted that it is easier to cooperate with people who can offer constructive solutions rather than only resistance. Then, a real dialogue is possible.

“I at least try to give everyone the same treatment. But I have to admit that if they have some type of understanding or expertise so that they understand what’s being talked about or how these processes go or what kinds of things are done at each stage ... or if they’re bringing solutions and not just opposition, better solutions than I perhaps have been able to offer, then I will have a more positive reaction.” – Urban planner, architect

Spatial representativeness was discussed, with planners offering different views on how spatially representative the input of the citizens should be.

“If we go to a community where no one is the least bit interested, do we want to invest a lot of effort into getting at least someone to participate when in another community there are a hundred people who are willing to contribute if they are given the opportunity?” – Strategic planner

The obligation of planners to garner the attention of citizens and inspire them to participate was questioned. Enhancing the participation of marginalised groups was not seen as a priority.

“Are we responsible? And how much resources do we put into activating, energising, supporting or coaching those people who are not at all active? How many languages do we need to translate our materials into or, how about small children? Or is it enough that we go and engage secondary school students about the future, or should we go to kindergartens as well? [chuckles]” – Strategic planner

SM and other online participation channels were not regarded as a key environment for gaining insights into voices that the respondents saw as traditionally missing from planning: young people, immigrants, young families and people with low education and income. However, some planners reported that SM has at least offered the potential to engage voices that have usually been left out from the official processes.

“I kind of think that social media has democratised it to a large extent in the sense that, back in the old days [chuckles], there were the educated and well-to-do and in that sense organised communities and their associations which were active; now, in a sense, any group can generate discussion and raise issues kind of in the same way.” – Strategic planner

According to the respondents, listening to the voices of marginalised groups in planning requires special situations. Participatory work should be well thought out and carefully organised. This is more intense work than following or even participating in SM discussions, which respondents regarded as not representing the views of marginalised citizen groups. Listening to marginalised groups requires offline meetings in the physical environment and the planners going to neighbourhoods and citizens' lived spaces, such as schools, libraries, supermarkets and youth centres.

The interviewees shared the view that these extra efforts were crucial *when* involving marginalised groups, although some interviewees questioned *why* these marginalised groups should be engaged more intensively, as they did not see the marginalised or special groups as necessarily interested in participating themselves.

The respondents identified certain institutional barriers to hearing the voices of marginalised groups. The planning schedules and time frames for citizen interaction and the opportunity to comment on completed plans were regarded as very narrow. In only a few weeks, a citizen might be expected to see the announcement of a plan, read it, understand it, react to it, attend a meeting and leave a well-formed comment or opinion on it. The planners viewed this schedule as too challenging for engaging marginalised groups in the official process.

When comparing the findings to Forester's (1989) planning approach types, we see that although the planners' attitudes towards enabling participation are progressive, the real-world planning process does not support that approach well. The result is that planning is often carried out in an incrementalist fashion. Based on the data, the role of planners in Helsinki appears more like a neutral bureaucrat than a civic friend. Liberal-advocate (Forester, 1989) actions were viewed as difficult. Deliberative practice (Forester, 1999) is biased, because only certain types of citizens are reached.

Tension 3. Debate over Allocation of Resources

The third identified tension in acting as a power balancer in online discussions is the debate over how limited resources should be allocated in the planning organisation. Planners viewed tight schedules and the limited number of staff working with citizen interaction as obstacles; this helps explain why planners do not follow or participate in social media discussions more often and more thoroughly.

Resources for engaging marginal groups in discussion would require greater effort: producing materials in different languages, following up actions on social media with face-to-face encounters and offering a space for participation with technical equipment and high-quality, easily understandable, curated visual content on neighbourhood plans. Furthermore, some planners thought

that the existing resources should be allocated to actual planning work rather than citizen interaction.

The respondents found it difficult to discern which social media discussions to follow and summarise in the official process reports, as they have limited time resources for following social media discussions. Instead, several planners reported focusing solely on the municipality's official platforms to maintain a logical and ostensibly equal strategy to handle social media discussions. They did not want to favour certain social media groups over others.

They saw that the More City Facebook group had adopted the strategy of writing summaries of the group's discussions and sending them to the municipality's official participation platforms, where the planners are required to react to and follow up on comments. Planners must account for those comments in their official interaction reports.

Insufficient resources steer planning in an incrementalist (Forester, 1989) direction, and deliberative practice (Forester, 1999), when it comes to listening to different stakeholders, is often only partial.

"It's also a practical question because you can't follow everything and take in all the information, and process it in the format we use to handle feedback. You face the question of equality; which groups should we follow, and which groups' output should we include in the feedback, and how about those groups that we don't even know anything about?" – Strategic planner

You could also say that it's a good thing that our own channels such as "Voice your opinion" are not that active. If we had a thousand people discussing each of the hundred ongoing zoning projects, we would be in trouble." – Strategic planner

Another institutional barrier that planners experienced was the current administrative reform, in which 31 departments have been restructured into 5 divisions. Along with the reform, staff resources in the form of communication personnel are to be cut by a third.

"That concerns me a little bit in terms of my own work. Who knows which social media forums we will be chatting on? So, we will have to do a lot of prioritisation in the future in terms of which projects and things we want to be involved in and which we won't." – Strategic planner

Conclusions

In this study, we have examined how urban planners see their own role in online discussions with citizens. As a theoretical framework, we have applied Forester's (1989, 1999) normative concepts of intermediary and balancer of power to examine urban planners' working practices and use of information in online environments to study whether acting on social media is an example of communicative planning or not. We argue that the perceptions of urban planners reveal tensions between their active vs. passive roles in social media, equal vs. equitable opportunities to participate and in the debate over allocation of resources, all of which have effects on online citizen participation.

Digital technology and social media have changed the operational environment of communicative planning and opened new dimensions in the critique of communicative planning theory (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002; Flyvbjerg, 1998) from the perspective of equality and equity in participation (Abdullah et al., 2016). Intermediating is possible between active groups with politically different agendas, but it appears that marginalised groups are not being reached in online environments. Social media listening and spreading information are the main practices, but

finding and engaging marginalised groups would require offline interventionist strategies, such as embarking on foot to places where citizens use everyday services. Social media is not portrayed as an environment to conveniently “embark on foot”, other than to observe and analyse differing views.

The tensions identified in this study affect planners’ capacity to use and distribute information among groups in the planning process, especially in supporting the participation of marginalised groups (Table 1). Forester’s five planning approaches – technician, incrementalist, liberal-advocate, structuralist and progressive – to how planners can use information as a source of power were present in the planners’ remarks about their role. (Forester, 1989, pp. 29–31). The *technician approach* emerged when planners participated in conversations to clarify technical misunderstandings or misinformation that had been circulated. Most of the accounts on intermediating fell into the *incrementalist approach*, where communication with citizens responds to organisational needs. Planners can learn and prepare for topics of growing citizen interest by analysing social media discussions and using social media as an agile channel for disseminating information. By listening to social media discussion, planners may observe and understand the imbalances between citizens, which requires (and may also enhance) a deliberative role. For instance, they recognised that different methods entice different people to participate: well-off citizens participate within the planning framework and people in socio-economically weaker positions do not, especially online, and that live interactions are needed to have discussions with marginalised groups. Although this understanding is reflected in the planners’ accounts, no systematic intermediating practices exist in balancing the imbalance. There is therefore a *risk of bias* in discussing with the already active citizens and neighbourhoods online. With scant resources, there is a danger that only those who are vocal about their opinions in informal social media channels and know how to participate in the municipality’s formal channels have a say in planning, and the quiet voices are left to the side. Planners are aware of this tendency and spatial segregation in general, but do not necessarily have the tools to create equitable situations for marginalised groups to participate.

Our results reinforce previous studies indicating that digital technology and social media alone do not help bring marginalised voices into urban planning processes (Lapintie, 2017; Lapintie & Di Marino, 2015). Our data showed that planners are aware of the need to adopt a more *liberal-advocate approach*, in which the planners’ information can be used to enable under-represented or relatively unorganised groups to participate more effectively in the planning process. In a technical sense, social media could work as a deliberative platform for citizen interaction and intensify public deliberation; to date, however, it is not meeting that goal.

Interaction on social media does not seem to fit into the planners’ daily working practices (Hyyryläinen & Tuisku, 2016; Niitamo & Sjöblom, 2018; Nummi, 2019). Municipal planners are not

Table 1. Empirical findings of practices and tensions in relation to different approaches to information as a source of power (Forester, 1989).

Mediating practices in online discussions	Approaches to information use (Forester, 1989)
Correcting misinformation	Technician approach
Social media listening	Incrementalist approach
Tension: Planner’s active vs. passive role	
Spreading information	Liberal-advocate approach
Tension: Providing equal vs. equitable opportunities	
Offline interventionist strategies	Structuralist approach
Tension: Debate over allocation of funds, human resources	Progressive approach

required to follow or participate in online discussions on social media. The role of online discussions in social media in planning processes is vague and arises from citizen initiatives. Individual planners decide whether to follow or participate in them. The conversations on social media are not systematically reported in the planning material, unless a planner chooses to include a summary in the interaction reports. Challenges to participation in social media include perceived personal online identity, privacy, a lack of organisational support and the culture of social media. As a preliminary solution, urban planners might be granted the opportunity to use anonymised “Area planner” accounts on social media to separate their work identities from their private ones. Social media could be an applicable platform for communicative planning, but urban planners are acting there in a rather incrementalistic way. The studies of social media in communicative planning should also be part of planning education.

Because social media discussions do not have institutional status in the planning process, their impact on actual planning is unclear and difficult to measure. However, they do appear relevant and may influence public opinion and thus the views of politicians. Legitimising the role of social media discussions in the planning process could only increase the number of participants in those discussions.

Acknowledgments

We want to thank the OMAgroup research team at the Tampere University, the communication studies seminar group at the University of Helsinki and professor Mikko Villi from the University of Jyväskylä for commenting on the earlier drafts of the paper.

Disclosure Statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

Funding

Jenny and Antti Wihuri Foundation, grant number 00180352, The Finnish Cultural Foundation, grant number 00180764 Towards Eco-welfare State, Funded by Strategic Research Council at the Academy of Finland [327161].

Notes on Contributors

Jonas Sjöblom is a doctoral researcher in Social Policy at the Faculty of Social Sciences, Tampere University. His research concerns citizen participation in the processes and practices of urban planning and urban governance. Methodologically he draws from interpretive policy analysis.

Annaliina Niitamo is a doctoral researcher in Media and Communication Studies at the Faculty of Social Sciences, University of Helsinki. Her research concerns citizen interaction in participatory planning within the field of urban communication research.

References

- Abdullah, C., Karpowitz, C. F., & Raphael, C. (2016). Equality and equity in deliberation: Introduction to the special issue. *Journal of Public Deliberation*, 12(2), 1. <http://doi.org/10.16997/jdd.253>
- Afzalan, N., & Evans-Cowley, J. (2015). Planning and social media: Facebook for planning at the neighbourhood scale. *Planning Practice & Research*, 30(3), 270–285. <https://doi.org/10.1080/02697459.2015.1052943>
- Allmendinger, P. (2017). *Planning theory*. Palgrave.

- Allmendinger, P., & Tewdwr-Jones, M. (2002). The communicative turn in urban planning: Unravelling paradigmatic, imperialistic and moralistic dimensions. *Space and Polity*, 6(1), 5–24. <https://doi.org/10.1080/13562570220137871>
- Atzmanstorfer, K., Resl, R., Eitzinger, A., & Izurieta, X. (2014). The GeoCitizen-approach: Community-based spatial planning—an Ecuadorian case study. *Cartography and Geographic Information Science*, 41(3), 248–259. <https://doi.org/10.1080/15230406.2014.890546>
- Bäcklund, P., & Mäntyselkä, R. (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. <https://doi.org/10.1177/1473095210373684>
- Bonsón, E., Royo, S., & Ratkai, M. (2015). Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. *Government Information Quarterly*, 32(1), 52–62. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.11.001>
- Brabham, D. C. (2009). Crowdsourcing the public participation process for planning projects. *Planning Theory*, 8(3), 242–262. <https://doi.org/10.1177/1473095209104824>
- Campbell, H. (2006). Just planning. The art of the situated ethical judgment. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 92–106. <https://doi.org/10.1177/0739456X06288090>
- Campbell, H., & Marshall, R. (2006). Towards justice in planning: A reappraisal. *European Planning Studies*, 14(2), 239–252. <https://doi.org/10.1080/09654310500418192>
- Ellison, N., & Hardey, M. (2013). Developing political conversations? Social media and English local authorities. *Information, Communication & Society*, 16(6), 878–898. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.740495>
- Eranti, V. (2016). Individuals doing politics: Urban participation, social media campaigning and online nanopolitics. *Publications of the Faculty of Social Sciences*, 28, 1–74. University of Helsinki.
- Fainstein, S. (2000). New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451–478. <https://doi.org/10.1177/107808740003500401>
- Finland's Administrative Procedure Act. (2003). Retrieved October 12, 2020, from <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice*. University of Chicago Press.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. University of California Press.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner. Encouraging participatory planning processes*. MIT Press.
- Forester, J. (2009). *Dealing with differences: Dramas of mediating public disputes*. Oxford University Press.
- Forester, J. (2013). *Planning in the face of conflict. The surprising possibilities of facilitative leadership*. Planners Press.
- Forester, J., & Stitzel, D. (1989). Beyond neutrality. *Negotiation Journal*, 5(3), 251–264. <https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.1989.tb00521.x>
- Fredericks, J., & Foth, M. (2013). Augmenting public participation: Enhancing planning outcomes through the use of social media and web 2.0. *Australian Planner*, 50(3), 244–256. <https://doi.org/10.1080/07293682.2012.748083>
- Grönlund, K., & Wass, H. (Eds.). (2016). *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015* (Oikeusministeriön julkaisu 28/2016). Ministry of Justice, Finland, Publication 28/2016.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2009). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.
- Häikiö, L., & Leino, H. (2014). *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analysiin*. Tampere University Press.
- Healey, P. (1992). Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 63(2), 143–162. <https://doi.org/10.3828/tpr.63.2.422x602303814821>
- Hillier, J. (2003). Agonising over consensus: Why Habermasian ideals cannot be “real”. *Planning Theory*, 2(1), 37–59. <https://doi.org/10.1177/1473095203002001005>
- Horelli, L., Saad-Sulonen, J., Wallin, S., & Botero, A. (2015). When self-organization intersects with urban planning: Two cases from Helsinki. *Planning Practice & Research*, 30(3), 286–302. <https://doi.org/10.1080/02697459.2015.1052941>
- Huxley, M. (2002). Governmentality, gender, planning. A Foucauldian perspective. In P. Allmendinger, & M. Tewdwr-Jones (Eds.), *Planning futures: New directions for planning theory* (pp. 137–156).
- Hyyryläinen, T., & Tuisku, S. (2016). *Sosiaalisesta mediasta ratkaisuja paikalliseen vaikuttamiseen* (Tutkimusjulkaisu 2016: 100.KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätiö). Otavan Kirjapaino Oy.

- Innes, J., & Booher, D. E. (1999). *Planning institutions in the network society: Theory for collaborative planning*. University of California.
- Kahila-Tani, M. (2016). *Reshaping the planning process using local experiences: Utilising PPGIS in participatory urban planning* [Doctoral dissertation]. Aalto University publication series.
- Kleinhans, R., van Ham, M., & Evans-Cowley, J. (2015). Using social media and mobile technologies to foster engagement and self-organisation in participatory urban planning and neighbourhood governance. *Planning Practice & Research*, 30(3), 237–247. <https://doi.org/10.1080/02697459.2015.1051320>
- Land Use and Building Act of Finland 1999/132*. Retrieved October 12, 2020, from <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/19990132>
- Land Use and Building Decree of Finland 1999/895*. Retrieved October 12, 2020, from <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/19990895>
- Lapintie, K. (2017). Tarinoita takapihalta 2.0: Vuorovaikutus digitaalisen median aikakaudella. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 55 (4). <http://www.yss.fi/journal/tarinoita-takapihalta-2-0-vuorovaikutus-digitaalisen-median-aikakaudella/>
- Lapintie, K., & Di Marino, M. (2015, July 13–16). Planning in the age of Web 2.0. In *Conference paper presented at the Annual AESOP Congress 2015*, Prague, Czech Republic.
- Luhtakallio, E., & Mustranta, M. (2017). *Demokratia suomalaisessa lähiössä*. Into.
- Mäenpää, P., & Faehnle, M. (2017). Itseorganisoituva kaupunki: Hallinta, talous ja demokratia. *Futura*, 36(4), 28–40.
- Matikainen, J., & Villi, M. (2013). *Mobiilit mediasällöt – Sisältöjen tuottaminen, jakelu ja kulutus sosiaalisessa mediassa*. Viestinnän tutkimuskeskus CRC. Department of Social Research, University of Helsinki.
- Mattila, H. (2017). *Revisiting Habermas. Exploring the theoretical roots and contemporary challenges of communicative urban and regional planning* [Doctoral dissertation]. Aalto University publication series.
- Mergel, I. (2013). Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government. *Government Information Quarterly*, 30(2), 123–130. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.12.004>
- Niitamo, A., & Sjöblom, J. (2018). Verkkokeskustelut kommunikatiivista suunnittelua edistämässä: Lisää kaupunkia Helsinkiin -Facebook-ryhmä kaupunkisuunnittelun kumppanina? *Yhdyskuntasuunnittelu*, 56(2), 31–59. <http://www.yss.fi/journal/verkkokeskustelut-kommunikatiivista-suunnittelua-edistamassa/>
- Nummi, P. (2017). Social media data analysis in urban e-planning. *International Journal of E-Planning Research*, 6 (4), 18–31. IGI Publishing, Hershey. <https://doi.org/10.4018/IJEPR.2017100102>
- Nummi, P. (2019). “Ei kaupunkisuunnittelu ole mikään tykkäämisjuttu”. Sosiaalisen median mahdollisuudet ja esteet kaupunkisuunnittelussa. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 57(2), 26–46. <https://doi.org/10.33357/ys.83676>
- Purcell, M. (2009). Resisting neoliberalization: Communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory*, 8(2), 140–165. <https://doi.org/10.1177/1473095209102232>
- Puustinen, S., Mäntysalo, R., Hytönen, J., & Jarenko, K. (2017b). The “deliberative bureaucrat”: Deliberative democracy and institutional trust in the jurisdiction of the Finnish planner. *Planning Theory and Practice*, 18 (1), 71–88. <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1245437>
- Puustinen, S., Mäntysalo, R., & Jarenko, K. (2017a). The varying interpretations of public interest: Making sense of Finnish urban planners’ conceptions. *Current Urban Studies*, 5(1), 82–96. <https://doi.org/10.4236/cus.2017.51006>
- Sager, T. (2013). *Reviving critical planning theory: Dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. Routledge.
- Tayebi, A. (2013). Planning activism: Using social media to claim marginalized citizens’ right to the city. *Cities*, 32 (4), 88–93. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.03.011>
- Tewdwr-Jones, M., & Allmendinger, P. (1998). Deconstructing communicative rationality: A critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning*, 30(11), 1975–1989. <https://doi.org/10.1068/a301975>
- Trapenberg Frick, K. (2016). Citizen activism, conservative views & mega planning in a digital era. *Planning Theory & Practice*, 17(1), 93–118. <https://doi.org/10.1080/14649357.2015.1125520>
- Van Dijk, J., & Poell, T. (2013). Understanding social media logic. *Media and Communication*, 1(1), 2–14. <https://doi.org/10.17645/mac.v1i1.70>
- Wagenaar, H. (2011). *Meaning in action. Interpretation and dialogue in policy analysis*. M.E.Sharpe.

JULKAISU II

Crafting a planning issue with citizens in the context of planning competition: a case of ‘Nordic Superblock’

Jonas Sjöblom, Jenni Kuoppa, Markus Laine & Elina Alatalo

Journal of Urban Design, 26(1), 117–131.
<https://doi.org/10.1080/13574809.2020.1832886>

Artikkeli on julkaistu Creative Commons -lisensillä CC BY-NC-ND 4.0



Crafting a planning issue with citizens in the context of planning competition: a case of 'Nordic Superblock'

Jonas Sjöblom , J. Kuoppa , M. Laine & E. Alatalo

To cite this article: Jonas Sjöblom , J. Kuoppa , M. Laine & E. Alatalo (2020): Crafting a planning issue with citizens in the context of planning competition: a case of 'Nordic Superblock', Journal of Urban Design, DOI: [10.1080/13574809.2020.1832886](https://doi.org/10.1080/13574809.2020.1832886)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/13574809.2020.1832886>



© 2020 The Author(s). Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group.



Published online: 21 Oct 2020.



Submit your article to this journal [↗](#)



Article views: 608



View related articles [↗](#)



View Crossmark data [↗](#)

Crafting a planning issue with citizens in the context of planning competition: a case of 'Nordic Superblock'

Jonas Sjöblom^a, J. Kuoppa^b, M. Laine^b and E. Alatalo^b

^aFaculty of Social Sciences, Tampere University, Tampere, Finland; ^bFaculty of Management and Business, Tampere University, Tampere, Finland

ABSTRACT

This paper describes the formation of the planning issue 'Nordic Superblock' through the early planning phase of the Hiedanranta area in Tampere, Finland. The workshops with citizens and professionals as participants, held after a planning competition, were an important part of the area's initial planning. The paper argues that the superblock issue emerged because the institutional context differed from the traditional zoning process. Furthermore, the issue itself challenged the traditional planning process and the current urban development regime. The case is a promising example of the outcome of expert–citizen interaction; however, it also reveals some bottlenecks in the planning process.

Introduction

Architectural and planning competitions are commonly used as a quality measure in urban planning. There is a widely held assumption that they are a solid method for finding optimum solutions to complex planning issues (Bern 2017). However, when it comes to participatory practices, we are in unexplored territory. Although some form of public engagement is typically involved, competitions have traditionally been expert-dominated practices, with a strong focus on the peer review process (Kazemian and Rönn 2009). Adding citizen participation to competitions, it has been argued, would make them democratically more legitimate (Garde 2014; Hou 2011; White 2014).

Yet little research exists on how citizen participation can be integrated into competitions and planning processes. Collaborative and communicative planning has been under an intensive focus in planning theory discussion in general (Agger and Löfgren 2008; Forester 1999; Healey 2003; Innes and Booher 2010), but studies about the practices of citizen participation in planning competitions are surprisingly rare (White 2014). Typically, the proposal's development potential is one of the main evaluation criteria in competitions (Kazemian and Rönn 2009), but combining citizen participation in this process has not been much explored. This paper responds to this gap in knowledge by examining one promising example of expert–citizen interaction in the context of a planning competition. The study focuses on an initial planning phase of Hiedanranta, a new district planned for 25 000 inhabitants and 10 000 workplaces in Tampere, Finland. In Hiedanranta, the

CONTACT Jonas Sjöblom  jonas.sjoblom@tuni.fi

© 2020 The Author(s). Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>), which permits non-commercial re-use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited, and is not altered, transformed, or built upon in any way.

attempt to integrate citizen participation into the planning competition led to a new planning issue, 'Nordic Superblock'.

The use of the term Nordic Superblock here means a mixed-use residential block that brings a novel scale of cooperation into the planning discussion: one or several blocks would now share the resources previously shared between residents of one building. Instead of building the usual community room for each building, the money reserved for it would be allocated to a shared pool, which could then be used for realizing a variety of shared spaces around the block (Alatalo et al. 2018). Cooperation on this scale could also help keep plinths and streetscapes alive, and it could help residents acquire joint sustainable energy solutions. The early twentieth-century modernist idea was to plan large superblocks outside the city, supported by mobility with private cars (Fishman 1982). Applying the idea in Nordic countries resulted in residential suburbs with few services (Saarikangas 2014). The Nordic Superblock concept turns the tables by offering ways to create mixed-use and lively urban areas instead.

The case is revealing in two important ways. First, it shows the potential of expert-citizen interaction to create a new planning issue that challenges the current urban market-driven development regime in Finland. Second, it reveals some bottlenecks in the planning process. This may prevent further development and establishment of planning issues outside traditional institutional settings or in collaborative processes.

This paper suggests that citizen participation could significantly contribute to the process, and especially to the outcome, of planning competitions. Its analytical focus is in the development of a planning issue in expert-citizen interaction. Currently, case descriptions focusing on a planning process have a weighty role in participatory urban design discussions (White 2014). This paper claims that focusing on issues and their articulation is an equally important element in collaborative practices with citizens; it is the interest in a planning issue that lies at the core of participation. Citizens are generally more interested in issues and outcomes rather than the participatory processes themselves. (Leino and Laine 2012). Following Noortje Marres (2007), public involvement in politics is here understood 'as a practice that is occasioned by issues and dedicated to their articulation' (Marres 2007, 775).

However, in the current Finnish context, participation is usually organized before the implementation phase of planning, which practically only allows for making a complaint, not for presenting any ideas. Urban planning is in the hands of experts and professionals (Mattila 2018). Matthew Carmona (2009) has presented a heuristic model of three professional modes of practice in the British context: creative, market and regulatory. They can be characterized as tyrannies of practice and seen also in Finland. The creative mode tends to emphasize design and prioritizes image over other values, such as economic, social or environmental. The market mode is usually promoted by construction companies and developers where commercial considerations come to the fore. The regulative mode has a rule-based approach, but it also aims to correct market failures. (Carmona 2009, 2646–2647). It is common that some of these practices are stronger than others in a given time and context.

In Finland, regulatory practice is strong in the zoning phase, but the market mode usually dominates in the implementation phase. Design expertise is essential, but it does not have a leading role. Citizens are in a position where they have 'almost no power', only a right to make a complaint about the plan (McGlynn 1993, cited by Carmona 2009, 2644). The conventional way in Finland to implement urban planning and construction leaves

citizens as passive consumers. (Laine, Joensuu, and Alatalo 2020; Mattila 2018, 96). This highlights the need for forming a new coalition to combat market forces. Thus, participatory discussions in planning (in one form or another) are essential to creating an environment for civic engagement and new alliances.

This paper is based on analyses of a series of workshops that involved both professionals and citizens and addresses the following research question: *How did an expert-citizen driven planning issue, Nordic Superblock, challenge the current planning system?*

The role of issues in citizen participation

The idea of mobilizing local urban publics has inspired scholarly debates about the democratization of planning processes (Zakhour and Metzger 2018). One important source for this literature has been the work by the Dutch philosopher Noortje Marres, who combines early twentieth-century American pragmatism with contemporary science and technology studies to understand the nature of publics and democratic politics. Marres's central argument is that not everyone engages in political activity for the sake of participating in democratic life but because they are caught up in *issues*. (Zakhour and Metzger 2018, 348–349; Leino and Laine 2012) In other words, Marres suggests that specific and concrete issues are the causes that mobilize broad segments of the population to engage in the governance of public life (Zakhour and Metzger 2018, 348).

The definition of 'issue' tends to include at least two things. First, issues are political; they are questions that are contested. (Marres 2005 cited in Asdal 2015, 76.) Political relevance is not to be found in traditional characters, sites or passions of political stages. Instead, diverse actors in multiple arenas engage in politics. (Latour 2007). Second, 'issue' comes with the capacity to gather *a public* of interested actors around it (Marres 2005 cited in Asdal 2015, 75). While pragmatists John Dewey and Walter Lippmann were concerned with publics as they related to statehood, it is useful to consider the formation of publics on other scales too. Smaller and more intimate scales might include neighbourhoods, or publics might form around distant and mediated interactions. (Dantec and DiSalvo 2013, 244.) Publics are increasingly also formed around future issues: those objects or events that we reasonably believe will appear or occur but have yet to do so (Latour 2007 cited by Dantec and DiSalvo 2013, 244).

In this case, the superblock issue was not turned into a political problem or conflict that needs to be resolved (cf. Latour 2007, 6). It was not the initial driver for participation, nor was it politicized. However, it was identified and expressed by a heterogeneous group of people, it energized the parties involved in the planning process, and it contested the current urban market-driven development regime in Finland on some important fronts. What is also relevant in this case is considering public involvement as a way to articulate issues that have insufficient institutional support (Marres 2007, 770–771). This notion is helpful since institutions are created to handle known issues. In the field of urban planning, the existing regime is particularly rigid, and new issues have to generate either a certain amount of public interest or powerful actors around them to surface. Turning something into an issue includes the idea that it opens up for involvement, discussion and controversies beyond existing institutions. Marres (2007) argues that we must focus on the events in which issues are articulated as objects of potentially widespread concern. We must identify moments when issues are opened up for outside involvement and processes in which issue formation

is moved to arenas beyond the institutional setting (Marres 2007, 761–771). However, Asdal claims that becoming an issue might sometimes also imply that it becomes closed and cut off from the relevant publics or groups with an interest. It becomes non-contestable, that is, a question made to belong and to be handled exclusively by certain issue-experts. Hence, it is not sufficient to argue that something becomes or is an issue. It is necessary to empirically analyse what kind of issues emerge and how in the first place, and what kind of effects they have. (Asdal 2015, 75, 88). The following analysis employs Asdal's concepts of re-timing and re-locating. Asdal (2015, 79) identifies re-timing and re-locating the issue as specific types of modifying work documents perform upon issues. Re-locating the issue can mean defining where or at which level of governance the issue is addressed. Timing of the issue refers to the definitions of when it is to be handled. Modifying work is also done through the distribution of roles: who plays the main characters and what this means for the issue (Asdal 2015, 80). As Asdal suggests, sometimes modifying work also detaches actors from issues and defines who does not fit. (Asdal 2015, 84). In the context of planning competitions, the role of documents, such as competition programme, competition proposals and evaluation minutes, is evident in modifying and transforming planning issues. However, modifying work is also done in other kinds of material-discursive realities and by many actors. This analysis is therefore not restricted to the official documents but also uses other materials, such as interviews and the minutes from the citizen workshops.

Data and methods

The empirical context of the study is a process that started after the planning competition held to create a comprehensive idea-level design for the Hiedanranta district in Tampere. After the competition results were published in early 2017, the authors organized four follow-on participatory workshops in collaboration with the city of Tampere. The data for this study consists of discussions at these participatory workshops in spring 2017 and interviews with the city planners and architects involved.

The design of the workshops was mainly based on small group discussions. Conversations of eight groups in total were analysed, each group with approximately five participants from different backgrounds, both professional and non-professional. The length of each conversation was approximately 1.5 hours, including generating ideas and prioritizing and developing them further. Finally, the groups presented their best ideas to other groups. All the discussions that took place at the workshops were recorded, the presentations of the best ideas were filmed, and the illustrations, along with the lists of ideas, were documented. To gain a more critical view, the analysis of the documentation from the workshops for this paper was undertaken by one author who was not involved in organizing the workshops.

The expert interviews were conducted after the first phase of the structural plan was accomplished in spring 2018. The experiences of the workshops were discussed, specifically the development of the superblock idea. In total, three interviews with five persons were conducted, and the planning documents of the area were also analysed. The research method included a content analysis from an interpretive policy analysis perspective (Wagenaar 2011) and a systematic examination of the varied data in order to build a broad understanding and interpretation of the development of the superblock planning issue.

Crafting ‘Superblock’ in Hiedanranta

In Hiedanranta, the attempt to integrate citizen participation into the planning competition led to the formation of a new planning issue, Nordic Superblock. The case is a promising example of the outcomes of expert–citizen interaction, but it also reveals some bottlenecks in the planning process that may prevent developing and establishing similar promising ideas and participation in general.

The competition assignment in April 2016 included preparing a comprehensive idea-level design for Hiedanranta – a future vision of the area. (City of Tampere 2016). The area has been open to the public since 2016, and the city of Tampere has started its development by enabling various events, experiments and temporary uses. The competition brief emphasized the objective of creating a dense and city-like district. The scope of the competition task was broad although the size of the competition area, covering 246 hectares, was locked. Significantly for the question of superblock emerging as a planning issue, the city block scale was not particularly addressed in the competition brief. Still, the brief set the aims of mixing various functions, promoting the emergence of community, as well as flexibility and adaptability to the future needs of housing. (City of Tampere 2016, 53–55) The competition received 39 proposals, two of which, Hiedanranta Innovation Bay by Mandaworks with Schauman & Nordgren Architects and Reflecting Tampere by Buenaventura Architecture Collective, were selected as the winning entries.

After the publication of the competition results in early 2017, the authors became interested in facilitating citizen participation and proposed a series of workshops to the Hiedanranta Development Programme. Four follow-on workshops were organized during spring 2017 in collaboration with the city of Tampere. Interested citizens and other stakeholders were invited to the workshops with an open invitation in newspaper ads, bulletins and social media. This was completed with targeted invitations to citizen associations with special knowledge on the theme or with connections to vulnerable groups that rarely participate in such events. The four workshops had a total of 202 participants, including 121 citizen participants. The rest were researchers, architects, city planners, and other officials. Each of the four workshops concentrated on different, yet overlapping, themes.

The participatory workshops started a pre-master planning process, called the structure plan of the area. Completed in 2018, this phase serves as the basis of the master plan. Workshops were held just when the results of the competition were entering public discussion and before the architects and city organization started to develop the winning entries. Thus, the participation process started much earlier than the Finnish Land Use and Building Act (2000) requires. Normally in Finland, the first possibility for a citizen to participate is when a draft of a plan is made public (Tulkki and Vehmas 2007). In this case, the citizens could do more than merely comment on the almost ready-made plans: they were involved in developing them further.

Shared spaces, resources and sustainable energy infrastructure

The term Nordic Superblock resonates with planning history, as well as with other projects taking place now around the world. In the 1930s' United States, Wright and Stein (Larsen 2016) presented the concept of Neighbourhood Unit, consisting of several blocks with a green common space offering shelter from the noise and pollution cause by traffic. The

formation of superblocks within the existing urban structure in Barcelona (Müller et al. 2019; Rueda 2018) is a good example of contemporary thinking on the benefits of urban development that pays attention to groups of blocks. There the focus has been on the streets, aiming to reclaim space for people, reducing motorized transport and promoting sustainable mobility, health and active lifestyles (ibid.). In addition to developing better-shared green spaces and streets, the Nordic Superblock of Hiedanranta uses the power of the new scale of cooperation to create better and more varied shared indoor spaces, as well as sustainable energy infrastructure in a new urban development. The novelty of Nordic Superblock in Hiedanranta thus lies in widening the understanding of shared resources between blocks and enhancing a mixed-use idea in a Nordic neighbourhood development.

In the Hiedanranta planning competition, the winning entries presented various typologies of block yards and blocks of semipublic and porous nature, but most presentations remained at the scale of diagrams or descriptive texts. Due to the broad scope and scale of the competition task, the scale of housing was not yet discussed in the entries. Still, the competition provided a fertile ground for developing a rich assembly of ideas in the follow-on workshops with experts and citizens. One of them, the 'Bustling Block' workshop, focused on housing and work at the block level, and these themes in particular turned out to be relevant and interesting to the diverse group of participants. It was in this workshop where the idea of Nordic Superblock was first discovered.

Developing Nordic Superblock as a planning issue required bringing citizens and experts together in a new kind of planning setting. The setting was modified by the researchers, who collaborated with the city of Tampere and jointly offered the spaces, materials and facilitators for this. The Bustling Block workshop began with the architects' inspirational speech, which included a visual presentation of the 'Supervaried Hiedanranta block', borrowing a picture from the Naerheden project (Karres en Brands & Arkitema 2016). The architects saw value in Naerheden's aim of mixing housing typologies and making new social neighbourhoods with a strong social coherence. Thus, they shaped the thematic framing of the workshop (Figure 1).

From the conversations between the experts and the citizens at the Bustling Block workshop, the following themes were identified as the contents of the superblock issue: 1) inclusive mixed-use urban development; 2) collaboration; and 3) flexibility. These assembled, but also contested, existing urban planning ideas in interesting ways.

First, *inclusive mixed-use urban development* is a principle referring to how the Nordic Superblock was described as combining various kinds of housing, work and services, as well as communal spaces and meeting places. The block would open out to the street but would also have green courtyards and roof gardens. It would have diverse buildings, blocks of flats, townhouses, and perhaps a completely new type of building. Its residents would have diverse backgrounds. There would be housing for families, individuals, the elderly, young adults, and vulnerable groups.

Everything would be within a walking distance, so that I could work there, I could live there, and I could go to a shop for basic goods. – female citizen

[T]here could be offices, for example, on the second floor, where you could easily move from a common space to a kind of office level. – male citizen



Figure 1. Naerheden project as inspirational material from architects at the beginning of the workshop (Karres en Brands and Arkitema 2016).

The superblock idea (Figure 2) contested the current urban development regime on several fronts. Finnish residential areas outside city centres are usually built primarily just for housing. They are also built in stand-alone building style, not in a city-block structure. The idea of denser urban fabric, instead of separate buildings, brought forward a new idea in residential planning, enabling mixed-use development and a rich set of amenities. Furthermore, Finland has a strong history of inclusive cities, based on the ideas of the welfare state. This idea has not vanished in recent years, but declining municipal tax revenues have steered the development in a more market-oriented direction. The superblock discussion challenged this development by proposing an inclusive idea of varied housing tenures at the rather dense block level: owner-occupied, rental, co-housing, right of occupancy, and cooperative housing.

Second, the Nordic Superblock was described as being organized around *collaboration* at the block or multiple block level. The communal spaces and uses organized at the block level could create more opportunities and savings for residents than communal spaces based in individual housing companies. Sustainable energy solutions and solutions of circular economy could be organized at a block level or in cooperation between multiple blocks. Communal spaces and meeting spaces would create a sense of community and communal belonging.

There could be this sort of block where on the ground level you could have a communal space with a restaurant maybe, so if you didn't feel like cooking yourself, you could easily go and eat there; and yes, there could also be a gym and craft spaces, and that sort. – male citizen

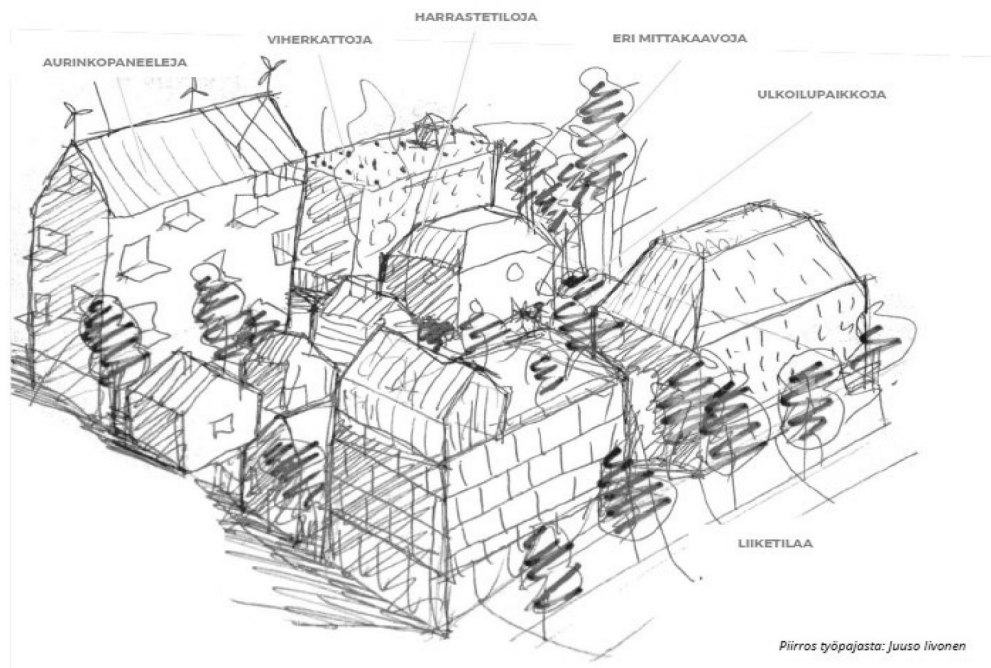


Figure 2. Drawing by an architect, summarizing the superblock-kind of idea of one group at the workshop (TUPA architecture 2017).

In contemporary Finnish urban planning, neighbourhood planning is done at the master plan level, but currently neighbourhoods are made in a developer-driven way in stages by constructing stand-alone buildings one by one on separate lots. Therefore, planning common spaces at the block level is not possible at the moment. The superblock issue varied from this practice as it anticipated more nuanced and functional understanding of common spaces at the block level, collaboration between residents and routes that would create encounters between dwellers.

Third, the Nordic Superblock was described as *flexible* in everyday use. The flexibility of spaces, raw spaces and different kinds of additive spaces would support people in changing life situations and prepare for the unknown needs of the future. There could also be innovative, overlapping and shifting uses.

[T]hen on upper levels, there could be living spaces, – but what if there were kind of modular flats with the basic elements like kitchens, toilets and bathrooms? And while one room would be a studio, it would always have next to it more bedrooms or additional spaces that could be combined with it, or with the neighbouring flat. – male citizen

The superblock idea contests current, typically rather inflexible and one-dimensional use of spaces and challenges developers' cost-benefit approach in order to produce best value for residents. A new kind of collective of actors, both experts and citizens, was formed around the issue; it was necessary for the emergence of the issue. The selected quotations of the citizens above illustrate ideas that the citizens brought into the discussion. Many of the ideas discussed did not concern the physical planning of the area but rather the ways of organizing everyday cooperation between residents. Ideas considering

a wider planning scale were also presented. These included, for example, a commitment to allocate five per cent of the constructed buildings for communal space in each block and allocating plots of land for co-housing projects.

Institutional boundaries reconsidered

What made the emergence of the superblock issue possible was the modifying work, namely re-timing and re-location of the planning process. However, this promising start of public articulation collided with institutional boundaries. The issue formation was continued by a smaller group of experts and also travelled to new arenas.

Organizing the workshops was an exceptional experiment. In a typical Finnish master plan process, citizens can comment only on a draft of a master plan made by the urban planners. Thus, in the case of Hiedanranta, there was a crucial shift in timing: the issue emerged due to re-timing (see Asdal 2015, 80) the collaborative practices in the planning process.

However, the modifying work upon the issue, that is, defining when, where or at which level of governance it would be taken care of, continued after the workshops (see Asdal 2015, 79–80). The document Asdal investigated was able to establish the issue as part of the national system and, at the same time, re-allocate power and the actor roles. The lifting of the issue from its unique local context to a national level meant, in Asdal's case, that the issue was de-politicized and limited from growing in scope and weight. (Asdal 2015, 79–80.) In this case, Nordic Superblock was seen and defined as an issue that could not be handled in the early structural stage of the planning but in a later, more detailed level of the process (City of Tampere 2017, 2020). According to the urban planners of the city, most of the citizens' ideas at the workshops were too specific and detailed to be compatible with the structure plan but would become more relevant when the planning went further.

The architectural plan itself has a strong idea about the dense centre and small block structure, which has then fitted the [workshop] themes, the thoughts about communal use, really well. However, at this point we have nothing concrete to demonstrate this [aim of integrating the themes of the superblock into planning], but that is exactly that challenge of how we speak about the ideal communal spaces in the master plan. But at least the block structure has been configured so that it makes [communal use] possible, – The ideal and wish for the existence of such communal or temporary spaces is certainly a lovely philosophy, but [concretizing it] –, organizing administration, dividing construction, and delegating responsibilities, makes it quite a challenging equation. – urban planner, city of Tampere

In the structural plan, the workshops with the citizens are presented as a part of the planning process, with the promise that their results will be integrated into the design solutions of Hiedanranta (City of Tampere 2017, 7). The workshop results have limited concrete impact although the planning principles in the structural plan, such as the small block size, density, spaces of the street level, and block parks, are in favour of the idea of superblock. The rich variety of specific block-level ideas was condensed to few general principles more appropriate to the larger scope of this structural planning phase.

As such, the planning process did not support the energy created around the superblock issue during the workshops. In a more flexible planning process, the civic energy could have been utilized to further develop the district. In the current planning process, the urban planners found it difficult to reflect on the impact of the workshops although they considered the workshops important in general. According to the interviews with the core

group of Hiedanranta's master planners, the main result of the workshops was realizing they had a mutual aim with the public for how the district should be developed. The urban planners assured that the city would continue to develop the superblock idea in the next, more suitable stage. Thus, the superblock idea continued to develop and arguably kept its status in the planning process, but importantly, it was hidden from the public as an issue.

[The workshops] had credibility and could be used in a way to prove that "Hey, this is the right thing to do and this is what we want." That this is not something that is easy to disregard but will remain there. Those big goals, connected to the district's functionality, attractiveness, ecology, diversity, – would be there even if there were no specifics about the exact location – But it made it all clearer that "Yes, this is actually a good thing, that this is worth keeping." –architect

As Asdal (2015, 83) notes, the documents not only reflect the reality but also modify and transform it. As an issue moves to an official planning process and to planning documents, it gains weight and is taken more seriously. (Asdal 2015). This did not happen in the trajectory of Nordic Superblock. One implication of this was that the superblock issue, as well as the whole thematic of housing, was absent in the public hearing where the citizens had an opportunity to comment on the latest developments of the master planning in spring 2018. Consequently, the network of actors involved in the discussion about the issue shrank. Excluding the issue from the public process of preparing a master plan hindered its opening for further public involvement (Marres 2007). As a result, the energy invested in the process by the participants with potential transformative power was lost, at least temporarily.

Nevertheless, the superblock issue proved flexible and fluid enough for relocation. It was an inspiring concept of everyday life, promising better future living in a way imaginable to many. It was easy to adopt and assimilate to different contexts and purposes. Consequently, the issue travelled to new arenas and was articulated in various ways. For example, it received attention from the Ministry of the Environment (Alatalo et al. 2018) in relation to how the Finnish Land Use and Building Act should be renewed. Business developers saw promise in it (Alatalo et al. 2018), leading to the establishment of a new enterprise (Evolving Symbiotic Cities, 2019). At times, interest in block-scale energy solutions (Joensuu, Norvasuo, and Edelmann 2020) pushed the social themes out of discussion. Also, the superblock development continued as a spin-off research and development project jointly by Tampere University and the city of Tampere in 2019.

Re-thinking actor roles

As described earlier, the follow-on workshops offered an opportunity to step aside from the formal planning process. New kinds of actor roles provided an opportunity to engage with issues of urban everyday life in order to generate more ideas for the development of the area. The role of researchers was important in initiating the process and creating the arena for the idea of the superblock to emerge. The researchers initiated the idea of organizing the participatory workshops and chose the theme Bustling Block for the third workshop, where they had a facilitating role. They also shaped the ideas from the workshops into four themes and named one of them Nordic Superblock. Furthermore, the workshops provided a relatively different role for the planners and architects compared to a typical competition process. The professionals could take a role that they felt most comfortable with at the workshops, some

asking specific questions or setting problems to be solved together and some inspiring the citizens, while others remained in the background answering questions and listening.

The workshops had many citizen participants, who generally held positive attitudes towards the development of the area, currently mostly empty of housing and unoccupied but with an active cultural event, artisan and skateboarding profile. There seemed to be no controversial issues or strong stakeholder groups involved in the process. However, the question of stakeholder interests in the process was raised later in the process. Both the researchers and the urban planners thought that the tacit knowledge of the citizens was important although it was obvious that the participants did not represent the average citizen of Tampere. Some of the participants were in some way engaged in urban planning issues through their studies, work or organizational activities. For the researchers, this was not problematic because they regarded participants not as actors representing special interests among the general public but as actors with ideas and knowledge on the everyday life in the cities. The participants of the workshops were, in Asdal's (2015, 82–83) terms, issue-experts, referring to actors that are drawn around a concept because they are knowledgeable about it. Within the city organization, however, this kind of thinking still seems relatively rare. As the process proceeded, the urban planners involved in organizing the workshops stated that they had received a lot of negative feedback from the city council members concerning the representativeness of the workshops. Participants were seen as representing narrow, specific interests. The distribution of the publication presenting workshop results (Alatalo et al. 2018) to key politicians in Tampere was cancelled at the last minute, without a clear explanation of why and by whom. It seems that citizens were defined as stakeholders with interests, instead of issue-experts. In Asdal's (2015) case, the modifying work turned some stakeholders with interests into neutral issue-experts, increasing their right to participate in its definition, while at the same time excluding and detaching others. This case tells a rather different story. In the context of public participation, the citizens' role was questioned because their role as issue experts was not established in the official planning process. Yet the superblock issue empowered the participants, citizens and experts. It started to create an alliance – a potential collective – among architects, city planners and residents to tackle the market tyranny (see Carmona 2009). This setting created a platform where the needs and wants of the citizens could be discussed together with the ideas of architects and planners. Market discussion will follow because the city of Tampere is currently (September 2020) forming incentives that would encourage superblock realization in Hiedanranta.

Conclusions

This paper examined how to integrate citizen participation into an expert-only planning competition. In particular, the paper identified some significant potentials and challenges in the development and establishment of planning issues that are initiated in collaborative processes and outside traditional institutional settings. The planning issue Nordic Superblock, which had emerged in the workshops, showed the potential of expert-citizen cooperation and challenged the planning process in various ways.

First, it turned out to be sufficiently concrete, yet versatile enough, to be inspiring for many civic groups. Second, it encouraged experts to create new block-level approaches to

urban development. Third, it empowered the participants, both citizens and experts, as they saw that there was a coalition against market forces.

Therefore, Nordic Superblock was not only a concept but it was a coalition between citizens and experts and strengthened the possible implementation of the superblock idea. The citizens' role was elevated from merely presenting discontent after the plan had been made to that of a partner in the deliberations. The coalition thus developed as a potential to be a transformative force. Nordic Superblock has become a mosaic-like issue, consisting of several pieces that offer various entry points to different people. This is central to its success and has made the superblock idea travel to diverse arenas where it has been repeatedly articulated anew and has thus survived. (Marres 2007).

This paper argued for the importance of re-timing the processes in the issue formation and revealed institutional boundaries and processes that need to be reconsidered and modified more nimbly. In regard to re-timing, the study experimented with the early-phase citizen participation. Early collaboration helps in creating favourable circumstances for superblock realization. Still, the early-phase documents of legal planning have difficulties in making citizen collaboration visible because the regulators are accustomed to dealing with large-scale and infrastructural questions. These documents could just as well contain strategies for building social inclusion or diversity in housing, for example. Throughout the process, from competition briefs to public meetings, there seemed to be a continual risk of slipping into large-scale and general themes that as a rule are handled by professional planners and developers and often remain alien to citizens' everyday life.

Fortunately, there is an opportunity to follow the development further in a research project with the city of Tampere during 2019–2020. The question of how the city can help realize a Nordic Superblock is explored in various workshops and interviews with planners and other public servants in the field of city-building. It remains to be seen how the Nordic Superblock issue will progress as the legally binding and more rigid planning process proceeds. Also, it is uncertain how construction companies and developers will be tied to the Nordic Superblock development. In order to understand planning issues and to bridge the gap between academic research and applied practice, the potential next steps include adopting and developing ethnographic sensibilities and methods to study complex urban governance settings (Henderson 2016). Furthermore, a methodology of action research provides tools to simultaneously seek solutions for public participation and conduct research, enabling all participants to learn from each other while in action (Tossavainen 2016).

What has been learned about planning competitions that have often underestimated citizen participation? Expert juries selecting the winners in the competitions do not usually search for a flawless proposal but a future development potential (Kazemian and Rönn 2009). This puts the future in the focus of the assessment, and minor details and shortcomings of the proposals, which are easy to rectify, may be put aside. In terms of the evaluation criteria of the development potential, the case of Nordic Superblock has shown that citizens are also capable of spotting planning ideas with high potential and can create alliances with experts to overcome market forces, especially when housing environments are being planned. But they do it differently from professionals; they do it mostly from the perspectives of their diverse everyday lives.

Planning competitions are organized in order to develop better cities. The workshops in Hiedanranta showed that citizen participation right after the publication of the competition results was useful. It gave architects an opportunity to present, develop and validate their ideas in depth that was not possible any other way. This was made possible by re-timing the participatory process and re-locating the public deliberation in the earlier planning phase where options were more open than in the standard process. The power of the public interest should not be ignored by claiming it is not representative enough. It is necessary that we understand how planning issues are developed and how the public can be tied into the planning process. Ultimately, this helps us understand how planning issues can help in developing a better city. In order to keep the issue formation alive, one must stay alert to moments and arenas that might carry the transformative issue on, even if that calls for some modifications in the planning process.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

Funding

This work was supported by the Jenny ja Antti Wihurin Rahasto [00180352]; research projects: Towards Eco-welfare State, Funded by Strategic Research Council at the Academy of Finland [327161]; Dwellers in Agile Cities, Funded by Strategic Research Council at the Academy of Finland [303481].

References

- Agger, A., and K. Löfgren. 2008. "Democratic Assessment of Collaborative Planning Processes." *Planning Theory* 7 (2): 145–164. doi:10.1177/1473095208090432.
- Alatalo, E., J. Kuoppa, M. Kyrönviita, and M. Laine. 2018. *From Ideas Competition to Citizens' Vision: Planning Hiedanranta in Follow-on Workshops*. Tampere University & City of Tampere.
- Asdal, K. 2015. "What Is the Issue? The Transformative Capacity of Documents." *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 16 (1): 74–90. doi:10.1080/1600910X.2015.1022194.
- Bern, A. 2017. "Architecture Competitions in an Urban Planning Context." *Journal of Urban Design* 23 (2): 239–256. doi:10.1080/13574809.2017.1336421.
- Carmona, M. 2009. "Design Coding and the Creative, Market and Regulatory Tyrannies of Practice." *Urban Studies* 46 (12): 2643–2667. doi:10.1177/0042098009344226.
- City of Tampere. 2016. *Competition Brief of the Hiedanranta Idea Competition*. https://www.tampere.fi/tiedostot/k/sPhtysRIT/hiedanranta_kilpailuohjelma_competition_programme_updated.pdf (accessed 19 October 2020)
- City of Tampere. 2017. *Hiedanranta Structure Plan*. https://www.tampere.fi/tiedostot/h/Pq7B5MCph/20171207_Hiedanranta_Structural_Plan_Booklet_Updated_30Mt.pdf (accessed 19 October 2020)
- City of Tampere. 2020. *Hiedanranta Master Plan*. https://www.tampere.fi/tiedostot/h/AvNFxtJwB/1-3_Tausta_ja_tavoitteet_Yleissuunnitelma.pdf (accessed 19 October 2020)
- Dantec, C. A. L., and C. DiSalvo. 2013. "Infrastructuring and the Formation of Publics in Participatory Design." *Social Studies of Science* 43 (2): 241–264.
- Evolving Symbiotic Cities. 2019. Accessed June 9 2020. <https://www.facebook.com/events/evolving-symbiotic-cities-esc-oy/esc-oy-n-avajaiset/529907964505637/>
- Fishman, R. 1982. *Urban Utopias in the Twentieth Century: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier*. Cambridge: MIT Press.

- Forester, J. 1999. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: MIT Press.
- Garde, A. 2014. "Citizen Participation, Design Competition and the Product in Urban Design: Insights from the Orange County Great Park." *Journal of Urban Design* 19 (1): 89–118. doi:10.1080/13574809.2013.854697.
- Healey, P. 2003. "Collaborative Planning in Perspective." *Planning Theory* 2 (2): 101–123. doi:10.1177/14730952030022002.
- Henderson, H. 2016. "Toward an Ethnographic Sensibility in Urban Research." *Australian Planner* 53 (1): 28–36. doi:10.1080/07293682.2015.1135817.
- Hou, J. 2011. "Citizen Design: Participation and Beyond." In *Companion to Urban Design*, edited by T. Banerjee and A. Loukaitou-Sideris, 329–340. New York: Routledge.
- Innes, J., and D. Booher. 2010. *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London & New York: Routledge.
- Joensuu, T., M. Norvasuo, and H. Edelmann. 2020. "Stakeholders' Interests in Developing an Energy Ecosystem for the Superblock - Case Hiedanranta." *Sustainability* 12 (1): 327. doi:10.3390/su12010327.
- Karres en Brands & Arkitema. 2016. *Naerheden, Suburb of The Future*. <http://landezine.com/index.php/2016/12/naerheden-suburb-of-the-future/>
- Kazemian, R., and M. Rönn. 2009. "Finnish Architectural Competitions: Structure, Criteria and Judgement Process." *Building Research & Information* 37 (2): 176–186. doi:10.1080/09613210802450705.
- Laine, M., T. Joensuu, and E. Alatalo. 2020. "Nordic Superblock." *Starting Points for the Superblock Concept of Hiedanranta*. Tampere University.
- Land Use and Building Act of Finland. 2000. Chapter 8, 63 §.
- Larsen, K. E. 2016. *Community Architect: The Life and Visions of Clarence S. Stein*. New York: Cornell University Press.
- Latour, B. 2007. "Turning around Politics. A Note on Gerard De Vries' Paper." *Social Studies of Science* 37 (5): 811–820. doi:10.1177/0306312707081222.
- Leino, H., and M. Laine. 2012. "Do Matters of Concern Matter? Bringing Issues Back to Participation." *Planning Theory* 11 (1): 89–103. doi:10.1177/1473095211417595.
- Marres, N. 2007. "The Issues Deserve More Credit: Pragmatist Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy." *Social Studies of Science* 37 (5): 759–780. doi:10.1177/0306312706077367.
- Marres, N. S. 2005. *No Issue, No Public: Democratic Deficits After the Displacement of Politics*. Amsterdam: Ipskamp Printpartners.
- Mattila, H. 2018. "The "Aesthetic Turn" as a Bridge between Communicative and Agonist Planning Theories: Exploring the Interplay of "Consensus" and "Dissensus" with a View on Its Implications for Finnish Planning." *Architectural Research in Finland* 2 (1): 94–113.
- McGlynn, S. 1993. "Reviewing the Rhetoric." In: *Making Better Places: Urban Design Now*, edited by R. Hayward and S. McGlynn. Oxford: Architectural Press .doi:10.1016/B978-0-7506-0536-6.50007-5
- Müller, N., D. Rojas-Rueda, H. Khreis, M. Cirach, D. Andrés, J. Ballester, and M. Nieuwenhuijsen. 2019. "Changing the Urban Design of Cities for Health: The Superblock Model." *Environment International*, 134. Article 105132. doi:10.1016/j.envint.2019.105132
- Rueda, S. 2018. "Superblocks for the Design of New Cities and Renovation of Existing Ones. Barcelona's Case." In *Integrating Human Health into Urban and Transport Planning*, edited by M. Nieuwenhuijsen and H. Khreis, 135–154. New York: Springer International Publishing.
- Saarikangas, K. 2014. "Sandboxes and Heavenly Dwellings: Gender, Agency, and Modernity in Lived Suburban Spaces in the Helsinki Metropolitan Area in the 1950s and 1960s." *Home Cultures* 11 (1): 33–64. doi:10.2752/175174214X13807024690864.
- Tossavainen, P. 2016. "Co-create with Stakeholders: Action Research Approach in Service Development." *Action Research* 15 (3): 276–293. doi:10.1177/1476750316641995.
- Tulki, K., and A. Vehmas. 2007. "Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007." Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Wagenaar, H. 2011. *Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. New York & London: M.E. Sharpe.

- White, J. T. 2014. "Design by Competition and the Potential for Public Participation: Assessing an Urban Design Competition on Toronto's Waterfront." *Journal of Urban Design* 19 (4): 541–564. doi:10.1080/13574809.2014.923744.
- Zakhour, S., and J. Metzger. 2018. "Placing the Action in Context: Contrasting Public-centered and Institutional Understandings of Democratic Planning Politics." *Planning Theory & Practice* 19 (3): 345–362. doi:10.1080/14649357.2018.1479441.

JULKAISU III

**Osallistumisen kulttuuriset resurssit asuinalueen suunnittelussa:
tapaustutkimus Arabian alueen täydennysrakentamisesta**

Jonas Sjöblom

Yhdyskuntasuunnittelu, 60(2), 33–52.
<https://journal.fi/yhdyskuntasuunnittelu/article/view/109713>

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Osallistumisen kulttuuriset resurssit asuinalueen suunnittelussa

Tapaustutkimus Arabian alueen
täydennysrakentamisesta

Jonas Sjöblom

Tutkin artikkelissa, millaisia kulttuurisia resursseja kaupunginosa-aktiiveilla on oman asuinalueensa täydennysrakentamisen suunnitteluun osallistumiseen. Tarkastelen kulttuurisia resursseja Pierre Bourdieun kulttuurisen pääoman käsitteestä johdettujen tapojen resurssien, symbolisten resurssien ja institutionaalisten resurssien kehysten avulla. Tapaustutkimukseni kohteena on Arabian alue Helsingissä, jossa on ollut aktiivista kansalaistoimintaa kaupunkisuunnitteluun liittyen koko 2010-luvun ajan. Tutkimusaineistona ovat kaupunginosa-aktiivien tuottamat kirjalliset dokumentit ja teemahaastattelut. Kehysanalyysin tulokset osoittavat, että kaupunginosa-aktiiveilla on osaamista kaupunkisuunnittelun käytännöistä ja tietoa alueen arjesta, jaettu käsitys, miten aluetta tulisi kehittää ja osallistumisen uskottavuutta lisäävää asiantuntijuutta. Kaupunginosa-aktiivit näyttäytyvät koko alueen asukkaille hyödyllisinä tulkkeina kaupunkisuunnittelun kysymyksissä, mutta pienen osallistujajoukon vuoksi toiminnan edustavuus alueen asukkaiden äänenä voidaan kyseenalaistaa.

Asiasanat: kaupunkisuunnittelu, kehysanalyysi, kulttuuriset resurssit, osallistuminen

Johdanto

Kansalaisten osallistaminen kaupunkien kehittämiseen on ollut viime vuosina voimakkaasti läsnä suomalaisten kaupunkien strategioissa ja myös kaupunkitutkijoiden kiinnostuksen kohteena (esim. Bäcklund, Häkli & Schulman, 2017; Meriluoto & Litmanen, 2019). Tässä artikkelissa näkökulmana aiheeseen on asukkaiden osallistumismahdollisuudet asuinalueen täydennysrakentamisessa: tarkastelen, millaisia kulttuurisia resursseja kaupunginosa-aktiiveilla on oman asuinalueensa täydennysrakentamisen suunnitteluun osallistumiseen.

Kytken kaupunginosa-aktiivien toiminnan osaksi aiemmassa tutkimuksessa kaupunkiaktivismiksi nimettyä ilmiötä, joka on kansalaisten itseorganisoimaa ja omaehtoista yhteistoimintaa yleensä yhdistystoiminnan ulkopuolella – mutta tässä tapauksessa osa yhdistystoimintaa. Kaupunkiaktivistit ovat luonteeltaan aloitteellisia, proaktiivisia ja hyödyntävät järjestäytymisessään tyypillisesti sosiaalista mediaa. Kaupunkiaktivismi pyrkii usein kaupunkitilan käyttöön ottamiseen tai kaupunkisuunnitteluun vaikuttamiseen. (Mäenpää & Faehnle, 2017, 2021.) Pasi Mäenpää ja Maija Faehnle (2021, s. 33) esittävät, että kaupunkiaktivismi haastaa perinteisen käsityksen kansalaisosallistumisesta kaupunkisuunnittelussa ja virallisessa kaavoituksessa toteutuvan asiantunteumuksen, tarkoituksenmukaisuuden ja laadun. Tuore tutkimus on osoittanut, että omaehtoista kansalaistoimintaa on kuitenkin vaikea yhdistää lakisääteeseen kaavoituskeskeiseen suunnitteluun Helsingissä (Wallin, 2019).

Suomalaista suunnittelujärjestelmää on kuvattu hyvin asiantuntijavetoiseksi. Luottamushenkilöillä on tavallisesti vain viranhaltijoiden esittämän suunnitelman hyväksyjän tai hylkääjän rooli (Puustinen ym., 2017), ja kansalaisten roolia on kuvattu sivustaseuraajaksi, koska he voivat vain kommentoida suunnitelmien luonnoksia tai tehdä valituksia tehdyistä päätöksistä (Mattila, 2018). Kansalaisuuden käsitteen on nähty olevan Suomessa historiallisesti kytköksissä enemmän oikeudellisiin seikkoihin kuin poliittiseen osallistumiseen (Luhtakallio, 2012, s. 67; Stenius, 2003).

Maankäyttö- ja rakennuslaki (2000) takaa kansalaisille kuitenkin mahdollisuuden osallistumiseen maankäytön suunnittelua koskevissa kysymyksissä, ja tämän oikeuden kirjaaminen lakiin on nähty tärkeänä myös suunnittelu-teoriassa vallitsevan kommunikatiivisen suunnittelun paradigmien vuoksi (Forester, 1999; Healey, 1997). Laajasti ymmärrettynä kommunikatiivisen suunnittelun teoria on demokraattinen yritys ajaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja ympäristön kestävyyttä vuorovaikutuksessa laajemman osallistujajoukon kanssa (Healey, 1992, s. 233). Teorian henki näkyy maankäyttö- ja rakennuslain säätelemässä osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa, jossa kaupunkisuunnittelijat joutuvat määrittelemään tavat, joiden kautta osalliset voivat olla

suunnitteluprosessissa mukana ja keitä osalliset kulloinkin ovat (Bäcklund & Mäntysalo, 2009, s. 19).

Suunnittelukulttuuri Suomessa on tutkimusten mukaan sekoitus asiantuntijälähtöistä rationaalista suunnittelua sekä kansalaisia osallistavaa, kollaboratiivista suunnittelua. (Bäcklund & Mäntysalo, 2009; Lapintie, 2017; Puustinen, 2006.) Keskeisin osallistumistapa on mahdollisuus kommentoida kaavaluonnosta kirjallisella mielipiteellä, kun se tulee julkisesti nähtäville (Koskiahho, 2002; Tulkki & Vehmas, 2007). Kirjallista mielipidettä osallistumisen välineenä tutkinut Veikko Eranti (2014) toteaa, että kaavam muutoksen mielipiteitä oikeutetaan sekä erilaisten yhteisen hyvän periaatteiden että oman edun ympärille rakentuvien perusteluiden kautta.

Kaupunkisuunnittelun monimutkaiset prosessit on nähty kansalaisia erivoistavina, koska ne vaativat osallistujilta sellaisia ominaisuuksia ja taitoja, joita kaikilla ei ole (Leino & Puumala, 2020; Leino, 2006). Tämä on myös kommunikatiivisen suunnittelun teorian keskeinen kritiikki (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002; Flyvbjerg, 1998; Hillier, 2003). Kommunikatiiviseen suunnitteluun kuuluvaa ajatusta habermasilaisesta ideaalista puhetilanteesta ja kommunikatiivisesta rationaalisuudesta kritisoidaan siitä, että se perustuu oletukselle yhteisestä elämämaailmasta (Habermas, 1984; Fairtlough, 1991) ja että se pyrkii konsensuseseen, mikä hävittää moninaiset äänet ja eriävät mielipiteet (Mattila, 2017; Mouffe, 2000; Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998). Kommunikatiivisen suunnittelun teoria sivuuttaa sen, että suunnittelun käytännöissä vaikuttavat monitahoiset valtasuhteet ja -asetelmat. Kansalaiset ovat hyvin erilaisissa valta-asemissa keskenään, ja heillä on erilaiset kyvyt käyttää olemassa olevaa suunnittelua koskevaa informaatiota ja osallistumiskanavia (Flyvbjerg, 1998). Konsensushaakuinen kommunikatiivinen suunnittelu voikin johtaa siihen, että se palvelee yhteiskunnassa jo voimakkaiden ja kyvykkäiden eliittien etua (Purcell, 2009).

Paikallisen asukasaktivismiin on nähty saavan motivaationsa arjessa koeuista ongelmista, keskittyvän omaehtoiseen tekemiseen ja vaikuttamiseen, pyrkivän muuttamaan yhteiskuntaa rakentavalla tavalla ja haluavan rakentaa uutta yhteisöllisyyttä (Rättilä & Rinne, 2016a). On myös tunnistettu ”supertyyppejä”, jotka toimivat erilaisissa verkostoissa edistääkseen ajamiaan suunnittelutavoitteita (Staffans, 2004) sekä asiantuntijakansalaisia (Bäcklund, 2003), joilla on kaupunkisuunnitteluun liittyen erityistä osaamista. Ongelmaksi on nähty, että sosiaalisilta resursseiltaan vahvat asukkaat voivat ajaa omaa etuaan heikompiresurssisten kustannuksella (Bäcklund & Kanninen, 2015). Toisaalta on argumentoitu, että resursseiltaan vahvat paikalliset ”voimatoimijat” voivat edistää toiminnallaan koko alueen hyvinvointia (Staffans, 2004). Paikallista asukasaktivismia on jäsennetty myös edustamisen problematiikan kautta

ja todettu, että aktiivit julkisesti tekevät ja näyttävät sen, mitä he esittävät edustavansa (Rättilä & Rinne, 2016b).

Osallistumisen eriytyminen on nähtävissä asuinalueiden välillä Helsingissä (Bernelius & Vilkkama, 2019; Kortteinen & Vaattovaara, 2015). Kevään 2021 kuntavaaleissa Helsingissä oli äänestysalueita, joissa äänestysaktiivisuus kipusi 80 prosenttiin ja äänestysalueita, joissa jäätiin alle 40 prosenttiin (Vaalit.yle.fi). Osallistuvan budjetoinnin OmaStadi-äänestyksessä vuonna 2019 kaakkoisen suurpiirin alueella äänestysaktiivisuus oli kolminkertainen itäiseen suurpiiriin verrattuna (Ahola, 2020, s. 22). Arabian alue kuului äänestyksessä aktiivisimpien kaupunginosien joukkoon (emt., 23). Osallistumisen eriytyminen näkyy myös asuinalueiden sisällä ja kaupunkisuunnitteluun osallistumisessa (Häikiö & Salminen, 2016; Leino & Puumala, 2020; Leino, 2006; Niitamo & Sjöblom, 2018; Sjöblom & Niitamo, 2020).

Aktiivisimmat osallistujat ovat tyypillisesti korkeakoulutettuja ja hyvätuloisia, vähintään keski-ikäisiä ihmisiä. Nuorten, taloudellisesti heikosti toimeentulevien, matalammin koulutettujen ja vieraskielisten näkemykset jäävät helposti syrjään eri foorumeista. (Fung, 2015; Grönlund & Wass, 2016; Lahtinen ym., 2019.) Tuore tutkimus osoittaa, että käytössä olevat kaupunkisuunnittelun osallistumiskanavat Helsingissä tavoittavat huonosti haavoittuvassa asemassa tai muuten yhteiskunnassa marginalisoituneita ryhmiä (Sjöblom & Niitamo, 2020).

Vaikka osallistumisen eriarvoistumisesta ja esteistä tiedetään jo paljon, ongelmaa ei ole saatu ratkaistua. Taina Meriluodon ja Tapio Litmasen (2019, 272) mukaan demokratiaa palvelevan osallistamisen suunnittelussa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, mikä osallistumisen tavoite on, ketkä voivat osallistua, mihin osallistujat voivat vaikuttaa ja mihin eivät.

Tämän tutkimuksen kohteena on osallistumisen eriarvoistumisen vastakkainen ilmiö eli osallistumisen kasautuminen tietynlaisille kansalaisille. Osallistumista kaavoitukseen ei tavallisesti fasilitoida kaupungin taholta, vaan kaavaluonnoksen kommentointi sen nähtävillä olon aikana on osallisten omalla vastuulla. Artikkelin analyysi näyttää, miten osallistumisen kasautuminen tapahtuu kulttuuristen resurssien kautta asuinalueella ja miten aktiiviset asukkaat pystyvät itse järjestämään osallistumiseen tähtäävää toimintaa. Osallistumisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta on tärkeää lisätä ymmärrystä siitä, millaisia asioita pitäisi tavoitella kaikkien asukkaiden ulottuville. Tutkimuskysymykseni on: *Millaisia kulttuurisia resursseja kaupunginosa-aktiiveilla on asuinalueensa suunnitteluun osallistumiseen Arabian alueella Helsingissä?*

Tarkastelen artikkelissa, miten kulttuuriset resurssit näkyvät kaupunginosa-aktiivien puheessa omasta toiminnastaan sekä toiminnan dokumenteissa.

Artikkeli tuottaa tietoa, millaisia resursseja asukkaat tarvitsevat toimiessaan kaupunkisuunnittelun kentällä Helsingissä ja toisaalta, millaisia resursseja tulisi saada kaikkien asukkaiden käyttöön.

Bourdieuilainen viitekehys ja kaupunkisuunnittelun tutkimus

Artikkelin analyysissä sovellan bourdieulaista viitekehystä pääoman lajeista ja erityisesti kulttuurisesta pääomasta, johon kuuluvat *tapojen resurssit, symboliset resurssit ja institutionaaliset resurssit* (Bourdieu, 1984; 1986; Bourdieu & Wacquant, 1995). Kulttuuriset resurssit johdetaan Pierre Bourdieun määrittelemistä kulttuurisen pääoman ulottuvuuksista, joita ovat ruumiillistunut, objektivoitunut ja institutionalisoitunut kulttuurinen pääoma (Bourdieu, 1986; Purhonen ym., 2014, s. 18). Kulttuurinen pääoma ruumiillistuneessa muodossa on henkilöön ulkoapäin kasautunutta pääomaa, joka näkyy yksilön habituksessa eli olemuksessa. (Bourdieu, 1986, s. 243–244.) Bourdieu kehitti kulttuuripääoman käsitteen ”analyyttiseksi välineeksi ymmärtää, miten kulttuuriset resurssit ja laajemmin elämäntyylien ja makujen erot tuottavat ja ylläpitävät yhteiskunnallista eriarvoisuutta” (Purhonen ym., 2014, 17).

Kulttuurisen pääoman ruumiillistunutta ulottuvuutta (Bourdieu, 1986, s. 244) on kutsuttu kotimaisessa keskustelussa tapojen resursseiksi (esim. Häikiö & Snellman, 2017). Tapojen resurssit koostuvat yksilön arkisessa elämässään, niin perheen ja ystäväpiirin kuin yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen (esim. koulutus) kautta opituista tiedoista ja taidoista. Tapojen resurssien oppiminen on Bourdieun sanoin legitiimin käytöksen oppimista, ja tapojen resurssit näkyvät ihmisen habituksessa eli olemuksessa. Tapojen resurssien syntyminen vaatii aikaa ja henkilökohtaisia investointeja, eikä niitä voi saada lahjana tai vaihtokauppana. (Bourdieu, 1986, s. 244–245.) Tässä tutkimuksessa tapojen resurssit auttavat ymmärtämään kaupunkisuunnitteluun osallistumisen edellytyksiä kansalaisten näkökulmasta.

Kulttuurisen pääoman objektivoitunutta ulottuvuutta (Bourdieu, 1986, s. 246) on kutsuttu kotimaisessa keskustelussa symbolisiksi resursseiksi (esim. Häikiö & Snellman, 2017). Symboliset resurssit tarkoittavat materiaalien objektien välisten hierarkioiden tuntemista ja joidenkin symbolien arvostamista toisten yli, eikä niitä voi olla olemassa ilman ruumiillistunutta kulttuurista pääomaa (Bourdieu, 1986, s. 246–247). Symboliset resurssit ovat yhteydessä yksilön makuun ja luokkasemaan ja ilmentävät yksilöiden ja ryhmien taustoja, ja niiden kautta syntyviä mieltymyksiä. Symbolisten resurssien avulla myös erottaudutaan (*distinction*) muista. (Bourdieu, 1984.) Tämän tutkimuksen näkökulmasta esimerkiksi oman asuinalueen valinnan voi nähdä olevan symbolisten resurssien tulosta.

Kulttuurisen pääoman institutionaalista ulottuvuutta (Bourdieu, 1986, s. 247) on kutsuttu kotimaisessa keskustelussa institutionaaliseksi resurssiksi (esim. Häikiö & Snellman, 2017). Ne pyrkivät näyttämään yksilön kulttuurisen pääoman tason ja luokka-aseman objektiivisesti yhteiskunnan säätelemien, koulutuksen ja työelämän kautta saavutettujen pätevyyksien ja statuksien avulla (Bourdieu, 1986, s. 247–248). Tämän tutkimuksen näkökulmasta nämä pätevyudet, kuten esimerkiksi arkkitehdin koulutus, antavat osallistumiseen asiantuntijuutta ja uskottavuutta, joista on osallistumisessa hyötyä.

Muita tutkimukseni kannalta relevantteja Bourdieun käsitteitä ovat kentän ja symbolisen väkivallan käsitteet. Kentän käsite on määritelty suomeksi ”sosiaalisiksi areenaksi, jossa kamppaillaan tietyistä resurssista ja pääsystä niihin” (Mäkelä, 1994, s. 255–256). Symbolisen väkivallan käsite on puolestaan määritelty suomeksi motivoitukseksi hiljaisuudeksi, joka hylkii dialogista demokratiaa (Heiskala, 1996, s. 218–220).

Yongjun Shin (2012) on esittänyt, että bourdieulainen pääomakamppailuun perustuva lähestymistapa on episteemisesti erilainen kuin habermasilainen kommunikatiivisen suunnittelun teoria, koska se tuo sosiaalisesti tuotetun subjektiivisuuden näkyviin. Bourdieulaisen lähestymistavan voi nähdä kommunikatiivisen suunnittelun teorian luokkakritiikkinä. Kuten kommunikatiivisen suunnittelun teoria olettaa, bourdieulaisen tulkinnan mukaan kansalaisilla ei todellisuudessa ole yhtäläiset valmiudet osallistua kaupunkisuunnitteluun, koska kulttuuriset resurssit eivät jakaudu tasaisesti kansalaisten kesken kaupunkisuunnittelun eikä kansalaisosallistumisen kentillä.

Risto Heiskala on analysoinut yhdyskuntasuunnittelua Bourdieun käsitteillä ja tuo esiin, että yhdyskuntasuunnittelun kentällä on nähtävissä symbolista väkivaltaa kansalaisosallistumista kohtaan, koska siinä tehtyjä ratkaisuja määrittää vahvasti teknisrationaaliset mahdollisuudet eikä siinä ole juurikaan sijaa elämänpoliittiselle harkinnalle. Arkkitehdit muotoilevat elinympäristöä ihmisille usein kysymättä siellä eläviltä ihmisiltä, kuinka se olisi tehtävä. Yhdyskuntasuunnittelussa vallitsee Heiskalan mukaan motivoitu hiljaisuus, koska valtaa käyttävät toimijat – arkkitehdit, viranhaltijat, luottamushenkilöt ja toimittajat – ovat saman yhteiskuntaluokan edustajia. (Heiskala, 1996, s. 218–220; 2000, s. 215–216.)

Bourdieulaista lähestymistapaa on sovellettu kaupunkitutkimuksen piirissä Suomessa melko vähän. Sillä on tutkittu tilaan liittyvää symbolista kamppailua kauppakeskuksen rakentamisesta (Salminen, 2013), perheiden tekemiä kouluvalintoja kaupungissa (Kosunen, 2016), marginaalisessa yhteiskunnallisessa asemassa olevien nuorten osallistumismahdollisuuksia kaupunkikehittämisessä (Häikiö & Snellman, 2017) sekä taloyhtiöiden ja kaupungin välisen

luottamuksen rakentamista täydennysrakentamisen yhteydessä (Santaoja ym., 2015; Laine ym., 2018). Kansainvälisesti Bourdieun teoriaa on sovellettu erityisesti asumiseen liittyvässä tutkimuksessa (esim. Ejiogu ym., 2018).

Aineisto ja menetelmät

Tutkimusmenetelmänä toimii tapaustutkimus. Tapaustutkimuksen tarkoituksena on tuottaa ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Tapaustutkimus lisää ymmärrystä olosuhteista, joiden lopputuloksena tapauksesta tuli sellainen kuin tuli. (Laine ym., 2017, s. 10; Flyvbjerg, 2011) Tapaustutkimukselle on tyypillistä, että ilmiön ja sen kontekstin rajat eivät ole selviä. Laajan kokonaiskuvan saamiseksi analyysissä käytetään ainestriangulaatiota eli yhdistellään monenlaista aineistoa ja tavoitteena on datan konvergoituminen eli kietoutuminen yhteen. Tyypillisesti tapaustutkimuksen analyysissä käytetään teoriaan pohjautuvaa tulkintaa. (Yin, 2018, s. 15.)

Tapaustutkimukseni kohteena on Arabian alue Helsingissä, johon kuuluvat Arabianrannan, Toukolan ja Vanhankaupungin kaupunginosat itäisessä kantakaupungissa. Alueella asuu noin 9 600 asukasta. Alueen rakentamisessa on sovellettu sosiaalisen sekoittamisen politiikkaa, ja alueella on sekä markkinahintaista omistusasumista että sosiaalista asuntotuotantoa. Arabianrannan kaavoitusratkaisun vuoksi sosioekonomiselta asemaltaan erilaiset ihmiset asuvat samoilla korttelipihoilla. (Lehtovuori, 2007.) Arabianrantaa alettiin rakentaa 2000-luvun alussa ja se valmistui vuonna 2015, mutta aluetta on täydennysrakennettu sen virallisen valmistumisen jälkeen.

Tapaus valikoitui tutkimuksen kohteeksi, koska alueella on ollut aktiivista kansalaistoimintaa kaupunkisuunnitteluun liittyen koko 2010-luvun ajan. Tutkimuksen ajallinen tarkastelu lähtee liikkeelle Helsingin kaupungin vuonna 2013 toteuttamasta alueellisen osallistumisen kokeilusta, jossa kulttuuri- ja kaupunginosayhdistys Artova ry kokeili deliberatiivista, puntaroivan keskustelun asukasraatia alueen rantapuiston elävöittämisen suunnitteluun ja kehitettiin alueen asukastalojen toimintaa (Sjöblom, 2014). Sen jälkeen kaupunkisuunnitteluun vaikuttaminen Artova ry:ssä on jatkunut kaupunkikehitysryhmän toiminnalla. Ryhmän pääasiallisena näkyvänä toimintana on ollut kirjallisten mielipiteiden tekeminen erilaisiin suunnitteluprosesseihin koskien kaavamutoksia ja joukkoliikenneyhteyksiä.

Artova ry on toimintaryhmäperiaatteelle perustuva kaupunginosayhdistys, jossa itsenäiset toimintaryhmät toteuttavat ja harrastavat monenlaista toimintaa. Toimintaryhmät toimivat periaatteessa yhdistyksen hallituksen alaisuudessa, mutta ovat autonomisia. Tässä artikkelissa tarkastelen kaupunkikehitysryhmän toimintaa sekä sitä edeltänyttä lähidemokratia-toimintaryhmää.

Artikkelin aineistona toimii kaupunginosa-aktiivien haastattelut vuosilta 2013 ja 2019 sekä julkisesti saatavilla olevat dokumentit: kaupunginosa-aktiivien lähidemokratiapilotista kirjoittama loppuraportti vuodelta 2014 sekä aktiivien kaupunkisuunnitteluprosesseihin kirjoittamat kirjalliset mielipiteet vuosilta 2017–2020 (16 kpl).

Teemahaastatteluina toteutettuihin ryhmähaastatteluihin osallistui vuonna 2013 neljä ja 2019 viisi henkilöä. Haastatteluita oli yhteensä kolme, ja ne olivat kestoltaan 1–1,5 tuntia. Haastateltavat olivat haastatteluhetkellä 29–78-vuotiaita ja haastateltavien ammattinimikkeiden joukossa olivat muun muassa vuorovaikutussuunnittelija, nuorisopolitiikan suunnittelija, historian ja yhteiskuntaopin opettaja, arkkitehti, tutkija ja apulaisprofessori. Haastatteluissa keskusteltiin, miten ja miksi on lähtenyt mukaan toimintaan, mitä on konkreettisesti tehnyt toiminnassa ja mitä toiminta on itselle antanut.

Lähidemokratiapilotin loppuraportissa kuvataan pilottiprojektin kulku ja pohditaan kansalaisosallistumisen haasteita kunnallisessa päätöksenteossa. Kirjallisissa mielipiteissä otetaan lausunnon omaisesti kantaa erilaisiin aluetta koskeviin suunnittelukysymyksiin, ja ne on osoitettu joko kaupunkiympäristön toimialalle tai Helsingin seudun liikenteelle. Kirjallisten mielipiteiden tueksi toteutetaan joskus verkkokyselyitä alueen asukkaille.

Aineiston analyysissä sovellan kehysanalyysiä, jossa tulkintakehykset on johdettu kulttuurisen pääoman käsitteistöstä. Ymmärrän kehysanalyysin menetelmänä, jolla rakennetaan rajattuja tulkintatapoja maailmasta (ks. Entman, 1993; Karvonen, 2000). Kehysten avulla voi havainnoida, tunnistaa ja nimetä asioita aineistosta, ja kehykset luovat merkityksen erilaisille tilanteille ja toiminnalle (Luhtakallio, 2005; Seppänen & Väliverronen, 2012, s. 97). Kehysanalyysi auttaa ymmärtämään, ”mitä tässä on tekeillä?” (Goffman, 1974). Sovellan kehysanalyysiä Eeva Luhtakallion (2012, s. 130–148) tapaan johtamalla tulkintakehykset teoriasta. Luhtakallio on käyttänyt kehysanalyysiä demokratiakäsitysten tutkimisessa muodostamalla tulkintakehykset Myra Marx Ferreen ja muiden kirjoittajien (2002) demokraattisen julkisen sfäärin malleista.

Analysoidessani aineistoa tapojen resurssien kehyksessä olen tehnyt havaintoja kaupunginosa-aktiivien tiedoista ja taidoista, joilla on merkitystä kaupunkisuunnitteluun osallistumisessa. Tapojen resurssien kehyksessä korostuu elämän aikana kertyneiden tietojen ja taitojen lisäksi aktiivien arkinen elämä elinympäristössään.

Symbolisten resurssien kehyksen analyysissä katse on kohdistunut siihen, mikä yhdistää kaupunginosa-aktiiveja toisiinsa, mitä he arvostavat ja miten he puhuvat yhteisestä hyvästä. Katseen kohteena on myös se, miten he erotautuvat muista asukkaista.

Aineiston tarkastelussa institutionaalisten resurssien kehysten kautta korostuvat ne aineiston piirteet, jotka kuvaavat kaupunginosa-aktiivien ammatillisia pätevyksiä ja statuksia yhteiskunnassa ja millaisia merkityksiä niillä on kaupunkisuunnitteluun osallistumisessa. Institutionaalisten resurssien kehys tekee näkyväksi myös kaupunginosayhdistyksen merkityksen aktiivien toiminnassa.

Tapojen resurssien kehys: osaamista kaupunkisuunnittelun käytännöistä ja kokemuksellista tietoa alueen arjesta

Ruumiillistunut kulttuurinen pääoma eli tapojen resurssit kuvaavat kaupunginosa-aktiiveille arkisen elämänsä aikana kertyneitä tietoja ja taitoja. Aineistoa tulkittaessa tapojen resurssien kehyksessä keskeisenä havaintona on, että kaupunkisuunnittelun käytännöt ovat monelle aktiiville tuttuja heidän työ- ja koulutushistoriansa kautta, ja niihin liittyviä tietoja ja taitoja he pystyvät hyödyntämään myös yksityiselämässään. Aktiiveilla on tietoa maankäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvasta osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ja kaavaprosessin kulusta eli milloin prosessiin on mahdollista osallistua ja vaikuttaa. He myös osaavat seurata vireille tulevia hankkeita tuntemiensa kanavien kautta.

"Mä oon koulutukseltani arkkitehti ja mä oon toiminut kaavoittajana suurimman osan työuraa. Ja niin kun voit ehkä kuvitella niin mä olin täysin kypsyny kaikkiin kaupunginosayhdistyksiin, mutta sit mä huomasin, että Artovan tapa lähestyä näitä kaupunkisuunnittelun kysymyksiä ja näitä ristiriitoja oli semmonen rakentava tapa. Ja sitten mä aattelin että vaikka mä olin vannonu että mä en kyllä enää pihdilläkään koske kaupunginosayhdistyksiin niin [naurahtaa] täällä mä nyt sitten vaan olen ja sitten, siinä vaiheessa oli yleiskaavaprosessi kesken." N3

Näin eräs haastateltava kuvaa, miten vahva osaaminen suunnittelun käytännöistä on tapojen resurssi, joka on ajanut mukaan suunnittelua koskevaan toimintaan myös vapaa-ajalla.

Eryteisesti dokumenttiaineistosta ilmenee, että aktiiveilla on osaamista kaupunkisuunnittelussa käytetystä paikoin byrokraattisesta suunnittelun kielestä. Dokumenteissa käytetään ilmauksia kuten "kustannusneutraali", "joukkoliikenteen palvelutason ja yhteyksien kehittäminen", "asemakaavatyö", "liikenne- ja maisemakokonaisuus" ja "kaupunkirakenne". He tuntevat myös alaan liittyvää erikoissanastoa, kuten MAL-sopimuksen.

Alueella asumisen myötä aktiiveilla on lisäksi kokemuksellista tietoa alueen arjesta. Osa aktiiveista toimii myös taloyhtiöittensä hallituksessa.

Aktiivien näkemykset alueen kehittämistä kuvaavat pääosin sitä, miten arkea alueella voisi tehdä paremmaksi. Toimintaan lähtemisen syynä on ollut kiinnostus kaupunkisuunnittelua kohtaan ja se, että arkeen alueella ei olla oltu täysin tyytyväisiä.

"Joo ja mä innostuin taas tosta, ikään kuin asukasaktiivina toimimisesta ehkä ihan just sen kautta et varsinkin lasten myötä jotenkin semmonen kiinnittyminen omalle asuinalueelle on tietysti aika vahvaa ja jotenkin sitä kautta innostuin lähtee mukaan. Varmaan, en muista ehkä joku houkutteli nimenomaan Artovaan. Joku naapuri tai tuttu mutta mä en itse asias ees ihan tarkkaan muista sitä, mut et se asukasaktiivisuus kiinnosti ehkä lasten myötä." N5

"Kun me muutettiin tänne niin aika nopeesti jouduin, tavallaan ristiriitaan sen kanssa mikä tää Arabianranta piti olla, minkälaiseks on kuvattu, mikä on ollu tää hieno tavote ja suunnitelma. Ja sitten se että miten kuitenkin, tätä koko ajan muokataan eteenpäin vielä ja muutellaan. Varsinkin sitten tän meidän naapuritalon uudelleenkaavotuksen ja suunnitelmien kanssa tuli sellanen ristiriita että, asukkaat saa sanoa ihan mitä tahansa niin niit ei kuunnella pätkäkään." N4

Näin haastateltavat kuvaavat alueella asumisen myötä syntyneitä tapojen resursseja, jotka ovat mahdollistaneet ja motivoineet lähtemisen mukaan toimintaan.

Ruumiillistunut kulttuurinen pääoma eli tapojen resurssit ovat tulosta kulttuurisesti legitiimin käytöksen oppimisesta (Bourdieu, 1986, s. 244–245; Heikkilä, 2011, s. 29), mikä näkyy sekä kaupunginosa-aktiivien puheessa että toiminnan dokumenteissa. Tässä tapauksessa legitiimi käytös on toimimista hallinnon tarjoamissa raameissa eli kommentoimalla käynnissä olevia suunnittelu-prosesseja virallisten kanavien kautta ja puhumalla asiaankuuluvaa kieltä. Kaupunginosa-aktiivien tapojen resurssit ovat yhteydessä heidän yksilöllisiin ominaisuuksiinsa, ja ryhmän tapojen resurssit muodostuvat osaavien yksilöiden tietojen ja taitojen kautta.

Symbolisten resurssien kehys: jaettu käsitys, miten kaupunginosa tulisi kehittää

Objektivoituneen kulttuurisen pääoman eli symbolisten resurssien kehys auttaa tulkitsemaan, mikä yhdistää kaupunginosa-aktiiveja, mitä he arvos-tavat ja miten he erottautuvat alueen muista asukkaista, muista kaupungin- osista ja muista kaupunkisuunnittelun kentän toimijoista.

Kaupunginosa-aktiivit kokevat, että Artovassa on *rakentava tyyli* keskustella kaupunkisuunnittelun kysymyksistä. Kirjallisissa mielipiteissään aktiivit ovat painottaneet yhteistä hyvää, kuten joukkoliikenteen sekä pyörätieverkoston kehittämistä, mikä hyödyttää suurinta osaa asukkaista. Esimerkiksi yksityisautoilun puolesta kannanotoissa ei ole puhetta. Aktiivit ovat toisinaan toteuttaneet verkkokyselyitä alueen asukkaille saadakseen mielipiteilleen laajempaa pohjaa.

Aktiivit haluavat erottautua ”nimbyilijöistä” (niin muiden kaupunginosien kuin mahdollisesti omankin) ja ”perinteisistä kaupunginosayhdistyksistä”, jotka ovat tyypillisesti vastustaneet asuinalueelle kohdistuvia muutoksia (esim. Kopomaa ym., 2008). Toiminnan lähtökohta on ollut se, miten esitettyjä suunnitelmaluonnoksia voisi alueen asukkaiden näkökulmasta parantaa. Not in my backyard -asenne on käännetty myönteiseksi Yes in my backyard -retoriikaksi. Tämän voi tulkita symboliseksi resurssiksi. Näin eräs haastateltava kuvaa toiminnan rakentavaa tyyliä:

”Tää on ollu hirveen kiinnostavaa ja siis edelleenkin meillä on musta hyvä tapa lähestyä näitä ongelmia ja vaikeita asioita. Eikä se suinkaan tarkoita sitä että ollaan sitä mieltä kun mitä tämä virallinen suunnittelu on. Vaan haetaan kuitenkin rakentavalla tavalla sitä hyvää ratkasua. Mukavaa tää on.”N3

Kirjallisissa mielipiteissä käytetään paljon konditionaali-ilmauksia, ja ne kirjoitettu kohteliaaseen sävyyn. Tällaisen toimintatavan voi tulkinta symboliseksi resurssiksi, tavoiteltavaksi toimintavaksi, jonka on todettu olevan hyödyllinen vaikuttamistyössä. Tyyli näkyy mielipiteiden ilmauksissa kuten:

”Näköalatasanne mahdollisin lisäpalveluin nostaisi korkeimman tornin kiinnostavuutta suhteessa muihin vastaaviin, sopisi mainiosti alueen brändiin ja kiinnostaisi turisteja”,

”Artova kiittää Arabian tehdaskorttelin asemakaavan muutokseen liittyvissä suunnitelmissa erityisesti korttelin kauttakulun mahdollisuuksia”,

”Silta voisi mahdollisesti sijaita Ernst Lindelöfin kadun jatkeella, suunnaten korttelin 23677 viereiselle alueelle”.

Näin eräs haastateltava kuvaa toiminnan pyrkimystä avoimuuteen ja yhteiseen hyvään:

”Mut et ehkä siin on se, et nyt se mitä kokemusta mullakin on jostain noist muist kaupunginosaryhmistä ni Artova on hirveen avoin. Siis kyl siihen toi-

mintaan on ikään ku tosi helppo tulla mukaan myös esimerkiksi liittymättä siihen Artovaan tai tulematta hallitukseen et ikään ku on hyvin mahdollista kommentoida ja viesti kulkee aika hyvin. Mä luulen et ihmisillä on, niille jotka tietää, ymmärtää ja tuntee sen olemassaolon niin varmaan aika semmonen kuitenkin positiivinen ja luottavainen suhde toimintaan.” N5

Yhteisen hyvän korostaminen näkyy kirjallisten mielipiteiden ilmauksissa kuten:

”Kaikki nämä tarjoavat loistavaa palvelua lähialueen asukkaille”

”Arabian rantapuistossa pyöräilyolojen jäsentäminen kunnan suunnitelmalla ja tarvittavin merkein olisi liikenneturvallisuuden kannalta tärkeä toimi täysin riippumatta siitä, miten seudun pyöräilyverkko muuten rakentuu”

”Kaupunkitilan tulee olla monimuotoinen ja se koskee koko väestöä ja kaupungin muuta toimintaa”.

Aineiston perusteella aktiiveilla on riittävän samankaltainen näkemys siitä, miten kaupunkia tulisi kehittää. Symbolisten resurssien kehyksen tulkinassa aineistossa korostuu aktiivisen toiminnan mahdollistaminen ja monimuotoisuuden arvostaminen. Haastateltavat tuovat esiin, että yhdistyksessä on tapahtunut 2010-luvun alussa sukupolvenvaihdos, jonka jälkeen asioita alettiin tehdä avoimella tavalla. Toiminnastaan ryhmä ei ole saanut negatiivista palautetta muilta asukkailta. Kaupunginosayhdistyksen puitteissa järjestetään monenlaista toimintaa, mikä tekee toiminnasta moniäänistä.

Yhdistyksen rooli osallistumisen kanavana ja kaupunginosan asukkaiden äänenkannattajana on kuitenkin epäselvä myös aktiiveille. Näin eräs haastateltava kuvaa kaupunginosayhdistyksen jännitteistä roolia alueen asukkaiden äänen välittäjänä hallintoon:

”Eihän tietenkään joku kaupunginosaryhmä oikeesti voi mitenkään legitimisti edustaa alueen kaikkia asukkaita. Toki pyrkimys on ollu semmoseen tosi vahvaan kuuntelemiseen niin ku edellinen puhuja sano et esimerkiksi ei oo pyritty ikään kuin myöskään manipuloimaan asukkaita minkään kannaltaakse. On Artovaskin ollu sisäisesti esimerkiksi yleiskaavaprosessin osalta vähän ristiriitaisia mielipiteitä esimerkiksi sen ympäristönsuojelun ja rakentamisen välisen, tasapainon löytämisessä. Mut aika hyvin niit on onnistuttu myöskin sovittelemaan yhteen.” N5

Vaikka toisinaan aktiiviryhmän sisällä on erimielisyyksiä siitä, miten yksittäistä kaavahanketta tulisi kommentoida, mielipiteissä on päästy kompromis-

siin. Tärkeämmäksi on nähty se, että lausutaan jotakin kuin että jokaisesta yksityiskohdasta oltaisiin yhtä mieltä.

”Eihän kaikki ajattele kaikkest samal tavalla. Mut tietenkin sitä voi ajatella myös sil tavalla että, kummiski se on ollu suhteellisen pieni porukka mikä on kiinnostunu näist kysymyksistä, vaikka se joku asia herättää kysymyksiä niin se ei oo, vaikka se on kuinka kiistakysymys niin, siellä ei oo kymmenii ja kymmenii vaan muutamii mitkä siellä aina kommentoi. Ja tokihan niitä on erilaisia näkemyksiä, varmasti ryhmän sisälläkin ja mitkä ajaa hyvin erilaisia. Et ei tässä yhtä mieltä näistä välttämättä.”M3

Sitaatti kuvaa, että vain pieni osa yhdistyksen piirissä toimivista asukkaista on todella kiinnostuneita suunnittelukysymyksistä ja siksi kompromisseihin on ollut mahdollista päästä. Tämä kertoo siitä, että aktiivisten kansalaisten keskuudessa kaupunkisuunnitteluun vaikuttaminen on vielä erityinen kysymys, joka vaatii erityisiä kulttuurisia resursseja.

Objektivoituneen kulttuurisen pääoman symboliset resurssit syntyvät materiaalistien tuotteiden välisen hierarkian tuntemisesta ja tietynlaisten symbolien arvostuksesta (Bourdieu, 1986, s. 246–247; Heikkilä, 2011, s. 29) Kehyksen tulkinnassa symbolisiksi resursseiksi nousevat samanlainen tyyli keskustella kaupunkisuunnittelusta ja riittävän samanlaiset arvostuksen kohteet kaupungin kehittämisessä.

Institutionaalisten resurssien kehys: asiantuntijuus, verkostoissa toimiminen, vaikuttavuus

Tulkittaessa aineistoa institutionaalisten resurssien kehyksessä, havaintona on, että asiantuntijuus on vahva resurssi, joka lisää osallistumisen uskottavuutta, mahdollistaa verkostoissa toimimisen ja lisää toiminnan vaikuttavuutta. Monilla aktiiveista on kaupunkisuunnitteluun liittyvää asiantuntijatason työ- ja koulutushistoriaa. Kirjallisista mielipiteistä näkee, että ne ovat asiantuntevasti laadittuja ja niissä käytetään ammattisanastoa. Asiantuntijuuden myötä aktiivit toimivat kaupunginosatoiminnan lisäksi suunnittelukysymysten parissa myös muissa verkostoissa.

Näin eräs haastateltava kuvaa osallistumisen kasautumista, mikä tapahtuu kulttuuristen resurssien avulla asuinalueella:

”Nyt on taas semmonen vaihe mun mielestä et kaikki on tosi aktiivisia. Et niil on työt ja sitten, kymmenessä, tai muissa yhdistyksissä. Yleensä semmoset mitkä hakeutuu tänne, tämmösiin ryhmiin niin ne on muutenkin aktiivisia. Eikä ne oo semmosia et ne tuolla peukaloit pyörittelee vaan ne tekee, tuol

monessa mukana, monessa asiassa mukana. Kun jossain Artovan kaupunki-ryhmässä, voi olla Artovassa ja sitten, yliopistojutuissa ja mis tahansa, työelämässä ja sitten.. monenlaista vaikuttajaa, Annalassa ja mis täällä kaikkialla te oottekin sitten. Et se on semmosia multivaikuttajia voisko sanoa.”

M3

Aktiivit pitävät kaupunginosayhdistystä ”virallisena tahona”, jota kaupunki kuuntelee, vaikka se ei edustakaan alueen kaikkia asukkaita. Tämä kertoo siitä, että yhdistysten rooli yhteistoiminnan muotona ja vaikuttamisen kanavana on suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa merkittävä (ks. Alapuro, 2005; Luhtakallio, 2012). Toiminta nähdään vaikuttavana, vaikka sen mittaaminen on vaikeaa, koska mielipiteistään ryhmä ei saa yleensä palautetta. Suunnittelu- ratkaisut ovat olleet usein heidän esitystensä mukaisia.

”Mä kans jotenkin aattelin et niin kauan kun toiminta on ihan oikeesti vuorovaikutteista, ni niin kauan myöskin sen toiminnan vaikuttavuutta on tosi vaikeeta osottaa. Mut et se Artovan toimintamalli on niin vuorovaikutteinen ja se ei perustu pelkästään kannanottoihin ja johonkin siitä johdettuun kaavasunnitelmamuutokseen, vaan myöskin semmoseen vaikuttamiseen erilaisissa verkostoissa. Mut et kyl mul on kans semmonen mielikuva ja vaikutelma et kyllä se toiminta on ollu vaikuttavaa, et kyl siinä on myös sellasia elementtejä jotka on tuottanu kokemusta siitä et on onnistuttu. Tietysti yks semmonen hyvin mitattavissa oleva on myöskin se että saako rahaa johonkin kehittämistyöhön, et sehän on nyt yks sellainen mittari jossa voidaan osoittaa.” N5

”Joo siis siinä voi esim. sanoa, että kun Anni Sinnemäki, Mai Kivelä, Otso Kivekäs, Mikko Särelä ja tämmöset tuntevat Artovan ja tietävät mitä Artova tekee, niin se ei välttämättä perustu artovalaisuuteen vaan sen takia, että Artovassa toimivat ihmiset tuntevat heidät. Eli Artova on yks tällainen merkki, jonka kantaa rinnassaan silloin kun ryntää heidän päälleen ja hyppii tasajalkaa” M4

Näin haastateltavat kuvaavat ja arvioivat toiminnan vaikuttavuutta ja verkostoimaisuutta, jotka tulevat mahdollisiksi asiantuntijuuden kautta.

Institutionalisoitunut kulttuurinen pääoma pyrkii takaamaan yksilön kulttuurisen pääoman tason muita kulttuurisen pääoman ulottuvuuksia objektiivisemmin viittaamalla yleisesti tunnustettuihin ilmiöihin (Bourdieu, 1986, s. 247–248, Heikkilä, 2011, s. 30). Tämä kehys näkyy aineistossa aktiivien ammatipätevyyksien kautta, ja ne osaltaan mahdollistavat myös tapojen resurssit ja symboliset resurssit kaupunkisuunnittelun kontekstissa. Osallistumisen

kulttuurin vuoksi kaupunginosayhdistyksen puitteissa toimiminen on itsessään institutionaalinen resurssi, ja sen mandaatilla toimimisessa aktiivit näkevät painoarvoa.

Miten bourdieulainen viitekehys rikastuttaa kaupunkisuunnittelun tutkimusta?

Bourdieuin teoria rikastuttaa kaupunkisuunnittelun tutkimusta tuomalla näkyväksi osallistumiseen vaadittavia resursseja, jotka tutkimuksessa laajasti käytetty kommunikatiivisen suunnittelun teoria jättää huomiotta. Kaupunkisuunnittelun prosessit ovat monimutkaisia, tapahtuvat tiukassa aikataulussa ja vaativat osallistujilta ennakkotietoa ja taitoja mielipiteen muodostamiseen. Tämä johtaa siihen, että osallistujat ovat tietynlaisia kansalaisia, joilla on analyysissä esiteltyjä kulttuurisia resursseja. Toisaalta Bourdieuin teoria pystyy vain osoittamaan yksilöiden ja ryhmien positioita yhteiskunnassa, mutta ei anna eväitä siihen, miten näitä rakenteita voisi haastaa tai muuttaa. Bourdieulainen luokkakäsitys lähtee ajatuksesta, että yhteiskuntaluokat ovat ”luonnollisia” ja staattisia eikä kulttuuristen resurssien jakautumista yhteiskunnassa ole helppo muuttaa.

Tutkimushuomiota osallistumistutkimuksessa on kohdistettu Suomessa viime vuosina asuinalueille, joilla yhteiskunnallinen osallistuminen ei ole aktiivista ja joiden asukkailla on tulkittu olevan niukasti resursseja osallistumiseen (Häikiö & Snellman, 2017; Junnilainen, 2019; Luhtakallio & Mustranta, 2017; Van Aerschoot & Salmiinen, 2018). Osallistumisen tarkastelu sosioekonomisesti hyvääosaisella alueella tuo näihin tutkimuksiin kontrastia ja esiin niitä kansalaisten ominaisuuksia ja taitoja, joita kaavaprosessiin osallistuminen kaavaluonnoksen nähtävillä olon aikana, 14 tai 30 päivässä, vaatii, kun osallistumista todella tapahtuu.

Näyttää siltä, että tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien luomiseksi suunnittelujärjestelmässä pitäisi tehdä selvästi nykyistä enemmän positiivista diskriminaatiota ja vahvistaa haavoittuvassa ja marginaalisessa asemassa olevien asukkaiden ääntä ja osallistumismahdollisuuksia. Ajattelun ei tulisi lähteä siitä, että tarjotaan vain samat osallistumiskanavat kaikille eikä lainkaan huomioida ihmisten erilaisia resursseja osallistumiseen. Suunnittelun vuorovaikutusta tulisi ohjata enemmän tasavertaisen suunnittelun (*equity planning*) suuntaan (esim. Fainstein, 2010; Sager, 2013, s. 70–71). Tällainen jalkautuva työ vaatii henkilö- ja aikaresursseja, mutta jo suunnittelun ja sen dokumenttien kielen yleistajuistamisesta ja viestinnän lisäämisestä voisi lähteä liikkeelle. On merkkejä siitäkin, että toisinaan suunnittelijat toivovat, että kaavamuutos ei saa laajaa julkista huomiota, jotta hanke saadaan ajallaan valmiiksi (Bäcklund ym., 2018).

Johtopäätökset

Artikkelissa olen tutkinut asukkaiden osallistumismahdollisuuksia asuinalueen täydennysrakentamisessa ja tarkastellut Helsingin Arabian alueen kaupunginosa-aktiivien toimintaa bourdieulaisesta lähtökohdasta kulttuurisen pääoman ja kulttuuristen resurssien kautta tuodakseni näkyväksi, millaisia ominaisuuksia ja taitoja kaupunkisuunnitteluun osallistuminen vaatii kansalaisilta. Arabianranta oli 2000-luvun alussa paljon huomiota saanut täydennysrakennuskohde, ja alueen ominaispiirteiden vuoksi sen voi ajatella houkuttelevan kaupunkisuunnittelusta kiinnostuneita asukkaita puoleensa keskimääräistä aluetta enemmän.

Kehysanalyysin tulokset piirtävät kaupunginosa-aktiiveista kuvan erityisenä joukkona asukkaita, joilla on osaamista kaupunkisuunnittelun hallinnollisista käytännöistä ja tietoa alueen arjesta, jaettu käsitys, miten kaupunginosa tulisi kehittää ja osallistumisen uskottavuutta lisäävää asiantuntijuutta, jonka myötä he pystyvät vaikuttamaan myös erilaisissa verkostoissa. Ryhmä esittää itsensä avoimena kaikille alueen asukkaille, mutta todellisuus näyttää siltä, että osallistuminen ryhmän toimintaan käytännössä vaatii edellä mainittuja resursseja. Onkin esitetty, että kulttuurisen pääoman tärkeimpiä ominaisuuksia on se, että se toimii eksklusion eli eristämisen ja ulkopuolelle jättämisen välineenä (Lamont & Lareau, 1988, s. 156).

On kiinnostavaa, että ryhmäläiset kokevat kaupunginosayhdistyksen virallisena tahona, jota kaupunki kuuntelee, mikä kertoo suomalaisesta osallistumisen kulttuurista. Kirjallisista mielipiteistä aktiivit eivät kuitenkaan saa kaupungilta palautetta, joten niiden vaikuttavuus jää arvailujen varaan. Kirjallinen mielipide osallistumismenetelmänä ei siis ole kommunikatiivisen suunnittelun teorian ihanteen mukainen vuorovaikutteinen prosessi.

Kaupunginosa-aktiivien toiminnan voi nähdä kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä paljon kulttuurisia resursseja omaava ryhmä, kuten tutkijat (esim. Leino ym., 2018), voi toimia tulkkeina (*knowledge brokers*) hallinnon ja asukkaiden välillä kaupunkisuunnittelun kysymyksissä, ja heidän toimintansa voi hyödyttää koko alueen asukkaiden hyvinvointia. Toisaalta koska ryhmä toimii kaupunginosayhdistyksen nimissä ja puhuu alueen asukkaiden äänellä, asetelma on edustavuuden näkökulmasta ongelmallinen. Aktiivit tuovat esiin, että eivät ole saaneet toiminnastaan muilta asukkailta negatiivista palautetta, mutta miten kymmenkunta aktiivista kansalaista voisi edustaa lähes 10 000 asukkaan alueen yhteistä mielipidettä?

Tämä edustavuuden ongelma on jo pitkään tiedostettu kaupungin hallinnossa kaupunginosayhdistysten kanssa toimimisen yhteydessä (esim. Mäenpää ym., 2000, s. 89). Tilanteen voi toisaalta nähdä myös siitä näkökulmasta, että

kaupunginosa-aktiivien kautta suunnittelijat saavat edes jotain tietoa alueen asukkaiden näkemyksistä ja alueen arjesta, jota voivat hyödyntää suunnitteluratkaisujensa tukena, ja myös teoreettisesti on esitetty avauksia siitä, miten asiantuntijakansalaiset (*issue experts*) voivat olla hyödyllisiä suunnittelulle myös yhteisen hyvän näkökulmasta (Asdal, 2015).

Yhdenvertaisen osallistumisen näkökulmasta on tärkeää tunnistaa kasautuvien kulttuuristen resurssien valta kaupunkisuunnittelun kentällä. Kulttuuristen resurssien avulla on mahdollista uhmata hallinnonalalla tunnistettua symbolista väkivaltaa. Kysymys kuuluukin, pystytäänkö kasautuvien kulttuuristen resurssien valtaa nykyisten rakenteiden puitteissa purkamaan ja jakaa yhdenvertaisempaan käyttöön? Kulttuuriset resurssit näkyvät hyvin myös äänestysaktiivisuudessa, joka tutkimusten mukaan korreloi sosioekonomisen aseman kanssa (esim. Lahtinen ym., 2019).

Tämän tapaustutkimuksen tulokset herättävät kysymyksen, onko tietoa ja osaamista vaativalla alueellisella kaupunkiaktiivisilla vaikutuksia asuinalueiden tunnistettuun eriytymiskehitykseen Helsingissä? Onko vaarana, että osallistumisen ja osaamisen eriarvoistuminen asuinalueiden välillä johtaa siihen, että alueita kehitetään kaupunkiorganisaatiossa epätasa-arvoisesti?

Kirjallisuus

- Alapuro, R.** (2005). Associations and Contention in France and Finland: Constructing the Society and Describing the Society. *Scandinavian Political Studies*, 28(4), 377–399. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00137.x>.
- Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M.** (2002). The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic, Imperialistic and Moralistic Dimensions. *Space and Polity*, 6(1), 5–24. <https://doi.org/10.1080/13562570220137871>.
- Ahola, N.** (2020). *Kaupunkilaisten äänet osallistuvassa budjetoinnissa*. Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin äänestys 2019. Helsingin kaupungin tutkimuskatsauksia 2020:1.
- Asdal, K.** (2015). “What Is the Issue? The Transformative Capacity of Documents.” *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 16(1), 74–90. <https://doi.org/10.1080/1600910X.2015.1022194>.
- Bernelius, V. & Vilkkama K.** (2019). Pupils on the move: School catchment, area segregation and residential mobility of urban families. *Urban Studies*, 56(15), 3095–3116. <https://doi.org/10.1177/0042098019848999>.
- Bourdieu, P.** (1984). *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Bourdieu, P.** (1986). The Forms of Capital. Teoksessa Richardson, John G. (toim.): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press, 241–258.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L.J.D** (1995). *Refleksiiviseen sosiologiaan*. Tutkimus, käytäntö ja yhteiskunta. Joensuu: Joensuu University Press.
- Bäcklund, P.** (toim.). (2003). *Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen*. Tapaus Nettimaunula. Tutkimuksia 2003:5. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Bäcklund, P., Häikiö, L., Leino, H. & Kanninen, V.** (2018) Bypassing Publicity for Getting Things Done: Between Informal and Formal Planning Practices in Finland, *Planning Practice & Research*, 33(3), 309–325. <https://doi.org/10.1080/02697459.2017.1378978>.

- Bäcklund, P., Häkli J. & Schulman H.** (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press
- Bäcklund, P. & Kanninen, V.** (2015). Valtaistetut asukkaat. Englannin naapurustosuunnittelu ja asuinalueperustaisten osallistumiskäytäntöjen haasteet. *Alue ja ympäristö*, 44(1), 4–16.
- Bäcklund, P. & Mäntyselä, R.** (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra*, 121(1), 19–31.
- Ejiogu, A., Ambituuni, A., Ejiogu, C.** (2018). Accounting for accounting's role in the neoliberalization processes of social housing in England: A Bourdieusian perspective, *Critical Perspectives on Accounting*, 102053. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2018.07.002>.
- Entman, R.** (1993). Framing: Toward a Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>.
- Eranti, V.** (2014). Oma etu ja yhteinen hyvä paikallisessa kiistassa tilasta. *Sosiologia*, 51(1), 21–38.
- Fairtlough, G.** (1991). Habermas' Concept of "Lifeworld". *Systems Practice*, 4, 547–563. <https://doi.org/10.1007/BF01063113>
- Ferree, M.M., Gamson, W.A., Gerhards, J. et al.** (2002) Four models of the public sphere in modern democracies. *Theory and Society*, 31, 289–324. <https://doi.org/10.1023/A:1016284431021>
- Flyvbjerg, B.** (2011). Case study. Teoksessa N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (toim.), *The Sage handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 301–316.
- Flyvbjerg, B.** (1998). *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Forester, J.** (1999). *The deliberative practitioner. Encouraging participatory planning processes*. Cambridge: MIT Press.
- Fainstein, S.** (2010). *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fung, A.** (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Admin Rev*, 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>.
- Goffman, E.** (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Cambridge: Harvard University Press.
- Grönlund, K. & Wass, H.** (toim.). 2016. Poliittisen osallistumisen eriytyminen. *Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön julkaisu 28/2016.
- Habermas, J.** (1984). *The Theory of Communicative Action 1*. Boston: Beacon.
- Healey, P.** (1992). Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 63(2), 143–162.
- Healey, P.** (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. UBC Press.
- Heiskala, R.** (1996). *Kohti keinotekoista yhteiskuntaa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Heiskala, R.** (2000). *Toiminta, tapa ja rakenne: kohti konstruktivistista synteisiä yhteiskuntateoriassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Heikkilä, R.** (2011). *Bättre folk, bättre smak? Suomenruotsalaisten maku ja kulttuuripääoma*. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Hillier, J.** (2003). Agonising over consensus: why Habermasian ideals cannot be "real". *Planning Theory*, 2(1), 37–59. <https://doi.org/10.1177/1473095203002001005>.
- Häikiö, L. & Snellman, K.** (2017). Marginaalisessa yhteiskunnallisessa asemassa olevien nuorten osallistuminen. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli J. & Schulman H. (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, 118–135. Tampere: Tampere University Press.
- Häikiö, L. & Salminen, J.** (2016). Osallistuvan budjetoinnin oikeudenmukaisuus. *Janus*, 24(4), 340–357.
- Junnilainen, L.** (2019). *Lähiökylä. Tutkimus yhteisöllisyydestä ja eriarvoisuudesta*. Tampere: Vastapaino.
- Karvonen, E.** (2000). Tulkintakehitys (frame) ja kehystäminen. *Tiedotustutkimus*, 23(2), 78–84.
- Kopomaa, T., Peltonen, L. & Litmanen, T.** (toim.) (2008). *Ei meidän pihallemme! Paikalliset kiistat tilasta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kortteinen, M. & Vaattovaara, M.** (2015). Segregaation aika. *Yhteiskuntapolitiikka*, 80(6), 562–574.

- Koskiaho, B.** (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia, Jouni Häkli & Harry Schulman. (toim.): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Tampere: Gaudeamus.
- Kosunen, S.** (2016). *Families and the Social Space of School Choice in Urban Finland*. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Lahtinen, H., Wass, H. & Hiilamo, H.** (2019). Luottamus poliittisen osallistumisen sosioekonomisten erojen selittäjänä. Teoksessa Bäck, Maria & Elina Kestilä-Kekkonen. (toim.) *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuilut*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P.** (toim.) (2017). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- Laine, M., Leino H., & Santaoja M.** (2018). Building Citizens' Trust in Urban Infill: A Dynamic Approach. *Journal of Planning Education and Research*. <https://doi.org/10.1177/0739456X18817089>
- Lamont, M. & Lareau, A.** (1988). Cultural capital: Allusions, gaps and glissandos in recent theoretical developments. *Sociological Theory*, 6(2),153–168. <https://doi.org/10.2307/202113>
- Lapintie, K.** (2017). Tarinoita takapihalta 2.0: Vuorovaikutus digitaalisen median aikakaudella. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 55(4).
- Lehtovuori, P.** (2007). "Minulla on aina mitta mukana". Arkkitehti Mikael Sundmanin haastattelu. Teoksessa Kangasoja, J. & Schulman, H. (toim.) *Arabianrantaan! Uuden kaupungin maihinnousu*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Leino, H. & Puumala, E.** (2020). What can co-creation do for the citizens? Applying co-creation for the promotion of participation in cities. *Environment and Planning C: Politics and Space*. Syyskuu 2020. <https://doi.org/10.1177/2399654420957337>.
- Leino, H., Santaoja, M. & Laine, M.** (2018). Researchers as knowledge brokers: translating knowledge or co-producing legitimacy? An urban infill case from Finland, *International Planning Studies*, 23(2), 119–129. <https://doi.org/10.1080/13563475.2017.1345301>.
- Leino, H.** (2006). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Luhtakallio, E.** (2005). Kehysanalyysi mediakuvien sukupuolirepresentaatioiden tutkimuksessa. *Sosiologia*, 42(3), 189–206.
- Luhtakallio, E.** (2012). *Practicing Democracy. Local Activism and Politics in France and Finland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Luhtakallio, E. & Mustranta, M.** (2017). *Demokratia suomalaisessa lähiössä*. Helsinki: Into. Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/32.
- Mattila, H.** (2017). *Revisiting Habermas. Exploring the Theoretical Roots and Contemporary Challenges of Communicative Urban and Regional Planning*. Akateeminen väitöskirja. Espoo: Aalto-yliopisto.
- Mattila, H.** (2018). The "Aesthetic Turn" as a Bridge between Communicative and Agonist Planning Theories: Exploring the Interplay of "Consensus" and "Dissensus" with a View on Its Implications for Finnish Planning. *Architectural Research in Finland*, 2(1), 94–113.
- Meriluoto, T. & Litmanen, T.** (toim.) (2019). *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Vastapaino: Tampere.
- Mouffe, C.** (2000). *The Democratic Paradox*. Lontoo: Verso.
- Mäenpää, P., Aniluoto, A., Manninen, R. & Villanen, S.** (2000). *Sanat kivettyvät kaupungiksi: tutkimus Helsingin kaupunkisuunnittelun prosesseista ja ihanteista*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Mäenpää, P. & Faehnle, M.** (2017). Itseorganisoituva kaupunki: hallinta, talous ja demokratia. *Futura*, 36(4), 28–40.
- Mäenpää, P. & Maija, F.** (2021). 4. sektori. Kuinka kaupunkiaktivismi haastaa hallinnon, muuttaa markkinat ja laajentaa demokratiaa. Tampere: Vastapaino.
- Mäkelä, J.** (1994). Pierre Bourdieu – erottautumisen teoreetikko. Teoksessa Heiskala, R. (toim.): *Sosiologisen teorian nykysuuntauksat*. Helsinki: Gaudeamus, 243–269.

- Niitamo, A. & Sjöblom, J.** (2018). Verkkokeskustelut kommunikatiivista suunnittelua edistämässä: Lisää kaupunkia Helsinkiin -Facebook-ryhmä kaupunkisuunnittelun kumppanina? *Yhdyskuntasuunnittelu*, 56(2), 31–59. <http://www.yss.fi/journal/verkkokeskustelut-kommunikatiivista-suunnittelua-edistamassa/>
- Purcell, M.** (2009). Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory*, 8(2), 140–165. <https://doi.org/10.1177/1473095209102232>.
- Purhonen, S. & työryhmä.** (2014). *Suomalainen maku. Kulttuuripääoma, kulutus ja elämäntyylien sosiaalinen eriytyminen*. Tallinna: Gaudeamus.
- Puustinen, S., Mäntysalo, R., Hytönen, J. & Jarenko, K.** (2017). The “deliberative bureaucrat”: deliberative democracy and institutional trust in the jurisdiction of the Finnish planner. *Planning Theory and Practice*, 18(1), 71–88. <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1245437>.
- Puustinen, S.** (2006). *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne: vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. Akateeminen väitöskirja. Espoo: Aalto-yliopisto.
- Rättilä, T. & Rinne, J.** (2016a). *Kuntademokratia kaksilla raiteilla*. Kunnallissalan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 96. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy
- Rättilä, T. & Rinne, J.** (2016b). ”Jos me ei tehdä, niin kuka tekee?”: asukasaktivismi prefiguratiivisena representaationa. *Politiikka: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu*, 58(2), 115–130.
- Sager, T.** (2013). *Reviving critical planning theory: Dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. Routledge.
- Salminen, J.** (2013). Tila symbolisen kamppailun kohteena. *Tapaus Ideapark. Alue ja ympäristö*, 42(1), 25–36.
- Santaoja, M., Laine, M., & Leino, H.** (2016). ”Joku palikka siitä puuttuu” – Luottamuksen rakentuminen täydennysrakentamisen suunnittelussa”. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 54(1). <http://www.yss.fi/journal/joku-palikka-siita-puuttuu-luottamuksen-rakentuminen-taydennysrakentamisen-suunnittelussa/>
- Seppänen, J. & Väliverronen, E.** (2012). *Mediayhteiskunta*. Tampere: Vastapaino
- Shin, Y.** (2012). Bourdieu and urban politics: Conceptualizing a Bourdieusian relational framework for urban politics research. *Planning Theory*, 12(3), 267–289. <https://doi.org/10.1177/1473095212465926>.
- Sjöblom, J.** (2014). *Lähdemokratiapilotti – bacchilainen tapaustutkimus suoran osallistumisen kehittämistä Arabian alueella Helsingissä*. Pro gradu -tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Sjöblom, J. & Niitamo, A.** (2020). The intermediating role of municipal urban planners in online discussions with citizens. *Planning Theory & Practice*, 21(5), 710–726. <https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1844282>
- Staffans, A.** (2004). *Vaikuttavat asukkaat: Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina*. Akateeminen väitöskirja. Espoo: Aalto-yliopisto.
- Stenius, H.** (2003). *Kansalainen*. Teoksessa Hyvärinen, M., Kurunmäki, J., Palonen, K., Pulkkinen, T. & Stenius, H. (toim.) *Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino.
- Tewdwr-Jones, M. & Allmendinger, P.** (1998). Deconstructing Communicative Rationality: A Critique of Habermasian Collaborative Planning. *Environment and Planning*, 30(11), 1975–1989. <https://doi.org/10.1068/a301975>.
- Tulkki, K. & Vehmas, A.** (2007). *Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Van Aerschoot, L. & Salminen, J.** (2018). Hyvä, paha lähiö: nuoret ja asuinalueella syntyvä sosiaalinen pääoma. *Sociologia*, 55(3), 248–262.
- Wallin, S.** (2019). *Managing urban complexity. Participatory Planning, self-organization and co-production of urban space*. Akateeminen väitöskirja. Espoo: Aalto yliopisto.
- Yin, R.K.** (2018). *Case study research and applications. Design and methods*. California: SAGE.

